



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo

Acuerdo número 2006205 del 13 de junio de 2006

**“La lucha contra la Corrupción a través del Régimen de Responsabilidades
de los Servidores Públicos”**

Tesis que para obtener el grado de

Maestro en Ciencias Jurídicas

Presenta

SERGIO EDUARDO HUACUJA BETANCOURT

Director de Tesis

DR. JUAN MANUEL OTERO VARELA

A mi entrañable sobrino Javier Iztac Cuauhtli Huacuja Domínguez (1978-2018), quien no obstante haber sido cobardemente arrebatado de esta vida, su recuerdo imperecedero permanecerá por siempre en nuestros corazones.

A la memoria de mi inolvidable Maestro Víctor Manuel Del Río y Sáinz (1948-2018), con profundo agradecimiento y admiración.

"Cuando advierta que para producir necesita obtener autorización de quienes no producen nada; cuando compruebe que el dinero fluye hacia quienes trafican no bienes, sino favores; cuando perciba que muchos se hacen ricos por el soborno y por influencias, más que por el trabajo, y que las leyes no lo protegen contra ellos sino, por el contrario, son ellos los que están protegidos contra usted; cuando repare que la corrupción es recompensada y la honradez se convierte en un autosacrificio, entonces podrá afirmar, sin temor a equivocarse, que su sociedad está condenada."

AYN RAND (1950)

LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN A LA LUZ DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
I. MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA	10
1. Definición de la corrupción.	10
2. El principio general de responsabilidad de los sujetos adscritos a los órganos del Estado.	12
3. Diversidad de tipos o mecanismos para el ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado sobre sus agentes.	14
4. Ámbitos internacional y nacional de los instrumentos reguladores de conductas de corrupción y de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.	17
4.1. Perspectiva internacional.	18
4.2. Perspectiva de México.	20
5. Reforma constitucional anticorrupción.	25
6. Disposiciones de prevención y combate a la corrupción en las contrataciones públicas, contenidas en los ordenamientos secundarios del decreto de 18 de julio de 2016.	35
7. Régimen establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	40
8. Régimen establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.	41
9. Aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.	46

II. ANÁLISIS DE UN CASO PRÁCTICO QUE EJEMPLIFICA UNA CONDUCTA DE CORRUPCIÓN	49
A. SUMARIO DE EJEMPLIFICACIÓN DE HECHOS AL 10 DE NOVIEMBRE DE 2010:	49
1. El caso a analizar.	49
2. Factibilidad de ejercer acción para sancionar administrativamente al Director de Adquisición de Bienes del IMSS y a los particulares vinculados con los hechos referidos.	54
3. Principios y obligaciones incumplidos por el servidor público presunto infractor y por los particulares relacionados con los hechos referidos.	58
4. Autoridades competentes para investigar, sustanciar y resolver el procedimiento sancionador.	66
5. Descripción del procedimiento sancionador previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	67
6. Sanciones aplicables al servidor público presunto responsable y, en su caso, a los particulares relacionados con los hechos referidos.	73
B. SUMARIO DE EJEMPLIFICACIÓN DE HECHOS AL 21 DE JULIO DE 2017:	74
1. Factibilidad de ejercer acción para sancionar administrativamente al Director de Adquisición de Bienes del IMSS y a los particulares vinculados con los hechos referidos en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.	74

2. Principios y obligaciones incumplidos por el servidor público presunto infractor y por los particulares relacionados con los hechos referidos en términos de la misma Ley General de Responsabilidades Administrativas.	76
3. Autoridades competentes para investigar, sustanciar y resolver el procedimiento sancionador de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.	86
4. Descripción del procedimiento sancionador previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas aplicable hipotéticamente al caso.	87
5. Sanciones aplicables al servidor público presunto responsable y, en su caso, a los particulares relacionados con los hechos referidos de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.	92
6. Análisis de si es razonable la distinción, desde la perspectiva ética y/o de derechos humanos, planteada por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, de que los servidores públicos sólo pueden ser sancionados económicamente cuando obtienen un beneficio o generan alguna afectación al erario público, en contraste con la disposición de que los particulares relacionados con hechos de corrupción sí pueden ser objeto de dicha sanción, aun cuando no hubieren obtenido el beneficio pretendido.	96
CONCLUSIONES	99
FUENTES DE INFORMACIÓN	101

LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN A LA LUZ DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

INTRODUCCIÓN

Es más común cada día escuchar en todos los ámbitos de la vida cotidiana el término corrupción. Y cuando suele hacerse, o es para vituperarlo en el mejor de los casos, o desafortunadamente en no pocas ocasiones, para halagarla y hasta para burlarse. Sí, en más de un caso hasta gracia hace saber la manera tan cínica en la que impudicamente una runfla de truhanes se placea ante nuestros ojos, pues merced a cualquier cantidad de subterfugios legales, evade impunemente el cumplimiento de resoluciones jurídicas o es exonerada de responsabilidades que, a ojos de la ciudadanía, debieran ser severa y ejemplarmente castigadas.

Nos debatimos entre el enojo, la impotencia y la incredulidad. Reaccionamos visceralmente pensando en que dichos sujetos debieran compurgar sanciones privativas de libertad y nos regodeamos pensando en que algún día pudieran ser sentenciados a una cadena perpetua, pero pocas veces nos detenemos a pensar si no este flagelo que frena el desarrollo económico, deslegitima las instituciones democráticas e incrementa la desigualdad, en buena medida se debe a lo que María Amparo Casar¹ considera como permisividad gubernamental y tolerancia social. Ciertamente combatir este cáncer, representa un reto para la supervivencia del Estado de Derecho, pero también es un hecho que no toda la responsabilidad recae en el aparato gubernamental, sino en buena medida en la sociedad civil.

En este trabajo se busca escudriñar cómo una arista de este fenómeno podría en buena medida mitigarse a través de un régimen más estricto de responsabilidades administrativas en el campo de la contratación gubernamental, en el que lo mismo se involucra a los servidores públicos, que a los particulares. Es claro: se trata de

¹ Casar Pérez, María Amparo: Anatomía de la Corrupción. México, Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., 2016.

una conducta bidireccional, en la que participa por igual el sector gubernamental y el ámbito privado; tan es así, que hemos dividido estas reflexiones en dos grandes apartados, en los que se abunda sobre este tema.

En el primero, de carácter teórico referencial, se analizan diversas nociones que van desde una definición de la corrupción, pasando por el principio general de responsabilidad de los sujetos adscritos a los órganos del Estado, la diversidad de tipos o mecanismos para el ejercicio de la potestad disciplinaria sobre sus agentes y la revisión de los distintos ordenamientos que aplican en nuestro país, unos provenientes del ámbito internacional, como las Convenciones de las que México forma parte en esta materia, como los demás de carácter nacional.

Asimismo, se revisan la reforma constitucional para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, las disposiciones de prevención y combate a la corrupción en las contrataciones públicas, las contenidas en los ordenamientos secundarios del decreto de 18 de julio de 2016, el régimen de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, con el objeto de hacer un estudio comparativo entre ambos ordenamientos para enfrentar la transición de lo que podríamos llamar del régimen tradicional, previo a las modificaciones de nuestra Carta Magna, al nuevo esquema garantista nacido de la iniciativa ciudadana.

En la segunda parte, a través del planteamiento de un caso práctico, se analizan las implicaciones tanto del régimen anterior a la modificación constitucional, desde el punto de vista de las responsabilidades administrativas vinculadas al régimen de la contratación pública en que pudieren incurrir los servidores públicos y los particulares, como del nuevo esquema normativo derivado de la interpretación y aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, señalando los problemas de índole jurídico a los que se enfrentarán las autoridades en su instrumentación, a fin de darle viabilidad a la lucha contra la corrupción.

Finalmente, en el apartado de Fuentes de Información, se acerca una bibliografía que enmarca las nuevas tendencias legales que se están generando y que contemplan este fenómeno en forma interdisciplinaria.

I. MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

1. Definición de la corrupción.

El título de este trabajo exige, en primer lugar, precisar el sentido del fenómeno que se busca evitar: la corrupción. Es importante considerar además que ésta no se encuentra definida en los distintos instrumentos que tratan sobre ella, tanto internacionales como nacionales, por lo cual es indispensable iniciar con un concepto y, para este fin, conviene considerar la noción amplia o general admitida en diversos países de la corrupción, en el sentido que es “el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados”².

La definición considerada incluye tres elementos: 1) La existencia de un poder que puede estar en el sector público o privado. 2) El mal uso de ese poder. 3) La orientación de ese mal uso hacia la obtención de un beneficio privado, que no necesariamente se limita a beneficios personales para quien hace mal uso del poder, sino que puede incluir a miembros de su familia, amigos o simplemente terceros.

Para el tema considerado no se aborda el uso del poder en el sector privado, sino se limita al ámbito público, en el que se otorgan los poderes, desde una base regulada por una jerarquía normativa que deriva de la Constitución, para que su ejercicio obedezca al servicio que se encomienda a quienes son titulares de los órganos del Estado y de las unidades administrativas que lo integran, ya sea en forma de empleo, cargo o comisión. Así, el elemento común al adscribir su actuación al ejercicio de un poder se vuelve “competencia”, cuando se toma en cuenta que los funcionarios públicos deben seguir ese principio conocido como “legalidad”, pues

² Definición general adoptada por Transparencia Internacional y Wikipedia, disponible en: (http://es.wikipedia.org/wiki/Corrupci%C3%B3n_pol%C3%ADtica), fue tomada del artículo de Sayed, T. y Bruce, D., “Police Corruption: Towards a Working Definition”, In African Security Review, Vol. 7, No. 1, 1998, que los autores atribuyeron originalmente a A. Aderinwale (ed.), “Corruption, Democracy, and Human Rights”, in East and Central Africa, Summary Report of a Seminar Organised by the Africa Leadership Forum, Republic of Benin, 19-24 September 1994, 1995, p. 24. (Última consulta 8 de septiembre de 2018).

sólo les está permitido hacer lo que las normas que rijan sus actos tengan previsto dentro de cada esfera de competencia.

En el concepto adoptado, el poder les está en efecto encargado por la ley en sentido amplio, y la encomienda tiene finalidades y límites. Por ello, la corrupción es en suma, la desviación del ejercicio del poder de su cauce natural de servicio o de cumplimiento de finalidades y competencias regladas, con la perspectiva de una “recompensa” ilícita que es el factor motivante de dicha desviación, que siempre será en perjuicio del ejercicio debido de la función pública y de las finalidades que se encuentran enunciadas en las normas que confieren competencias y poderes a los funcionarios públicos. Por esta razón, la corrupción o desviación así considerada implica siempre de manera simultánea una vulneración normativa y una transgresión ética.

Con la definición y el sentido dados a la “corrupción”, se aclara igualmente que todo funcionario o servidor público, en la terminología retenida en nuestro país, es responsable de sus acciones y omisiones durante el ejercicio de la función o del “poder” que le haya sido encomendado y que la “lucha”, o de manera más precisa, el control efectivo contra la corrupción, debe ser referida precisamente a dicho ejercicio, que debe ser “debido” o sin desviaciones, respecto de los fines y límites impuestos a cada agente del Estado en un régimen presidido por el Derecho.³

³ Se sugieren otras definiciones expuestas por: Casar Pérez, María Amparo: México: Anatomía de la Corrupción. México. Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., 2016; AA.VV: Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas. Tomo I, II, III y IV. México, Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, UEC, 2014, 2015, 2016 y 2017; AA.VV: Análisis Jurídico, Económico y Político de la Corrupción. México, Edit. Porrúa, 2005; Bautista, Oscar Diego: Colección. Ética Pública y Prevención de la Corrupción en los Gobiernos y Administraciones Públicas. Fundamentos de la ética en el Servicio Público. Tomo 1, 2, 3 y 4. México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2017; Kaiser, Max: El Combate a la corrupción la gran tarea pendiente en México. México, Edit. Porrúa, 2014; Legorreta, Alejandro y Rivera Loret de Mola, Gustavo: Corruptionario Mexicano. México, Edit. Grijalbo, 2016; Márquez Gómez, Daniel (Coordinador): Corrupción y Sistema Nacional Anticorrupción: Temas y Problemas. México, Edit. Novum, 2016; Montes de Oca Sicilia, Fernando: El que no tranza no avanza. Compendio de sinvergüenzadas. México, Edit. Otras Inquisiciones, 2016, entre otras obras.

2. El principio general de responsabilidad de los sujetos adscritos a los órganos del Estado.

Desde el punto de vista general, se entiende por responsabilidad el vínculo establecido por la norma en sentido amplio entre un sujeto y las consecuencias de sus actos u omisiones, estableciéndose una relación de causalidad entre el autor y sus actos, por lo que éste asume las consecuencias de ellos, creándose una obligación a su cargo en virtud de la norma que establece tal vínculo. En sentido amplio igualmente dicha norma puede ser moral o jurídica y puede al mismo tiempo agregarse el elemento volitivo de que el sujeto tenga la capacidad o aptitud de conocer y aceptar tanto la norma como sus consecuencias, los deberes a su cargo y el resultado virtual de sus actos realizados en el ejercicio consciente y libre de sus deberes a cumplir. Es posible asimismo que el elemento volitivo no sea el preponderante en esta relación, como en el caso de riesgos creados y de consecuencias que el derecho establece cuando éstos se presentan.

En el régimen disciplinario de la función pública, cada cargo a desempeñar se define como un conjunto de instrucciones contenidas en normas jurídicas, haciendo nacer deberes que debe cumplir el titular de dicho cargo, cuyo incumplimiento acarrea el surgimiento de un “juicio de reproche” y la aplicación sucesiva de las sanciones previstas asimismo en las normas aplicables, por lo que en general existe una correlación entre el deber a cumplir y la consecuencia en caso de no hacerlo, lo que constituye un denominador común del ejercicio del *ius puniendi* del estado (*nullum crimen, nulla poena sine previa lege*).

En un Estado de Derecho se considera que toda autoridad emana de las normas fundamentales o constitucionales en virtud de las cuales se organizan los poderes públicos y se instituyen los cauces de su actuación⁴, lo que se conoce como principio de legalidad, que alude asimismo a la naturaleza jerarquizada de los sistemas

⁴ Principio plasmado en el artículo 39 constitucional, que dispone “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”.

jurídicos modernos, en los que el fundamento de validez de las normas inferiores, así como las maneras válidas para su elaboración, se determinan en función de las normas constitucionales o fundamentales del Estado.

Esta característica se encuentra presente en el texto constitucional, guardando una estrecha relación con el conjunto de deberes a cargo de los servidores públicos de los órganos adscritos a los distintos niveles de gobierno, y puede considerarse la fracción III del artículo 109⁵ como el deber general de observancia de las normas que sean aplicables a dicho desempeño y el 128 como la reiteración de la primacía de la Constitución y el deber de observancia de las normas emanadas de ella, a cargo de los denominados “funcionarios”⁶. Esto último es acorde con lo dispuesto por el numeral 133 constitucional, que reafirma de modo categórico la jerarquía normativa que es aplicable a toda actuación de quienes estén adscritos a los órganos públicos, con una disposición específica para los órganos jurisdiccionales del ámbito estatal, encargados de la aplicación de las normas.

Es así inequívoca la afirmación de la sujeción de los agentes públicos a las normas que rigen su desempeño, debiendo por añadidura respetar la jerarquía normativa establecida en la Constitución, deber general cuya infracción constituye la hipótesis generadora de responsabilidad que puede ser de distinta naturaleza y que es asimismo el presupuesto lógico de la imposición de sanciones para el agente infractor⁷.

El principio de legalidad se aplica al catálogo de hipótesis generadoras de responsabilidad, ya que las conductas que son contrarias al cumplimiento de los

⁵ Establece que “se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

⁶ Determinando que “todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”.

⁷ Ya Hans Kelsen afirmaba que “se está obligado a un comportamiento conforme a derecho, y se responde de un comportamiento contrario a derecho”, siendo esta conducta contraria a la condición de un acto coactivo como sanción; Kelsen, Hans, “Teoría pura del Derecho”, México, UNAM, 1982, p. 133.

deberes inherentes al desempeño de los agentes públicos, deben en principio poseer un mínimo de certeza y claridad, esto es, un mínimo de determinación, toda vez que el ejercicio del *ius puniendi* se considera de aplicación estricta, con lo que la zona de discrecionalidad de las facultades de los órganos disciplinarios debe en general estar acotada por las leyes que contienen dicho catálogo y las que les confieren competencias sancionadoras⁸, incluyendo el respeto del debido proceso en cada etapa de la investigación, instrucción y resolución de los procedimientos establecidos en los diversos tipos de responsabilidades.

3. *Diversidad de tipos o mecanismos para el ejercicio de la potestad disciplinaria del estado sobre sus agentes.*

Las consecuencias que el sistema jurídico establece por infracción de las normas que rigen la conducta de los servidores públicos en general, pueden ser de distinta naturaleza y tienen la característica de ser autónomas entre sí, es decir que con una misma conducta, pueden concretarse varias hipótesis normativas que son el antecedente de sanciones de diferente naturaleza, sin que la consecuencia de cada hipótesis agote las demás, ni se considere que se incurre en doble sanción por la misma conducta, en virtud del principio de derecho “*non bis in ídem*”, que es de rango constitucional en derecho mexicano.

Las responsabilidades que pueden nacer de conductas de servidores públicos, se rigen por los siguientes principios:

- Son autónomas; es decir, que no guardan interdependencia entre ellas y no constituyen por ende requisitos recíprocos de procedibilidad.

⁸ A este respecto, se considera la estrecha afinidad entre derecho penal y derecho administrativo sancionador, ambas facetas del *ius puniendi*, que están sustentadas tanto en el principio de tipicidad, como en el de reserva de ley, los cuales integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, el cual se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. Véase al respecto la Acción de Inconstitucionalidad 4/2006 promovida por el C. Procurador General de la República el 25 de mayo de 2006 y la tesis jurisprudencial número 100/2006, aprobada el 15 de agosto de 2006.

- Son reguladas por leyes diferentes, a saber: laborales, penales, civiles y administrativas.
- Son aplicadas por autoridades distintas.
- Aunque son autónomas entre sí, en cada tipo de responsabilidad prevalece el principio de *non bis in idem*, respecto de la conducta generadora de que se trate.

Existen así distintas vías mediante las cuales pueden establecerse las responsabilidades de quienes son considerados servidores públicos, las cuales son tradicionalmente definidas como “tipos” de responsabilidad que, en general, son tratadas de manera autónoma entre sí. La clasificación puede establecerse, en cuanto a ellas, del siguiente modo, en función del vínculo que se establece entre la conducta y sus consecuencias:

- a) Responsabilidad laboral.- En virtud de la relación que rige la prestación del servicio personal subordinado, atendiendo a los efectos del empleo, cargo o comisión que se desempeña en el órgano público de adscripción, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 123 constitucional, pudiendo las infracciones respectivas ser causal de terminación de la relación laboral con el ente público empleador.
- b) Responsabilidad política.- Es la establecida en el numeral 110 constitucional. Las conductas sancionables de los servidores públicos sujetos a este tipo, en el ámbito federal, son los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, de conformidad con lo que establece la fracción I del numeral 109 de nuestra Carta magna y, en el ámbito de las entidades federativas, se especifica en el segundo párrafo del diverso 110 el alcance de la responsabilidad política⁹. Las sanciones para este tipo de responsabilidad están indicadas en el párrafo tercero del mismo artículo

⁹ Solamente “por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda”.

110, que establece que consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

- c) Responsabilidad penal.- Es la que instituyen los preceptos 111 y 112 constitucionales, que respecto de ciertos funcionarios introducen el requisito de procedibilidad denominado “declaratoria de procedencia” o juicio de desafuero, la cual es necesaria para poder proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo; quedando establecido que se protege el ejercicio de dicho cargo y no a la persona como tal, ya que si ésta se encuentra separada de su ejercicio, no se requerirá la declaración de procedencia. Los demás servidores públicos no están protegidos por este requisito de procedibilidad o también llamado fuero. En materia de corrupción, es de considerarse la enumeración de los tipos penales contenidos en el Título Décimo del Código Penal Federal, denominado “delitos por hechos de corrupción”.¹⁰

¹⁰ De conformidad con el Artículo Primero Transitorio del Decreto de Reformas al Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 18 de julio de 2016, la entrada en vigor de dichas modificaciones estaba supeditada a que el Senado de la República nombrase al Titular de la Fiscalía Especializada para Combatir Delitos relacionados con Hechos de Corrupción, cuyo encargo duraría hasta el 30 de noviembre de 2018; sin embargo, como ello no ocurrió, quedó sin efectos dicha disposición transitoria. No obstante, con fundamento en el artículo 22, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, dada a conocer en el DOF del 14 de diciembre de 2018, el C. Fiscal General de la República propuso a la Cámara de Senadores el día 8 de febrero de 2019 a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, mediante Oficio No. FGR/011/2019, de tal modo que habiendo pasado veinte días hábiles sin objeción de dicho Cuerpo Legislativo, el nombramiento surtió sus efectos de pleno derecho a partir del 8 de marzo de 2019. (Véase: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-08-1/assets/documentos/Comunicacion_Fiscal.pdf (Última consulta 11 de marzo de 2019). Lo anterior, aunado al hecho de que el 1º. de marzo de 2019, se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se instaló la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, no queda la menor duda de que las reformas al Código Penal

- d) Responsabilidad administrativa.- Es la que deriva de la inobservancia a los deberes a cargo de los servidores públicos establecidos en la fracción III del artículo 109 constitucional, por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, sancionables con la amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones, o con sanciones de naturaleza económica que consideren los daños y/o perjuicios causados y los beneficios obtenidos por dicha inobservancia.
- e) Responsabilidad patrimonial del Estado.- Es la consagrada en el último párrafo del artículo 109 constitucional y se caracteriza por desvincular el elemento volitivo de la conducta del servidor público de la consecuencia de derecho de generarse la responsabilidad, es decir, que se trata de una causal objetiva y directa, que se produce por los daños que, con motivo de la actividad administrativa irregular del Estado, a través de sus agentes, se cause en los bienes o derechos de los particulares.

4. Ámbitos internacional y nacional de los instrumentos reguladores de conductas de corrupción y de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

La regulación para inhibir este fenómeno puede ser abordada desde la perspectiva del derecho internacional o desde la perspectiva nacional de México, pero cabe limitar nuestro análisis al ámbito exclusivo de las responsabilidades de tipo administrativo.

Federal en Materia de Combate a la Corrupción entraron en vigor el mismo día 8 de marzo de 2019, siguiendo el aforismo latino *lex posterior derogat priori* (la ley posterior deroga a la anterior).

4.1. *Perspectiva internacional.*

El derecho internacional cuenta actualmente con tres convenciones multilaterales que fueron elaboradas para combatir conductas de corrupción. Las convenciones no integran un sistema como tal, pero son un conjunto de normas a respetar de manera acumulativa en México: la Convención de las Naciones Unidas (ONU) contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En los tres casos, no se incluye una definición de corrupción, pero sí se tienen catálogos de conductas que pueden ser referidas a ella, considerando como sujeto activo al servidor público o agente de poderes públicos que en el ejercicio de su función o con motivo de ella, obtiene un beneficio o privilegia intereses particulares suyos o de terceros, ya sea por iniciativa propia o de otras personas, de modo ilícito, en detrimento del interés general y del bien común. Puede existir daño patrimonial al Estado, aunque esto no sea necesario. Lo que sí es un denominador común es la existencia de la afectación al interés general y la vulneración del principio de legalidad, así como la afectación general a la sociedad.

En cada una de las Convenciones Internacionales mencionadas se clasifican los actos afines a la corrupción. Así en la Convención de la ONU se tienen: soborno de funcionarios públicos; malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas; tráfico de influencias; abuso de funciones; enriquecimiento ilícito.¹¹

En la Convención de la OEA se consideran como actos de corrupción: a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirecta, por un funcionario público o una

¹¹ La Convención de la ONU, adoptada por la Resolución 58/4 de la Asamblea General de fecha 31 de octubre de 2003, publicación en línea, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>. (Consultada el 30 de agosto de 2018).

persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero; d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refieren los incisos precedentes; y e. La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos mencionados. También establece lo que se entiende como enriquecimiento ilícito y el soborno transnacional.¹²

Por su parte, la Convención de la OCDE precisa lo que se entiende como cohecho, cuando una persona deliberadamente ofrezca, prometa o conceda cualquier ventaja indebida pecuniaria o de otra índole a un servidor público extranjero, ya sea que lo haga en forma directa o mediante intermediarios, para beneficio de éste o para un tercero, para que ese servidor actúe o se abstenga de hacerlo en relación con el cumplimiento de deberes oficiales, con el propósito de obtener o de quedarse con un negocio o de cualquier otra ventaja indebida en el manejo de negocios internacionales. Asimismo, define la complicidad en el cohecho por la incitación, la

¹² La Convención OEA, adoptada el 29 de marzo de 1996. Publicación en línea: http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_interame_contr_corrup.pdf (Consultada el 30 de agosto de 2018).

ayuda, la instigación o la autorización de un acto de cohecho de un servidor público extranjero.¹³

4.2. *Perspectiva de México.*

Sin hablar de los antecedentes remotos de la tipificación y medios de control sobre hipótesis relacionadas con hechos de corrupción, cabe señalar que el 1° de diciembre de 1982, al tomar posesión como Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, pronunció un mensaje ante el Congreso de la Unión en el que formalizó su compromiso de combatir a este fenómeno, mencionando como lema la renovación moral de la sociedad, y anunció varias medidas encaminadas a responder a los reclamos de la sociedad mexicana contra la corrupción.¹⁴

El compromiso fue asumido durante su campaña, y ya siendo Presidente, envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas al Título Cuarto Constitucional, proponiendo la nueva denominación de “servidores públicos”, a los otrora conocidos como altos funcionarios y empleados de la Federación y para reformar substancialmente el régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

En la exposición de motivos de la iniciativa de 3 de diciembre de 1982, se indicó que se modificó la denominación del Título Cuarto y sus disposiciones, por considerar que había que “establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión” y se resaltó que su obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a los intereses del

¹³ La Convención OCDE, adoptada por la Conferencia negociadora de fecha 21 de noviembre de 1997. Publicación en línea: https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf (Consultada el 30 de agosto de 2018).

¹⁴ El discurso de toma de posesión del Presidente Miguel de la Madrid de fecha 1 de diciembre de 1982, puede ser revisado en la Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, Publicación en línea: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2720/4.pdf> (Consultada el 30 de agosto de 2018, p. 45-52) y también en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1982_73/Discurso_de_Toma_de_Posesion y en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2720/4.pdf> de Miguel de la Madrid 69.shtml (Última revisión el 30 de agosto de 2018).

pueblo sería la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión, con un enfoque “igualitario” no aplicable solamente a los considerados previamente como altos funcionarios, sino a todos los servidores públicos sin distinción.

La iniciativa¹⁵ se propuso señalar claramente las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de esas obligaciones comunes de todo servidor público, reordenando el Título Cuarto, estableciendo los sujetos a las responsabilidades por el servicio público (artículo 108); la naturaleza de dichas responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (artículo 109); el juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes (artículo 110); la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas (artículos 111 y 112); la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas (artículo 113); y, finalmente, los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos (artículo 114).

Asimismo, se indicó que en el numeral 108 se establecía un nuevo principio constitucional para sujetar a responsabilidad a toda persona que desempeñase una función pública (empleo, cargo o comisión) o manejase fondos o recursos federales, incluyendo explícitamente a los magistrados de los tribunales de justicia locales y, con la mención sobre manejo de recursos federales, se insistió en lo inaceptable de confundir la descentralización de los estados y municipios con una excusa para la inmunidad de responsabilidad por ese manejo.

¹⁵ Puede consultarse en Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982”, publicación en línea: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/099%20-%2028%20DIC%201982.pdf (Consulta de 28 de agosto de 2018, pp. 2-12).

Asimismo en la exposición de motivos se resaltó el sentido que se pretendía dar a la “renovación moral”, justificación primordial de la iniciativa, en virtud de la cual el Estado debía asumir tres responsabilidades:

- La prevención de la corrupción en sus relaciones con la sociedad, requiriendo una administración pública honesta, profesional y eficaz y también la remoción de cargas burocráticas que agobian a la sociedad.
- La identificación, investigación y sanción de la corrupción, con legalidad, eficiencia, imparcialidad y severidad.
- El reforzamiento en la sociedad, principalmente en niñez y juventud, de valores nacionales fundamentales y las responsabilidades individuales y colectivas que imponen.

También en 1982, a fin de instrumentar la renovación moral propuesta y acompañar las reformas constitucionales en marcha, se planteó la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el propósito de integrar en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

Como resultado de esta importante reforma, se promulgó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el DOF del 31 de diciembre de 1982, vigente hasta el 13 de marzo del dos mil dos, fecha en la que fue substituida por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Esta primera ley de responsabilidades en la era de la lucha contra la corrupción constituyó un documento básico mediante el cual se establecen los principios fundamentales bajo los cuales se rige el trabajo del servidor público,

refiriéndose en básicamente al concepto de servidor público, a la noción de la función pública y a las actividades de la potestad estatal.

Posteriormente, mediante Decreto publicado en el DOF de fecha 28 de diciembre de 1994 y ya bajo la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, desde el Ejecutivo Federal, sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades.

Dentro de este contexto se modificó el nombre de la dependencia por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

De esta forma, para la debida consecución del propósito apuntado, el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispuso que correspondería a dicha Secretaría de Estado, entre otros, el despacho en el orden administrativo, de los asuntos siguientes: desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades; normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal, administración de los bienes inmuebles federales y normatividad para la conservación de dichos bienes.

El segundo ordenamiento de responsabilidades fue la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el DOF el 13 de marzo de 2002, vigente a partir del día siguiente, bajo el mandato del Presidente Vicente Fox Quezada, la cual derogó los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que

respecta al ámbito federal, ya que continuó vigente con toda su fuerza y valor legal para los funcionarios del extinto Distrito Federal.¹⁶

El 10 de abril de 2003, se dio a conocer en el DOF el Decreto por el que se expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reformaron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adicionó la Ley de Planeación.

Con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se sustituyó la denominación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por el que se le conoce actualmente, que es Secretaría de la Función Pública y se adicionaron a las atribuciones que anteriormente tenía conferidas dicha Dependencia, las de dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal conforme a la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcance de sus normas, así como las relativas a promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico y a fijar normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal.

En el ámbito muy específico de relacionar el combate a la corrupción y la contratación pública y como complemento a esta última materia, se expidió en las postrimerías de la Administración a cargo del Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, según Decreto dado a conocer en el DOF del 11 de junio de 2012, para inhibir la práctica de conductas de corrupción, habiéndose inspirado en las tres convenciones

¹⁶ En el Título Segundo del referido ordenamiento legal, subsistió la regulación del juicio político y de la declaratoria de procedencia (juicio de desafuero) para el nivel federal.

internacionales anticorrupción, ratificadas por México: la de la OEA, la de la OCDE y la de la ONU.¹⁷

Este ordenamiento llevó a término su vigencia con motivo de la entrada en vigor el 19 de julio de 2017 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, según abrogación instruida en el párrafo séptimo del artículo tercero transitorio del Decreto de publicación en el DOF del 18 de julio de 2018. La ley de 2012 tenía un alcance que rebasaba a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) en materia de infracciones y sanciones.¹⁸

5. Reforma constitucional anticorrupción.

La reforma constitucional de 27 de mayo de 2017, tuvo dos fases claramente identificables, representadas por dos enfoques, el primero orgánico hasta fines de 2013 y el segundo sistémico, a partir de 2014 y hasta 2015.

El 14 de noviembre de 2012, el entonces Presidente Electo Enrique Peña Nieto, hizo pública la iniciativa de ley que se presentaría en el Congreso de la Unión para crear un órgano denominado “Comisión Nacional Anticorrupción”, en un acto en el que los coordinadores parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, en el Senado y en la Cámara de Diputados, respaldaron dicho proyecto, prometiendo impulsarlo en el Congreso de la Unión. El proponente afirmó que eso permitiría “combatir con mayor eficacia las prácticas de corrupción que aún afectan a la Administración Pública Federal”¹⁹. La presentación de la propuesta constituyó el

¹⁷ Esta legislación, en buena medida, pretendió ser una suerte de “tropicalización” de la norma norteamericana denominada Foreign Corrupt Practices Act (Ley contra Actos de Corrupción en el Extranjero), cuyo objetivo central es criminalizar los actos de corrupción de los particulares.

¹⁸ Como más adelante se revisará, buena parte de las disposiciones de esta legislación fueron integradas a la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas.

¹⁹ Según fue dado a conocer a los medios de comunicación en esa misma fecha. <http://www.informador.com.mx/mexico/2012/417685/6/pena-nieto-presenta-plan-para-crear-comision-anticorrupcion.htm>; el texto de la propuesta se difundió por los mismos medios:

compromiso número 85 del documento “Compromisos por México” suscrito por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista, Acción Nacional y de la Revolución Democrática.

Al día siguiente, legisladores de los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México presentaron el proyecto como iniciativa en el Senado de la República²⁰.

De manera paralela con la propuesta sobre la Comisión Nacional Anticorrupción, legisladores integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México presentaron la iniciativa para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de enero de 2013.

La iniciativa propuso y obtuvo, entre otras reformas, la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, sujetando esta disposición a una condición suspensiva²¹, incluida en el Artículo Segundo Transitorio de la reforma.

En el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios

http://www.eluniversal.com.mx/graficos/pdf12/iniciativa_comision_nacional_anticorrupcion.pdf

(Consultado el 28 de agosto de 2018).

²⁰ LXII Legislatura, versión estenográfica, sesión del jueves, 15 de noviembre de 2012, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=2&fecha=2012-11-15> (Última consulta 28 de agosto de 2018).

²¹ “Las modificaciones previstas en el presente Decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica.

Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisará que el control interno y el sistema integral de control y evaluación gubernamental sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y principios del Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizará las reformas legales a que haya lugar. Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de este Decreto”.

Legislativos Primera, se aprobó el “Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción”, signada por los integrantes de dichas comisiones en el Senado de la República el 13 de diciembre de 2013, el cual fue enviado a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión²², se sintetizaron y analizaron las propuestas presentadas por legisladores en lo individual, así como por grupos parlamentarios de uno o varios partidos políticos, respecto de las reformas constitucionales requeridas para la creación de un órgano encargado del combate a la corrupción. Las propuestas fueron analizadas y el resultado de síntesis se incluyó en el mismo Dictamen²³.

Abandonando el enfoque orgánico contenido en el Dictamen de 13 de diciembre de 2013, se sucedieron nuevas iniciativas encaminadas a fortalecer los órganos ya existentes para el control interno y externo de la actuación de funcionarios de los poderes públicos, integrando elementos de participación ciudadana y creando mecanismos de coordinación interinstitucional. Como antecedente del actual Sistema Nacional Anticorrupción en este enfoque sistémico, pueden mencionarse las siguientes iniciativas presentadas ante la H. Cámara de Diputados:

- La del 4 de noviembre de 2014, defendida por los integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional en ambas Cámaras del H. Congreso de la Unión.²⁴

²² El documento del Dictamen puede ser consultado en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Dictamen_Anticorrupcion.pdf (Última consulta realizada el 28 de agosto de 2018).

²³ Rubros “C. Objeto y descripción de las iniciativas” y “D. Análisis a los modelos anticorrupción propuestos”, del Dictamen. (Última revisión 28 de agosto de 2018).

²⁴ El documento de la iniciativa puede ser consultado en la Cámara de Diputados: Gaceta Parlamentaria, año XVII, número 4148-V, martes 4 de noviembre de 2014, publicación en línea. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/nov/20141104-V.html#Iniciativa1>, (Revisada el 30 de agosto de 2018).

- La interpuesta por la Diputada Lilia Aguilar Gil, del Partido del Trabajo, el 11 de noviembre de 2014.²⁵
- La sostenida por los Diputados José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, el 25 de noviembre de 2014.²⁶
- La elaborada el 12 de febrero de 2015, por los Diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez, del Partido de la Revolución Democrática.²⁷

Como referente primordial, es de destacarse el Dictamen aprobado por el Pleno de la H. Cámara de Diputados el 26 de febrero de 2015, elaborado y aprobado previamente en su Comisión de Puntos Constitucionales, proponiendo el Decreto para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones constitucionales en materia de combate a la corrupción.

Con base en este último documento, se llevó a cabo una reunión de trabajo y análisis en las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Anticorrupción y Participación Ciudadana, Gobernación, Estudios Legislativos Segunda, formulando consideraciones y reflexiones sobre dicho Dictamen y decidieron llevar a cabo un proceso de reuniones y consultas con especialistas y con representantes de diversos ámbitos de la sociedad, tanto de organizaciones de la sociedad civil, como de distinguidos servidores públicos, encontrando coincidencia en torno a la

²⁵ El documento de la iniciativa puede ser consultado en la Cámara de Diputados: Gaceta Parlamentaria, año XVII, número 4153-VII, martes 11 de noviembre de 2014, publicación en línea. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/nov/20141111-VII.html#Iniciativa8>, (Revisada el 30 de agosto de 2018).

²⁶ El documento de la iniciativa puede ser consultado en la Cámara de Diputados: Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4162-V, martes 25 de noviembre de 2014, publicación en línea. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/nov/20141125-V.html#Iniciativa3>, (Revisada el 30 de agosto de 2018).

²⁷ El documento de la iniciativa puede ser consultado en la Cámara de Diputados: Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4213-III, jueves 12 de febrero de 2015, publicación en línea. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2015/feb/20150212-III.html#Iniciativa2>, (Revisada el 30 de agosto de 2018).

relevancia de las propuestas normativas contenidas en el Dictamen de la Cámara de Diputados.

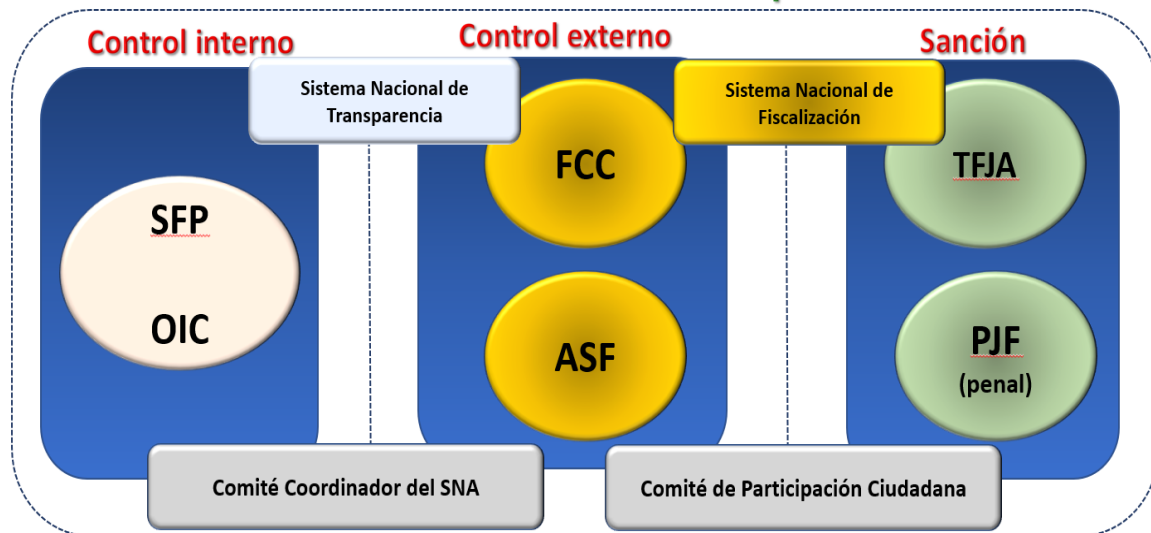
El Dictamen analizado a su vez por el Senado, fue materia de un segundo Dictamen de las mismas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Anticorrupción y Participación Ciudadana, Gobernación, Estudios Legislativos Segunda, aprobado y firmado en el Salón de Protocolo de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República el 16 de abril de 2015, constituyendo el preliminar de referencia previo al Decreto por el que, previa aprobación por la mayoría de las Legislaturas Locales, se declararon aprobadas las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, que crearon el Sistema Nacional Anticorrupción.

La reforma eliminó de golpe la iniciativa para crear un Órgano Encargado de Combatir la Corrupción, para centrarse en fortalecer y rediseñar el marco institucional existente en torno de cuatro órganos principales que son: la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y la Secretaría del Ejecutivo Federal encargada del Control Interno y los propios Órganos Internos de Control, más otras dos figuras más, una con finalidad de coordinación y otra participativa.

De conformidad con las reformas comentadas, los órganos que integran el Sistema Nacional Anticorrupción son los siguientes:

MAPA GENERAL DE DISEÑO INSTITUCIONAL

Sistema Nacional Anticorrupción



Merece atención particular la definición del propio Sistema dada por el primer párrafo del artículo 113 indicando que el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es 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. El Sistema cuenta con dos ejes transversales: el de participación ciudadana y el Sistema Nacional de Transparencia. El elemento adicional de coordinación que es el Sistema Nacional de Fiscalización puede ser visto asimismo como transversal, pues es una coordinación de control que abarca los ámbitos tanto interno como externo y es el elemento coordinador primordial de ambas dimensiones.

Asimismo, se ha generado una nueva interacción a partir de tres grandes sistemas, a saber: el Sistema Nacional de Transparencia -cuyo insumo es la información-, el Sistema Nacional de Fiscalización -para revisarla- y el Sistema Nacional Anticorrupción -para sancionarla-, tal y como puede observarse enseguida:

INTERACCIÓN SISTÉMICA



Como parte del Sistema Nacional Anticorrupción, el Comité de Participación Ciudadana ha auspiciado la elaboración de instrumentos como el Proyecto Preliminar de la Política Nacional Anticorrupción elaborada en junio de 2018 por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), sujeta a la consideración y aprobación en su caso del Comité Coordinador del SNA.²⁸

La reforma constitucional en comento entró en vigor el 28 de mayo de 2015 y el artículo segundo transitorio estableció el plazo de un año a partir de su entrada en vigor, para que el Congreso de la Unión aprobara, entre otras leyes, la ley general prevista en la fracción XXIX-V del artículo 73, para distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los

²⁸ El documento puede ser consultado en la página del Comité de Participación Ciudadana, publicación en línea. http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf, (Última revisión del 30 de agosto de 2018). A la fecha concluyeron los foros de consulta que se llevaron a cabo en toda la República Mexicana para enriquecer este documento y elaborar una versión definitiva que ya ha sido puesta a consideración del Presidente Andrés Manuel López Obrador y su Gabinete.

servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación. Esta ley no fue aprobada en mayo de 2016, sino que fue hasta el 18 de julio de ese año que se publicaron en el DOF cuatro nuevas leyes secundarias y se reformaron tres ya existentes para reglamentar lo preceptuado en la Constitución, a saber: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA), Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR) y reformas al Código Penal Federal (CPF).

Por disposición del artículo tercero transitorio del decreto de publicación de dichos ordenamientos, la entrada en vigor de la LGRA tuvo una *vacatio legis* de un año, por lo que fue a partir del 19 de julio de 2017 cuando comenzó a aplicarse.

Además de las leyes, es conveniente considerar otras disposiciones que se relacionan con la aplicación de la regulación de responsabilidades administrativas en materia de contrataciones públicas.

Así, el 2 de febrero de 2015, el Presidente de la República informó haber dado indicaciones al entonces nuevo titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP)²⁹ para reforzar los procesos de control, fiscalización y auditoría del Gobierno de la República y para vigilar que los servidores públicos se apegaran a la ley y a la ética, con ocho acciones ejecutivas en los siguientes rubros: Declaración patrimonial y de

²⁹ Recuérdese que en el DOF del 2 de enero de 2013 se publicaron sendas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, habiéndose derogado el artículo 37 que correspondía a la Secretaría de la Función Pública, a efecto de sustituirla por una Comisión Nacional Anticorrupción que a la postre nunca se creó. Por tanto, en virtud de que hasta entonces no había más que un Encargado de Despacho, el entonces Presidente de la República, con fecha 2 de febrero de 2015, nombró formalmente a un Secretario del Ramo.

posible conflicto de interés; creación de la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés, dependiente de la SFP; emisión de un Código de Ética y de Reglas de Integridad; Propuesta de protocolo de actuación de los servidores públicos en contrataciones públicas; puesta en marcha del portal de Registro de servidores públicos que intervienen en contrataciones públicas; puesta en marcha de la Ventanilla Única Nacional de trámites, servicios y participación; actualización de la Lista de proveedores sancionados por el Gobierno Federal y sus causas; ampliar los Mecanismos de colaboración de transparencia y combate a la corrupción con el sector privado.

De esta manera, el 20 de agosto de 2015 se publicó en el DOF el Código de Ética de los Servidores Públicos, las Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública y los Lineamientos Generales para Propiciar la Integridad de los Servidores Públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, creando Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés.³⁰

El Código de Ética incluyó los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. La honradez implicó conducirse con rectitud sin utilizar el empleo, cargo o comisión para obtener beneficios para sí o terceros. Además, entre los valores, ubicó el de integridad, para que impere en su desempeño una ética que responda al interés público y genere certeza plena de su conducta frente a todas las personas con las que se vincule u observen su actuación.

³⁰ En cumplimiento al Acuerdo emitido por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, publicado en el DOF del 12 de octubre de 2018, se dieron a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la LGRA, el 5 de febrero de 2019 se difundió en el Periódico Oficial el nuevo Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Gobierno Federal, cuyo Artículo Segundo Transitorio abrogó el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal del 20 de agosto de 2015, el cual, en esencia, es enteramente igual y tutela los mismos principios que el anterior, por lo que resultan aplicables los comentarios realizados.

El Código de Ética es de aplicación general, pero además se cuenta con Códigos de Conducta en cada dependencia o entidad, que para el caso de la Secretaría de la Función Pública fue publicado el 4 de mayo de 2017³¹, con el objetivo de establecer pautas de conducta en rubros que derivan de sus facultades en diversas materias y de las que se espera su observancia en el establecimiento de políticas, estrategias, normas, lineamientos, disposiciones administrativas y criterios, en el control, evaluación y fiscalización, en interpretaciones normativas, asesorías y respuesta a consultas, así como en resoluciones de procedimientos administrativos.

El Código de Conducta y de Prevención de Conflictos de Interés del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) fue aprobado por el Consejo Técnico del Instituto por Acuerdo ACDO.SA2.HCT.011215/283.P.DA, de 1 de diciembre de 2015, incluyendo dentro de los valores el de Integridad y prevención de conflictos de interés en el uso del cargo y en la asignación de recursos públicos, con la acción específica de repudiar, combatir y denunciar actos de corrupción.³²

Las Reglas de Integridad incluyeron un Capítulo IV de contrataciones públicas, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones para conducirse con transparencia, imparcialidad y legalidad y orientar las decisiones de los servidores públicos a necesidades e intereses de la sociedad y a garantizar las mejores condiciones para el Estado, prohibiendo conductas contrarias a la equidad entre participantes en contrataciones u orientadas a obtener beneficios o ventajas para sí o para terceros con motivo de ellas.

Además de la normativa mencionada, se tiene como referente el Protocolo de Actuación en Materia de Contrataciones Públicas, Otorgamiento y Prórroga de Licencias, Permisos, Autorizaciones y Concesiones, publicado en el DOF el 20 de

³¹ Véase en <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/codigo-de-conducta-de-la-secretaria-de-la-funcion-publica-108344> (Última revisión el 16 de marzo de 2019).

³² El documento puede ser consultado en la página del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicación en línea: <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/codigo-conducta.pdf>, (Revisión del 30 de agosto de 2018). Se alude a este ordenamiento, por ser una de las bases de sustentación de la segunda parte de este trabajo.

agosto de 2015, y modificado el 19 de febrero de 2016 y el 28 de febrero de 2017. Este instrumento se planteó con el objeto de establecer las reglas de contacto con particulares que son obligatorias para los servidores públicos inscritos en el registro que lleva la SFP de quienes participan en procedimientos de contrataciones públicas y, de modo complementario, estableció los mecanismos para que los particulares puedan formular un manifiesto de vínculos o relaciones que tengan con dichos servidores públicos.

Todas las normas mencionadas tienen que ser interpretadas y aplicadas en armonía con las leyes sustantivas que rigen las contrataciones públicas, a saber: la LAASSP y la LOPSRM, así como sus respectivos reglamentos³³.

6. Disposiciones de prevención y combate a la corrupción en las contrataciones públicas, contenidas en los ordenamientos secundarios del decreto de 18 de julio de 2016.

Además de las menciones efectuadas respecto del artículo 134 constitucional, relacionadas con las contrataciones públicas contenidas en ordenamientos derivados de la reforma de 27 de mayo de 2015 en materia de combate a la corrupción, publicados el 18 de julio de 2016, es de considerarse asimismo el contenido de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada con el conjunto de leyes secundarias en esa misma fecha, que tiene repercusión en materia de aplicación de la LAASSP. En dicho ordenamiento, se reformaron los artículos 19; 26; 31, fracciones XII, XXI, XXIV, XXIX, XXX, XXXIII y XXXIV; 37; 44 y 50, y se derogaron las fracciones XXII, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII,

³³ Víspera del inicio del mandato del Titular del Ejecutivo Federal Andrés Manuel López Obrador, y bajo la premisa de combatir la corrupción, mediante Decreto publicado en el DOF del 30 de noviembre de 2018, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para redistribuir las competencias, entre otras, de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, a fin de otorgarle a la primera las facultades normativas en materia de interpretación de las leyes de contratación pública (artículo 31, fracciones XXV, XXVI, XXVII y XXVIII) y para que, a través de su Oficialía Mayor, consolide las compras gubernamentales, mientras que a la segunda se le conservan sus atribuciones de fiscalización y control de las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas del Gobierno Federal (numeral 37, fracciones IX, XVII y XXI).

XXXI y XXXII del artículo 31, principalmente para precisar los asuntos encomendados a la Secretaría de la Función Pública en el numeral 37.

De este modo, en el texto reformado del numeral 37 mencionado, se estableció en la fracción IX una atribución de vigilancia de cumplimiento de la normatividad aplicable a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, consistente en fiscalizar directamente o a través de los órganos internos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República cumplan con las normas y disposiciones, entre otras materias, relativas a contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios. Asimismo, la fracción XXI confirmó la atribución otorgada a la misma dependencia por la versión vigente en 2012, consistente en establecer y conducir la política general de las contrataciones públicas reguladas por la LAASSP³⁴.

Es de precisar que en la nueva redacción de julio de 2016, se eliminó la facultad que le correspondía a esta Secretaría en materia de desincorporación de activos. Se incluyeron los criterios contenidos en las leyes mencionadas, derivados del artículo 134 constitucional y se adicionó la facultad de emitir instrumentos normativos “que se requieran” para las contrataciones públicas, lo que es de hecho una facultad reglamentaria³⁵. Asimismo, se estableció la facultad que ya se ejercía, pero con rango de inclusión legislativa, de asesoría normativa con carácter preventivo en procedimientos de contratación. Se adicionó la facultad de propiciar

³⁴ Véase la nota de pie de página 33. En tal sentido, el artículo 37, fracción XXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sufrió una adecuación, a efecto de que la Secretaría de la Función Pública sea la encargada de conducir y aplicar la política de control interno, prevención, vigilancia, inspección y vigilancia de las contrataciones públicas reguladas por la LAASSP y la LOPSRM y, conforme al ya mencionado numeral 31, fracción XXV, del referido ordenamiento legal, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público planear, establecer y conducir la política general en dicha materia.

³⁵ Al día de hoy, esta obligación está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de lo que eran las Unidades de Normatividad de Contrataciones Públicas (hoy Unidad de Normatividad) y de Políticas en Contrataciones Públicas (actualmente Unidad del Sistema Nacional de Compras), que dependían de la Función Pública y la Unidad de Compras (llamada hoy Unidad de Planeación e Investigación de Mercado), antes adscrita a la Secretaría de Economía, ahora unificadas en una entidad administrativa que probablemente llevará por nombre Unidad de Compras y Contrataciones Públicas, pues aun no se ha reformado el respectivo Reglamento Interior.

la coordinación, cooperación y búsqueda de homologación en materia de contrataciones, con los demás poderes públicos, entes autónomos y los órdenes de gobierno locales. Se precisó que la homologación a buscar estaría encaminada a establecer un sistema de contrataciones nacional y articulado³⁶.

Por otra parte, debe enfatizarse, con relación a las disposiciones de la nueva LGRA mencionadas previamente a propósito del artículo 134 constitucional, que el contenido del Título Quinto relativo a las infracciones y sanciones de la LAASSP, deberá adecuarse a las disposiciones del nuevo régimen de responsabilidades aplicables a todo servidor público, con carácter de ordenamiento nacional o general, el cual tiene plena vigencia a partir del 19 de julio de 2017, de conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio del decreto de publicación de la ya referida LGRA de 18 de julio de 2016.

Guardando afinidad con las disposiciones mencionadas, debe tomarse en cuenta que con fecha 5 de enero de 2017, se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se establece la obligación de incorporar a CompraNet, la información relativa a la planeación de las contrataciones y la ejecución de contratos que regulan la LAASSP y la LOPSRM, a través del cual, la SFP, merced a las atribuciones conferidas en el artículo 37, fracciones XXI y XXIII, de la LOAPF³⁷, establecerá acciones que propicien la integridad y la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere, a través de un solo medio de difusión electrónica.

³⁶ Éste ha sido un caro anhelo con el cual pudiera eliminarse la enorme dispersión normativa que hay en los tres niveles de gobierno, incluidos los entes constitucionales autónomos y las empresas productivas del Estado, a fin de mitigar las áreas de oportunidad de la corrupción que en esta materia se han presentado.

³⁷ Conforme al Artículo Séptimo Transitorio, párrafo segundo, del Decreto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 30 de noviembre de 2018, las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general en cualquier disposición relacionada con las Secretarías de Estado cuyas funciones se reforman por virtud de este Decreto, se entenderán referidas a las dependencias que, respectivamente, adquieren tales funciones. Por lo tanto, ahora es a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la que corresponde todo el tema normativo en materia de contrataciones públicas.

En este orden de ideas, y como antecedente, a partir del año 2012, se inició un movimiento global para promover la divulgación de información sobre contrataciones públicas y la participación de diversos actores en las mismas, cuyo resultado fue la creación de la Alianza para las Contrataciones Abiertas, en la cual México ha sido un activo protagonista, desde la adopción en el año de 2013 del compromiso del Gobierno Federal de apoyar sus principios, hasta la realización de acciones concretas en la materia con la participación de representantes de la sociedad civil, del sector privado y del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Dicha Alianza ha diseñado el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas, como una herramienta que permite difundir públicamente de manera homologada y organizada, información sobre el ciclo de la contratación pública, para lo cual México fue considerado un país idóneo para la validación del referido Estándar y el Gobierno Federal ha aceptado la adopción del mismo, aplicándose actualmente como proyecto piloto en algunas contrataciones representativas del ámbito federal.³⁸

Por tal motivo, el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas señalado, está armonizado con el marco que regula las contrataciones públicas sujetas a las leyes de la materia, por lo que dicho documento constituye el referente conforme al cual CompraNet debe alinearse para difundir la información relativa a la planeación de las contrataciones y la ejecución de los contratos, de manera que dicha plataforma se erija en el sitio electrónico para la difusión de la información correspondiente.

El 12 de enero de 2017, se publicaron en el DOF reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, actualizado el 19 de julio de ese año, a fin de adecuar su marco competencial a las nuevas atribuciones que se le confieren dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, dentro de las cuales se encuentra el

³⁸A mayor abundamiento, el Protocolo de Contrataciones Abiertas gravita sobre cuatro ejes fundamentales: transparencia y rendición de cuentas, innovación, participación ciudadana y combate contra la corrupción. Puede consultarse en línea: <https://www.contratacionesabiertas.mx/#> (Última revisión de 30 de agosto de 2018).

ámbito de la contratación pública, dejando en claro que ciertas facultades residuales las conservará su homóloga de Hacienda y Crédito Público³⁹.

Como componente importante del SNA, el artículo 49 de su Ley General prevé la instalación de la Plataforma Digital Nacional⁴⁰, como eje articulador de información integrado por los sistemas electrónicos siguientes: de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal⁴¹; de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas; de servidores públicos y particulares sancionados; de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización; de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y de Información Pública de Contrataciones (CompraNet).

³⁹ En los términos del Artículo Cuarto Transitorio del multicitado Decreto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 30 de noviembre de 2018, el Ejecutivo Federal contará con 180 días para expedir las adecuaciones correspondientes a los Reglamentos Interiores de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de modo que quede claro que toda la parte normativa en materia de contrataciones públicas corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁴⁰ El 23 de octubre de 2018 se dio a conocer en el DOF el Acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emitió el Análisis para la Implementación y Operación de la Plataforma Digital Nacional y las Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional, con el objeto de que se garanticen la interoperabilidad, interconexión, estabilidad, uso y seguridad de la información integrada en la Plataforma, promoviendo la homologación de procesos, la estandarización de datos y la simplicidad del uso para los usuarios, así como la protección de los derechos de acceso y los datos personales en posesión de sujetos obligados.

⁴¹ Mediante publicación en el DOF del 16 de noviembre de 2018, se difundió el Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emitió el formato de declaraciones de situación patrimonial y de intereses y expidió las normas e instructivo para su llenado y presentación, en cuyo Artículo Segundo Transitorio se indicó que los nuevos formatos serán obligatorios una vez que sea técnicamente posible su interoperabilidad con la Plataforma Digital Nacional, lo que no deberá exceder del 30 de abril de 2019. No obstante lo anterior, el 22 de febrero de 2019, a través del DOF, la Secretaría de la Función Pública expidió el Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del diverso por el que se dan a conocer los formatos que deberán utilizarse para presentar las declaraciones de situación patrimonial, a fin de que, atendiendo al principio de máxima publicidad, se constriña a los servidores públicos a que no reserven ninguna información de carácter patrimonial y la difundan plenamente, con el objeto de combatir la corrupción estructural y generar una nueva ética en el Gobierno Federal.

7. Régimen establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Esta ley se integra de cuatro títulos: Disposiciones generales; Responsabilidades administrativas, con dos capítulos de Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público y Quejas o denuncias, sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas; Registro patrimonial de los servidores públicos; y, Acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público.

Los obligados por la ley o sujetos de responsabilidad administrativa son los servidores públicos federales, a saber: los representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial Federal, funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, en organismos a los que la Constitución otorga autonomía, y las que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Los órganos competentes para aplicarla dentro de la Administración Pública Federal son: la SFP, así como los Órganos de Control Interno (OIC) y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, a quienes corresponde la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos y recursos previstos en la ley, en las dependencias y entidades que la componen.

Se incurre en responsabilidad administrativa cuando se cometen actos u omisiones realizados por los servidores públicos que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen la función pública.

Las sanciones previstas en la ley consistieron en amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni

mayor a un año, destitución del puesto; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, existiendo inmediatez de acuerdo con la ley, porque las sanciones se ejecutaban una vez impuestas en la resolución correspondiente, a diferencia de la ley precedente.

Se ampliará el análisis de las características de esta ley a propósito de la segunda parte de este trabajo.

8. Régimen establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

La LGRA se compone de dos libros, el primero de disposiciones sustantivas con cuatro títulos y el segundo de disposiciones adjetivas con dos títulos.

Tanto la administración de recursos como la intervención en procedimientos de contrataciones públicas, pueden relacionarse con hipótesis previstas en la LGRA, que entró en vigor el 19 de julio de 2017 y que contiene causales de responsabilidad “no grave” en las nueve fracciones de su artículo 49, así como causales de responsabilidades “graves” en sus artículos 52 a 64, que comprenden, a saber: cohecho (artículo 52); peculado (artículo 53); desvío de recursos públicos (artículo 54); utilización indebida de información (artículo 55); abuso de funciones (artículo 57); actuación bajo conflicto de interés (artículo 58); contratación indebida (artículo 59); enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés (artículo 60); tráfico de influencias (artículo 61); encubrimiento (artículo 62); desacato (artículo 63); obstrucción de la justicia (artículo 64); todo ello como resultado de la reforma constitucional ya mencionada de 27 de mayo de 2015.

En particular, debe tomarse en cuenta lo establecido en la obligación prevista en la fracción IX del artículo 49 de la nueva LGRA, cuyo incumplimiento es considerado como causal de responsabilidad “no grave” y que consiste en que todo servidor público debe cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones,

arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un conflicto de interés.

Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del Órgano Interno de Control, previo a la celebración del acto en cuestión, agregando que en caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad, precisando que se entiende que un socio o accionista ejerce dicho control cuando se trate de administradores o formen parte del consejo de administración, o bien conjunta o separadamente, directa o indirectamente, mantengan la titularidad de derechos que permitan ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital, tengan poder decisorio en sus asambleas, estén en posibilidades de nombrar a la mayoría de los miembros de su órgano de administración o por cualquier otro medio tengan facultades de tomar las decisiones fundamentales de dichas personas morales.

Asimismo, con respecto a las causales de responsabilidades consideradas como “graves”, éstas pueden estar referidas a los procedimientos de contratación, pero además el ordenamiento en comento prevé específicamente en su artículo 59, como conducta o tipo de “contratación indebida”, cuando el servidor público autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma Digital Nacional cuya creación y funcionamiento están

previstos en el mismo ordenamiento y en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

La ley también establece como autoridades facultadas para aplicarla a la SFP y sus homólogas de los Estados, así como a los OIC (artículo 9, fracciones I y II). Asimismo, incorpora como autoridad facultada para aplicar dicha ley, únicamente en tratándose de faltas administrativas graves, a la Auditoría Superior de la Federación y, en el caso de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el ejercicio de competencias de investigación y sanción se entienden sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior y de las Entidades de Fiscalización de las Entidades Federativas, en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos (numeral 9, fracciones III y V).

El artículo 10 dispone que la Secretaría y los OIC, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, calificación y substanciación de las faltas administrativas y que en el caso de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, la Secretaría y los OIC serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa.

Esta previsión se complementa con el artículo 11, que dispone que la Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves debiendo, por otra parte, dar cuenta a los Órganos Internos de Control en caso de faltas no graves o presentar denuncias ante el Ministerio Público en su caso.

El numeral 15 se ocupa de la prevención de la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, disponiendo que la Secretaría y los OIC, considerando las funciones que a cada una de ellos les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en

situaciones específicas deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción.

Esta función preventiva se complementa en los artículos 30 a 41, que se ocupan de los siguientes deberes:

- De realizar una verificación aleatoria de las declaraciones patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos.
- De inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los declarantes a su cargo. Asimismo, verificarán la situación o posible actualización de algún conflicto de interés, haciendo el seguimiento de la evolución de situación patrimonial y de intereses; el fincamiento de responsabilidades por omisiones de los obligados y la declaración de cesación de efectos del nombramiento en su caso; pudiendo hacer las investigaciones o auditorías respectivas, requerir la información necesaria y formular denuncias ante el Ministerio Público en el caso de presuntos actos delictuosos.

Se prevé el deber de implementación de las Secretarías y de los Órganos Internos de Control del protocolo de actuación en contrataciones públicas emitido por el Comité Coordinador del SNA (artículo 44), así como el deber de supervisar la ejecución de los procedimientos de contratación pública por parte de los contratantes para garantizar que se llevan a cabo en los términos de las disposiciones en la materia, realizando las verificaciones procedentes (numeral 45) y el deber de integrar las declaraciones de intereses de los servidores públicos al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal (precepto 46).

Se contempla en el numeral 60 que, en caso de comisión de faltas administrativas no graves con perjuicio a la hacienda pública o al patrimonio del ente público, las instancias gubernamentales o los particulares que, hubiesen recibido recursos públicos sin tener derecho a los mismos, deberán reintegrarlos a la institución afectada en un plazo no mayor a noventa días, contados a partir de la notificación correspondiente de la Auditoría Superior de la Federación o de la Autoridad resolutora.

En materia de sanciones, se prevé en los artículos 75 a 77, la facultad de imponerlas por faltas administrativas no graves, a saber: I. Amonestación pública o privada; II. Suspensión del empleo, cargo o comisión; III. Destitución de su empleo, cargo o comisión, y IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas. Se establecen criterios de racionalidad y proporcionalidad e incluso la posibilidad de abstención de sancionar por no tener sanciones precedentes y no existir dolo.

Se dispone que la Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas investigarán y, en su caso, substanciarán en los términos de la misma ley los procedimientos de responsabilidad administrativa correspondientes (faltas graves) y presentarán la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público competente en su caso o darán vista a las secretarías u OIC (faltas no graves, artículos 88 y 89).

Se regula igualmente que la autoridad a quien se encomiende la substanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinta de aquél o aquellos encargados de la investigación, por lo que se hace aplicable a la Auditoría Superior de la Federación el deber de contar con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y substanciadoras, con independencia recíproca (artículo 116).

La multicitada legislación estipula en el numeral 220 que las resoluciones definitivas que emita el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, podrán ser impugnadas por la SFP, los OIC de los entes públicos federales o la Auditoría Superior de la Federación, interponiendo el recurso de revisión, mediante escrito que se presente ante el propio Tribunal, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva.

Se ampliará el análisis de las características de este nuevo ordenamiento en la segunda parte de este trabajo.

9. Aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La reforma constitucional de 27 de mayo de 2015 estableció en el artículo 73 como facultad del Congreso de la Unión, la contenida en la fracción XXIX-H relacionada con el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para expedir la ley de dicho órgano, a fin de darle competencia, entre otras atribuciones, para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como para 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 Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, agregando en su párrafo quinto que a una de las secciones de la Sala Superior del Tribunal le corresponderá la resolución de los procedimientos mencionados, lo cual es innegablemente una facultad exclusiva de la Sección de la Sala Superior en comento.

La Ley Orgánica del Tribunal, publicada en el DOF el 18 de julio de 2016 establece en el artículo 20 la competencia de la Tercera Sección de la Sala Superior en materia de responsabilidades administrativas para sancionar aquellas conductas

que la ley determine como graves en casos de servidores públicos y de los particulares que participen en dichos actos, previendo en sus numerales 37 y 38 la existencia de Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, con atribuciones para resolver e imponer sanciones en esta materia. A su vez, en el diverso 43 prevé la designación de los Magistrados: en el caso de los de Sala Superior, a propuesta del Presidente de la República, para ratificación por mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, durando quince años improrrogables en el encargo; y, en tratándose de Magistrados de las Salas Regionales, Especializados en Materia de Responsabilidades Administrativas o Supernumerarios, igualmente deberán ser propuestos por el Titular del Ejecutivo y ratificados sus nombramientos por mayoría absoluta de los miembros presentes del Senado o en sus recesos, por la Comisión Permanente, para ocupar sus cargos por diez años, pudiendo ser ratificados por una sola vez por un período, con excepción de los de las Salas Especializadas en Responsabilidades, quienes no podrán ser reelectos.

El problema surge porque hasta la fecha no han sido nombrados dichos magistrados, de manera que para subsanar dicha carencia el propio Tribunal emitió el Acuerdo SS/10/2017⁴², por el que se establecieron Salas Regionales Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas, facultándolas para imponer sanciones a los servidores públicos y particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves. El Acuerdo fue fundamentado en los artículos 6, fracción III, 9, 16, fracciones III, V, IX, X, XI y XII, 28, fracciones II, III y IV, 30 y 40, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y 8, fracciones III y V, de su Reglamento Interior, y se precisó que conforme al numeral 28, fracción II, de la Ley Orgánica referida, las Salas Auxiliares apoyarán a las Salas Regionales con carácter de Ordinarias o Especializadas, en el dictado de las sentencias definitivas diversas a las que se tramiten en la vía sumaria, por lo

⁴² Publicado en el DOF del 18 de julio de 2017, justamente un día antes de que entrara en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

que su circunscripción territorial la determinará el Pleno General a propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, determinándose que la Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana se transformaría temporalmente en Sala Regional Mixta para que continúe con sus funciones de Sala Regional Metropolitana y asuma la competencia de Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves.

Si se considera que cualquier autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite, es innegable que la instrucción contenida en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal confieren a la Tercera Sección⁴³ y a las Salas Especializadas la competencia exclusiva en materia de responsabilidades administrativas graves, y no a ninguna Sala Regional habilitada de manera paralela a la ley, la competencia otorgada en el Acuerdo SS/10/2017 parecería viciada de invalidez y, por lo tanto, también tendrían el mismo vicio sus resoluciones, impugnables por este motivo, sin considerar el hecho de establecer la Constitución que la imposición de sanciones en esta materia es exclusiva de una Sección de la Sala Superior, sin referirse a Salas Especializadas que no son mencionadas por el texto constitucional como facultadas para sancionar.

Asimismo, y partiendo de la base de que una ley o un acuerdo administrativo no pueden contradecir a la norma superior constitucional, ni ser *praeter legem* o ir más allá de dicho texto, para que un órgano cree competencias que no le han sido conferidas por dicho texto, se tiene actualmente un problema de potencial invalidez o de certeza jurídica de las sanciones que se lleguen a imponer en uso de esa competencia derivada de la ley y del acuerdo precitado⁴⁴.

⁴³ En tanto sean ratificados los nombramientos de los Magistrados de la Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ésta se integrará, conforme al artículo 14 de su Ley Orgánica, por tres Magistrados de Sala Superior, quienes podrán ser suplidos de manera temporal, en términos del diverso numeral 11 de dicho ordenamiento, por el Magistrado Presidente, los Presidentes de Sección o por alguno de los Magistrados del Pleno Jurisdiccional, en orden alfabético de sus apellidos.

⁴⁴ La entonces Senadora de la República Olga Sánchez Cordero propuso el 27 de noviembre de 2018 la eliminación de las cinco Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas previstas en el Artículo Quinto Transitorio del Decreto publicado en el DOF el 18 de julio de 2016, por el que expidió la Ley

II. ANÁLISIS DE UN CASO PRÁCTICO QUE EJEMPLIFICA UNA CONDUCTA DE CORRUPCIÓN

A. SUMARIO DE EJEMPLIFICACIÓN DE HECHOS AL 10 DE NOVIEMBRE DE 2010:

1. *El caso a analizar.*⁴⁵

En noviembre de 2010 el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) tuvo conocimiento, a través de la difusión de una conversación telefónica entre el Director de Asuntos Corporativos de Laboratorios Novartis y el presidente ejecutivo de Laboratorios Stendhal, de la filtración de información reservada sobre sus licitaciones de medicamentos antes de su publicación.

Con motivo de ello, la Dirección Jurídica del IMSS solicitó la intervención de la Secretaría de la Función Pública, para investigar el caso, en donde no se logró acreditar la filtración de la información y se exoneró a los funcionarios de los laboratorios de cualquier responsabilidad.⁴⁶

Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, aduciendo que su creación no estaba contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Véase: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/42908-plantea-olga-sanchez-cordero-eliminar-cinco-salas-especializadas-del-tfja.html> (Última consulta el 16 de marzo de 2019). La duda es atendible, específicamente si se toma en cuenta lo señalado expresamente en el artículo 73, fracción XXIX, inciso H, quinto párrafo, de la Constitución Federal, pues textualmente señala: “La Sala Superior se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción”. Sin embargo, a la fecha no se han ratificado por parte del Senado de la República los nombramientos de los tres Magistrados de la Sala Superior que integrarán la Tercera Sección, por lo que ésta habrá de conformarse en los términos del numeral 11 de la precitada Ley Orgánica.

⁴⁵ Caso preparado por el Dr. Alejandro Orrico Gálvez.

⁴⁶ Se sabe extraoficialmente que este asunto trascendió hacia el interior de Laboratorios Novartis, S.A. de C.V. y que el Titular del Área de Cumplimiento en México (Chief Compliance Officer), por instrucciones de su superior jerárquico en Basilea, Suiza, ordenó el inmediato cese de las personas involucradas en el caso del área de Ventas a Gobierno de la empresa, como una medida precautoria de mitigación de riesgo y conforme a sus protocolos internos.

Sin perjuicio de lo anterior, en la mencionada investigación se aseguraron una computadora, teléfonos celulares y documentos al entonces Director de Adquisición de Bienes del IMSS, descubriéndose que compartía información de otras licitaciones, vía correo electrónico, a directivos de dos proveedores de víveres del Instituto "La Cosmopolitana, S.A. de C.V." y "Productos Erel, S.A. de C.V."

En efecto, los representantes de dichas empresas le señalaban al funcionario, mediante correo electrónico, los aspectos que debían quedarse, modificarse y eliminarse en la convocatoria de la licitación, de tal manera que fueran beneficiados por el fallo.

Con esta información el Director de Adquisición de Bienes del IMSS, quien contaba con la autoridad suficiente para ello, modificaría la información de la convocatoria, pretendiendo beneficiar a las mencionadas empresas.

La licitación sobre la que versan estos últimos hechos fue suspendida para garantizar la libre concurrencia de los interesados y se iniciaron las acciones legales contra el servidor público⁴⁷.

Finalmente, cabe señalar que en la época de los hechos las contrataciones de alimentos del IMSS eran equivalentes a tres mil millones de pesos, de donde deriva la relevancia del caso.

Conforme a las circunstancias de tiempo, modo y lugar para la resolución del caso se deben considerar las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP).

Es oportuno añadir, como resultado de la búsqueda de referencias y del seguimiento sobre el caso en comento, lo siguiente:

⁴⁷ El caso recibió cobertura de prensa en: <http://noticierotelevisa.esmas.com/nacional/372763/destapan-red-corrupcion-imss/> (Consultado el 28 de agosto de 2018).

- Como Coordinador de Adquisición de Bienes del IMSS, dicho servidor público tenía la autoridad para modificar las bases de las convocatorias de licitación.⁴⁸
- Las empresas mencionadas obtuvieron en 2010 contratos por 320 millones de pesos, según el Secretario de la Función Pública⁴⁹.
- En los medios se indica que el titular del IMSS y/o sus colaboradores (Director de Administración y Evaluación de Delegaciones y la titular de la Unidad de Administración) habían recibido el 19 de febrero de 2010 una carta de la Asociación Civil Cruzada Anticorrupción indicando prácticas irregulares en licitaciones de suministro de víveres. Asimismo se señaló como antecedente que el servidor público indicado había autorizado por lo menos 12 licitaciones públicas (00641188-025-09; 00641188-052-08; 00641188- 120-07; 00641214-015- 09; 00641214-072-08; 00641216-024-09; 00641216- 028-08; 00641216-062-09; 00641218-015-08; 00641218-016-09; 00641275- 005-09; y, 00641276-024-08) por un monto total de 437 millones 668 mil 355 pesos, a la empresa La Cosmopolitana S.A. de C.V.⁵⁰
- También se cita como antecedente de estas prácticas el señalamiento de proveedores de que en 2009 se interpusieron denuncias en la SFP, en contra de dicho servidor público, entonces Subdirector de Servicios Administrativos de la Delegación Norte del Distrito Federal del IMSS, por irregularidades en

⁴⁸ El entonces vigente Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social (publicado en el DOF del 18 de septiembre de 2006) otorgaba facultades a la llamada Dirección de Administración y Evaluación de Delegaciones (hoy Dirección de Administración), en su artículo 69, fracción II, para difundir la normatividad en materia de adquisición de bienes y servicios institucionales, de manera que, conforme al Manual de Organización respectivo (aprobado por el H. Consejo Técnico el 27 de octubre de 2010, mediante Acuerdo ACDO.SA2.HCT.271010-323.P.DAED), delegaba dicha atribución en la Coordinación de Adquisición de Bienes, a la sazón competente en aquella época para realizar los procedimientos de contratación de bienes.

⁴⁹ <https://ciam.wordpress.com/tag/corrupcion>. (Última consulta el 30 de agosto de 2018).

⁵⁰ "Tenemos serias sospechas de que César Mora Eguiarte (entonces jefe de Servicios Administrativos de la Delegación DF Norte) es responsable de diversas irregularidades". ¿Cuáles? Según la carta, las de alterar bases de licitación de suministro de víveres para el hospital de Cardiología del Centro Médico Nacional Siglo XXI con la intención de exigir requisitos que "98% de las empresas no pueden cumplir", a fin de beneficiar a un proveedor específico"; <http://www.eldiariodecoahuila.com.mx/editoriales/2010/11/13/editoriales-204881.html> (Última consulta del 30 de agosto de 2018).

procedimientos de adquisiciones que fueron repuestos por instrucciones de la SFP⁵¹.

- La difusión de la conversación telefónica fue presentada el 9 de noviembre de 2010 por el periodista y conductor Joaquín López Dóriga, en un canal de la empresa Televisa.⁵²
- La instrucción de investigar fue dada por el Presidente de la República, como lo confirmó en su cuenta de twitter el 10 de noviembre de 2010, durante un vuelo a Corea⁵³, mensaje retuiteado por el titular del IMSS.
- La SFP confirmó por comunicado de 10 de noviembre de 2010, emitido con fundamento en el artículo 49, fracción VI de su Reglamento Interior⁵⁴, haber recibido la instrucción presidencial, pero precisó que el 9 de noviembre por la tarde había recibido denuncia sobre la participación irregular de funcionarios del IMSS en procesos de contratación, por parte del Director Jurídico del Instituto. La SFP, por conducto del OIC en el IMSS⁵⁵, ordenó la suspensión del empleo a César Mora Eguiarte, servidor público presunto responsable, como medida cautelar, con la finalidad de facilitar las indagaciones sobre la naturaleza de los hechos y probables irregularidades⁵⁶. La dependencia indicó que se inició el expediente de investigación DE/903/10. Las investigaciones abarcarían diversos procesos de contratación de la Coordinación de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Instituto, a cargo del servidor público señalado, adscrita a la Unidad de Administración, en la Dirección de Administración y

⁵¹ Los proveedores señalaron que el funcionario “manejaba las compras como mejor le parecía y convenía”; <https://vanguardia.com.mx/asignomoradesde2008contratosanunamismaempresaproveedores-587678.html> (Consultado del 30 de agosto de 2018).

⁵² Véase: <https://www.proceso.com.mx/80436/televisa-fraguo-el-audioescandalo>. (Última consulta del 30 de agosto de 2010).

⁵³ “He dado instrucciones para que se investigue a fondo posible corrupción en el IMSS y se castigue a quienes resulten responsables”; <https://www.horacero.com.mx/nacional/calderon-ordena-indagar-corrupcion-en-imss/> (Consultado el 30 de agosto de 2018).

⁵⁴ <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/noviembre-2010/comunicado-101110.html> (Consultado el 30 de agosto de 2018).

⁵⁵ http://www.zocalo.com.mx/new_site/articulo/cesan-a-funcionario-del-imss-por-presunta- (Consultado 30 de agosto de 2018).

⁵⁶ <http://periodicoeldia.mx/necesario-investigar-al-instituto-mexicano-del-seguro-social/> (Consultado 30 de agosto de 2018).

Evaluación de Delegaciones del IMSS; así como a la Comisión Federal para la Prevención de Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) de la Secretaría de Salud y de manera paralela a esta investigación, se inició otra respecto a la concordancia del patrimonio de los servidores públicos involucrados y sus ingresos⁵⁷, precisando que dicho inicio fue a las 17:45 del 9 de noviembre, antes de la presentación de la conversación telefónica en el noticiero precitado.

- El Secretario de la Función Pública precisó que desde hacía tres años había iniciado una investigación relacionada con la venta de medicamentos para el IMSS y con ello se había “empezado” con el tema⁵⁸. También precisó que “logramos detectar que sí había un tema ahí con este funcionario, de que le estaba pasando información privilegiada a otros proveedores, específicamente a dos proveedores de víveres del Seguro Social”. El Secretario añadió: “El proyecto de las bases para hacer la licitación se las enviaba a estos proveedores, en donde les decía... les pasaba toda la información de cómo iba a ser esta convocatoria y los proveedores, a su vez, le regresaban un correo marcándole con colores distintos las cosas que debían quedarse en esta convocatoria, de tal manera, que los favoreciera a ellos”⁵⁹.
- El IMSS informó mediante un comunicado que presentaría el 10 de noviembre la denuncia correspondiente ante la Procuraduría General de la República (PGR)⁶⁰, por los delitos en que pudiesen haber incurrido los participantes en dichos hechos, “por su presunta participación en actos de corrupción y tráfico de influencias”⁶¹.

⁵⁷ <http://ntrzacatecas.com/2010/11/10/suspenden-a-cesar-mora-por-caso-de-corrupcion-imss-novartis/> (Consultado 30 de agosto de 2018).

⁵⁸ Dicho funcionario, “En entrevista telefónica desde Seúl en el noticiero de Joaquín López Dóriga, explicó que ‘hace algún tiempo nosotros hicimos un análisis, hace como tres años, de cómo estaba la venta de medicamentos en el Seguro Social y ahí empezamos con este tema’; <http://www.la-verdad.com.mx/exhiben-corrupcion-imss-22371.html> (Consultado 30 de agosto de 2018).

⁵⁹ <https://ciam.wordpress.com/tag/corrupcion>, La SFP indicó que “los correos electrónicos hallados en la computadora de César Mora Eguiarte, revelan que tiene una relación estrecha con José Ramón Aquique Organes y Jorge Lasmanas, representantes legales de La Cosmopolitana S.A. de C.V. y Productos Erel S.A. de C.V. respectivamente”. (Consultado 30 de agosto de 2018).

⁶⁰ <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/722457.html> (Consultado 30 de agosto de 2018).

⁶¹ <https://nnc.mx/padmin/publish/plantillas/imprimir.php?articulo=39320> (Consultado 30 de agosto de 2018).

- El 29 de noviembre de 2011 por parte del mismo reportero López Dóriga, se indicó que el Secretario de la Función Pública había informado que el servidor público señalado había sido sancionado, mencionando su destitución e inhabilitación hasta por 10 años para ejercer otro cargo público⁶².

2. Factibilidad de ejercer acción para sancionar administrativamente al Director de Adquisición de Bienes del IMSS y a los particulares vinculados con los hechos referidos.

De conformidad con los datos recabados, el servidor público señalado fue objeto de una denuncia respecto del comportamiento probablemente ilícito, presentada por el Director Jurídico del IMSS ante el OIC, previamente a su suspensión temporal cautelar, por lo que no puede considerarse que el inicio de procedimiento en su fase de investigación fue la instrucción presidencial recibida por el Secretario de la Función Pública (SFP) y/o por el titular del IMSS. En este sentido, es útil considerar que la LFRASP establecía un régimen de investigación y sanción de responsabilidades administrativas en sede administrativa, sujeta a un control jurisdiccional posterior a la imposición de la sanción, en esa época a cargo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Para la LFRASP, las autoridades competentes para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en ella eran los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República (artículo 4). Asimismo, la propia SFP podía ejercer la facultad de instruir el procedimiento disciplinario, ejerciendo la atracción prevista en el numeral 18 de la LFRASP, con el efecto de requerir el envío del expediente respectivo y de poder imponer las sanciones respectivas, por la naturaleza de los hechos denunciados o

⁶² <https://ciam.wordpress.com/tag/corrupcion>, "Insert de Salvador Vega Casillas: "La Secretaría de la Función Pública procedió entonces a destituirlo y a castigarlo inhabilitándolo hasta por diez años para que vuelva a ejercer otro cargo público". (Consultado 30 de agosto de 2018).

la gravedad de las presuntas infracciones. En la especie, se ignora si el expediente DE/903/10 estuvo a cargo del OIC en el IMSS o de la propia SFP, a través de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

Las atribuciones de investigar citadas en el artículo 4, corresponden a la SFP, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, pero para su ejercicio se requiere que toda investigación esté “debidamente motivada” de conformidad a lo previsto en el artículo 20 de la LFRASP. La investigación presupone un acto o hecho que lleve al conocimiento del órgano competente una probable infracción a lo preceptuado como obligaciones del servidor público del numeral 8 de la LFRASP. Este conocimiento puede obtenerse por medio de una queja o denuncia (control a petición de parte), como en la especie analizada, o como resultado de una auditoría (control de oficio). Sin embargo, también podría ser llevado al conocimiento del órgano por medio de lo exhibido o presentado en medios de comunicación. Asimismo, es de considerar el acatamiento de una “instrucción presidencial” o del mismo titular de la SFP para dicho inicio, no sin haber estado precedida de un indicio serio de probable existencia de la infracción, como también se presentó en el caso estudiado.

Sin embargo, en toda hipótesis, es necesario no solamente cumplir con lo ordenado con la LFRASP de que el inicio y la práctica de la investigación deben estar debidamente motivadas, sino que además es necesario que exista siempre, en todo acto de esta fase, la debida fundamentación de la competencia de la autoridad que investiga y de la adecuación en relación a lo que se investiga, a pesar de la omisión del artículo 20 precitado, pues los actos mediante los cuales se investiga serán mediante las auditorías o a través de oficios requiriendo la información relacionada con la conducta probablemente infractora, actos administrativos que deberán reunir requisitos mínimos y que deben ajustarse a las garantías constitucionales de debida fundamentación y motivación previstas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, dado que tales actuaciones no escapan a los imperativos constitucionales que buscan salvaguardar los derechos fundamentales de los gobernados, que

podrían trascender al sentido de lo actuado durante las fases de instrucción, resolución y sanción. Además, de toda diligencia practicada debe levantarse acta circunstanciada a firmarse por los participantes (artículo 23). Esta posible transgresión que podría vulnerar derechos del servidor público ha sido señalada por el Poder Judicial Federal.⁶³

En la especie, fue la denuncia la vía primera del conocimiento del OIC, seguida del “hecho notorio” de lo difundido en los medios de comunicación, con una posterior instrucción presidencial y de la SFP, a la sazón superiora jerárquica del OIC en el IMSS. El artículo 6 de la LFRASP menciona como contenido de las quejas o denuncias los actos u omisiones de los servidores públicos, y el artículo 10 dispone que las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público. A su vez, la fracción V del artículo 21 de la misma ley prevé la facultad de la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades de determinar la suspensión temporal del servidor público respecto de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de modo previo o posterior al citatorio que da inicio al procedimiento disciplinario, con el efecto de suspender los efectos del nombramiento a partir de la notificación de esta medida al interesado y cesando al dictar resolución o por determinación de la autoridad que la ordenó. Es menester tener en consideración que la suspensión debe fundarse y motivarse y no debe prolongarse indefinidamente, pues irroga perjuicio al suspendido y le impide percibir remuneración alguna durante ese lapso. En la especie, se instruyó esta suspensión antes del citatorio, al inicio de la fase de investigación.

⁶³ “Responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Las violaciones al procedimiento de investigación o auditoría pueden reclamarse en el juicio de nulidad contra la resolución disciplinaria y el planteamiento respectivo deberá estudiarse por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”. Novena Época; Registro: 170191, Instancia: Segunda Sala; Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Febrero de 2008. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 8/2008. Página 596.

Además del inicio de la investigación en sede administrativa, el Director Jurídico del IMSS, en ejercicio de lo previsto en el artículo 19 de la LFRASP, informó haber presentado denuncia de los hechos ante el Ministerio Público Federal, sin indicarse el resultado de la indagatoria respectiva ni su calificación, teniendo como marco los Códigos Penal y de Procedimientos Penales Federales, indicando además el mismo artículo el deber del OIC o de la SFP de presentar dicha denuncia en caso de tener conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal.

Por consiguiente, sí era factible sancionar administrativamente al Coordinador de Adquisición de Bienes del IMSS conforme a la entonces vigente LFRASP.

Ahora bien, en cuanto a los particulares, cabe mencionar que en la época de los hechos, no se contemplaba la responsabilidad administrativa a su cargo, por lo que no eran sujetos ni de la LFRASP, ni propiamente de la LAASSP, porque los hechos no derivaron aparentemente de ninguna de las fases de adjudicación de contratos.⁶⁴

No obstante lo anterior, la SFP o el OIC podían llevar a cabo visitas o inspecciones a los proveedores del Gobierno Federal, conforme a lo dispuesto por el numeral 57, tercer párrafo, de la LAASSP e incluso, en términos del diverso 63 de ese mismo ordenamiento, buscar que se impusieran sanciones de orden civil (por los daños y/o perjuicios que le hubieren podido irrogar al IMSS, excitando al área jurídica para que presentara la demanda respectiva) o incluso penales (por la eventual participación de los particulares en la comisión de alguno de los delitos previstos en el Código Penal Federal).⁶⁵

⁶⁴ En efecto, lo más cercano a una posible infracción administrativa a cargo de un proveedor (persona física o moral que ha suscrito un contrato de adquisiciones, arrendamientos y/o servicios), es el artículo 60, fracción IV, de la LAASSP, cuyo tenor literal reza: “La Secretaría de la Función Pública, además de la sanción a que se refiere el primer párrafo del artículo anterior, inhabilitará temporalmente para participar de manera directa o por interpósita persona en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por esta Ley, a las personas que se encuentren en alguno de los supuestos siguientes: ... IV. Las que proporcionen información falsa o que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato o durante su vigencia, o bien, en la presentación o desahogo de una solicitud de conciliación o de una inconformidad;...”.

⁶⁵ En el apartado siguiente se analizarán las eventuales conductas penales a cargo de los particulares que intervinieron en los hechos.

Por tanto, se analizarán las hipótesis probablemente vulneradas con la conducta del servidor público en la LFRASP, así como las que en materia penal se hubieren podido configurar, sin dejar al margen la posible aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica entonces vigente, conforme se verá más adelante.

3. Principios y obligaciones incumplidos por el servidor público presunto infractor y por los particulares relacionados con los hechos referidos.

En la recopilación de hechos relatados en medios de comunicación, incluyendo las declaraciones de las autoridades sancionadoras (Secretario de la Función Pública), aparece con claridad lo siguiente:

- a) Existió un intercambio de información entre el imputado y los particulares a través de correo electrónico, con datos de licitaciones comunicados a empresas potenciales proveedoras del IMSS, es decir de información aún no pública, bajo custodia del servidor público. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2010 indicaba en su artículo 14 que se consideraría como reservada la que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial (fracción I) y la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada (fracción VI). En el caso estudiado, el difundir con particulares los documentos de una licitación aún no publicada, era contrario al principio de imparcialidad mencionado en el artículo 7 de la LFRASP, pues su comunicación infringía el quinto párrafo del artículo 26 de la LAASSP que señala la obligación de establecer los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, debiendo las dependencias y entidades proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos, a fin de evitar favorecer a algún participante, así como lo

previsto en el párrafo séptimo del mismo artículo de que las condiciones de una licitación no podrán ser negociadas. El segundo párrafo del artículo 29 del mismo ordenamiento es claro al reiterar que para la participación, adjudicación o contratación de adquisiciones, arrendamientos o servicios no se podrán establecer requisitos que tengan por objeto o efecto limitar el proceso de competencia y libre concurrencia y, en la especie, la comunicación hecha vulneraba esta previsión.

- b) El intercambio de información consistió, según el Secretario de la Función Pública, en que *“El proyecto de las bases para hacer la licitación se las enviaba a estos proveedores, en donde les decía... les pasaba toda la información de cómo iba a ser esta convocatoria y los proveedores, a su vez, le regresaban un correo marcándole con colores distintos las cosas que debían quedarse en esta convocatoria, de tal manera, que los favoreciera ellos”*, es decir que “negociaba” las condiciones de la licitación por este método, contraviniendo los preceptos ya indicados de la LAASSP, comunicando por añadidura información bajo su custodia o resguardo que aún no debía ser conocida por particulares antes de la publicación de la convocatoria respectiva, en fase de preparación y con exclusión de otros posibles participantes, sin tratarse tampoco de investigación de mercado.

Teniendo estos referentes, puede colegirse el incumplimiento por el servidor público de las siguientes fracciones del artículo 8 de la LFRASP, que establecía las obligaciones de todo servidor público:

Fracción I, para cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión. En el caso comentado, existió un acto de comunicar información reservada con impacto en la deficiencia de un servicio, de actuar respetando el principio de imparcialidad para obtener las mejores condiciones para el Estado en las contrataciones cuya

preparación le había sido encomendada. Además, al actuar parcialmente, ejerció indebidamente el cargo conferido, abusando de él, aunque no se hubiese documentado o acreditado la obtención de beneficio alguno para sí o para terceros. La obtención de dicho beneficio, en sí misma, no resultaba óbice para acreditar la responsabilidad del servidor público en su caso, conforme lo ha señalado el Poder Judicial.⁶⁶

Al ejercer indebidamente el cargo o abusar de él, el servidor público desconoció simultáneamente los principios de legalidad, honradez, lealtad y eficiencia que rigen en el servicio público, pues ya había infringido el de imparcialidad. La ilegalidad, por el ejercicio indebido y contrario a su marco de actuación, en relación con sus funciones; la falta de honradez, pues al actuar parcialmente perjudicó no sólo su servicio encomendado, sino a potenciales participantes en las licitaciones bajo su encomienda, actuando evidentemente sin hacerlo del conocimiento de sus superiores; la falta de lealtad, pues ésta es entendida como el correcto desempeño de sus funciones en relación con la misión de la dependencia o entidad de la que forma parte; la falta de eficiencia, porque la parcialidad observada iría forzosamente en detrimento de los objetivos de toda licitación, de obtener las mejores condiciones para el Estado de acuerdo con la LAASSP, perjudicando con ello al IMSS. Este cúmulo de obligaciones a cargo del servidor público ha sido considerado salvaguarda de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los empleados del gobierno.⁶⁷

⁶⁶ *“Responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Pueden sancionarse las irregularidades cometidas por éstos, aunque no impliquen un beneficio económico para el responsable ni causen daños o perjuicios patrimoniales.”* Novena Época. Registro: 172153. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Junio de 2007. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.8o.A.123 A. Página: 1169.

⁶⁷ *“Servidores públicos. La circunstancia de que sus atribuciones y obligaciones no estén expresamente contempladas en una norma general, es insuficiente para eximirlos de responsabilidad.”* Novena Época. Registro: 165147. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Febrero de 2010. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.7o.A. J/52. Página: 2742.

Fracción III, utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos. La utilización “exclusiva” significa que cualquier acto u omisión que no se dirija a los fines para los cuales se otorgó una facultad, debe descartarse del desempeño del servidor público. En el caso en comento, las facultades atribuidas no fueron utilizadas exclusivamente para fines legales, sino en desviación manifiesta respecto de ellos.

Fracción V, con la obligación de custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos. En el caso comentado, el servidor público no impidió el uso indebido de la información bajo su custodia, que detentaba y tenía bajo su responsabilidad por razón de su cargo, que fue comunicada a los particulares y además fue “negociada” con ellos, como ya se indicó bajo la afirmación del Secretario de la Función Pública. Esta fracción se refiere a que el servidor público es garante respecto del bien jurídico tutelado por la norma representado por la información bajo su resguardo, con motivo de su empleo, cargo o comisión, custodia que puede derivarse de previsión de la ley, un contrato o una orden emitida por persona facultada. La conculcación de este bien jurídico conduce además a configurar una hipótesis delictiva.⁶⁸

Fracción XXIV, para abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público. En el caso en comento, se mencionó ya la relación entre la conducta del servidor público y la vulneración de lo establecido en las leyes de transparencia y en la LAASSP. La aplicabilidad de esta fracción, que debe complementarse con las previsiones que contengan deberes a cargo de los

⁶⁸ “*Servidores públicos. Cometen el delito de ejercicio indebido de servicio público, interpretación de la fracción V del artículo 214 del Código Penal Federal*”. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XIV, julio de 1994, tesis VI.2o.24 P, página 816.

servidores públicos en otros ordenamientos, ha sido considerada por nuestro Máximo Tribunal como respetuosa de la seguridad jurídica.⁶⁹

Aunque en la recopilación en medios de comunicación ya mencionada se indica que la investigación que se inició tuvo otra paralela de evolución de la situación patrimonial del servidor público, no se indicó en ninguno de ellos el resultado de dicha indagatoria. Sin embargo, no debe soslayarse lo previsto en el artículo 41 de la LFRASP, que le otorgaba atribuciones a la SFP para realizar investigaciones o auditorías respecto de dicha evolución, durante el tiempo de desempeño del cargo y hasta tres años posteriores a su conclusión, “cuando existan elementos o datos suficientes que hagan presumir que el patrimonio de un servidor público es notoriamente superior a los ingresos lícitos que pudiera tener”, sin que se indique si en la especie existían tales datos. En todo caso, debía seguirse el procedimiento regulado en el artículo 42 para citar al servidor público, aún suspendido, haciéndole saber los hechos que motivaron la investigación y las incongruencias detectadas, para que dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir de la recepción del citatorio pudiera formular aclaraciones, debiendo la Secretaría resolver en el plazo de quince días hábiles siguientes. Este procedimiento específico relacionado con la evolución de la situación patrimonial es distinto al consagrado por el artículo 21 que rige el procedimiento general para las otras causales de responsabilidades administrativas, por lo que la misma LFRASP establecía dos procedimientos diferentes para la investigación de las probables responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

⁶⁹ “Responsabilidades administrativas de los servidores públicos. El artículo 8o., fracción XXIV, y último párrafo del propio precepto, de la ley federal relativa, no transgrede la garantía de seguridad jurídica.” Novena Época. Registro: 171055. Instancia: Segunda Sala. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Octubre de 2007. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: 2a. CXXXVII/2007. Página: 454.

Aparte de las infracciones mencionadas por parte del servidor público, también se desprenden de la recopilación de hechos relatados en medios de comunicación los siguientes datos de la conducta de los particulares:

- i) Intercambiaron información con el servidor público, a la cual no debían tener acceso, estableciendo un método para indicarle lo que debía retirarse y lo que debía permanecer en las convocatorias a las licitaciones públicas que realizaría el IMSS.
- ii) Excluyeron a los demás potenciales participantes en estos procedimientos regulados por la LAASSP, para las contrataciones públicas, entendiéndose entre sí los representantes de dos empresas en particular, para determinar las condiciones de la licitación respectiva.

Como posible vía de sanción, en este sentido, el artículo 60 de la LAASSP establece la de inhabilitación temporal para participar de manera directa o por interpósita persona en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por ella a las personas que proporcionen información falsa o que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato o durante su vigencia, o bien, en la presentación o desahogo de una solicitud de conciliación o de una inconformidad (fracción IV), considerando no sólo a las personas físicas sino a los proveedores, en este caso las empresas mencionadas, si quienes intercambiaron correos eran representantes o actuaban por cuenta de ellas. La misma LAASSP dispone que para imponer la sanción la SFP considerará los daños y perjuicios producidos; el carácter intencional de la acción u omisión; la gravedad de la infracción y las condiciones en que se cometió. En este caso, existe claramente intencionalidad de la infracción documentada, aunque no se hubiese llevado a cabo la licitación, actuando con dolo y mala fe en un procedimiento que se preparaba y que estaba bajo la encomienda del servidor público investigado. El artículo 59 de la LAASSP permite a la SFP imponer multa equivalente a la cantidad de cincuenta hasta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito

Federal⁷⁰ (referente en 2010) elevado al mes, en la fecha de la infracción, para los licitantes o proveedores que infrinjan sus disposiciones.

Otra posible vía de sanción contra los particulares, es la establecida en la Ley Federal de Competencia Económica vigente desde 1992 hasta el 23 de mayo de 2014, que incluía como práctica monopólica absoluta en su artículo 9, el establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas (fracción IV) en relación a los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, con ese objeto o efecto, siendo competente la Comisión Federal de Competencia Económica para investigar, instruir y resolver en su caso la imposición de sanciones por prácticas monopólicas absolutas, pudiendo iniciarse la investigación de oficio o a petición de parte. Para la hipótesis considerada, las sanciones estaban contempladas en el artículo 35, fracción IV, de dicha ley, hasta por el 10% (diez por ciento) de los ingresos del agente económico y multas hasta por doscientas mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal (referente de 2010), a quienes participasen directamente en prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas, en representación o por cuenta y orden de personas morales (fracción IX).

En materia penal, dado que se presentó denuncia por el Director Jurídico del IMSS contra el servidor público en comento, sin haberse indicado los tipos penales, resultan aplicables los siguientes delitos contemplados en el Código Penal Federal vigente en 2010, bajo el Título Décimo intitulado “Delitos cometidos por servidores públicos”:

⁷⁰ A partir de 2017, el salario mínimo dejó de ser un referente para la fijación de sanciones en las normas jurídicas, en términos de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dada a conocer en el DOF del 27 de enero de 2016 y en la Ley para determinar el valor de la Unidad de Medida y Actualización, publicada en el DOF el 30 de diciembre de 2016. Así, la Unidad de Medida y Actualización (UMA), se utiliza como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de dichas leyes.

- a) El ejercicio indebido del servicio público, previsto en el artículo 214, en la fracción IV, cuando “Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión”, con penalidad de dos a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Toda vez que hubo intercomunicación entre el probable infractor y los proveedores, utilizando información bajo la custodia del primero que no debía ser dada a conocer a los segundos.
- b) El uso indebido de atribuciones y facultades, previsto en el artículo 217, en la fracción I, inciso D), cuando el servidor público indebidamente “otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos”, con penalidad de seis meses a doce años de prisión, de cien a trescientos días multa, y destitución e inhabilitación de seis meses a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Aunque no llegó a realizarse la adquisición y no se surte el tipo para el servidor público, sí se contempla la posible responsabilidad penal para los proveedores ya que este delito incluía en su fracción II, con la misma penalidad, el tipo específico dirigido a “toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas”, lo cual era aplicable a los proveedores que “negociaban” con el método indicado por el Secretario de la Función Pública las condiciones de la licitación, es decir de la adquisición para el IMSS de manera indebida, de lo previsto en dicha licitación, satisfaciendo el tipo por la sola solicitud o promoción, configurada en la especie por los correos electrónicos seguidos del código de colores para quitar o dejar elementos de la convocatoria.

Por otra parte, aunque se mencionó en los medios de comunicación la “corrupción” y el “tráfico de influencias”, la primera no constituía en la época un tipo penal específico y la segunda no se satisfacía en la especie, porque el artículo 221 del Código Penal Federal requería que el servidor público promoviese o gestionara la tramitación o resolución de negocios o actos ajenos a las responsabilidades inherentes a su cargo, lo que no se presentó, pues en todo caso la negociación entre éste y los particulares estaba relacionada con las funciones propias de su cargo y no con las de otros funcionarios.

4. Autoridades competentes para investigar, sustanciar y resolver el procedimiento sancionador.

Respecto de la competencia, ya se mencionó que de conformidad con el artículo 4 de la LFRASP, las autoridades competentes para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en ella eran los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República⁷¹.

En la especie participó en la investigación el OIC en el IMSS, pero no se precisó si la SFP había ejercido su facultad de atracción en algún momento, ni si la autoridad que impuso la sanción fue el OIC o la propia SFP en vía central.

A este respecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 2010 establecía, en su artículo 37, las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, incluyendo en su fracción XVII la relativa a conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose

⁷¹ Hoy Fiscalía General de la República.

para tal efecto la colaboración que le fuere requerida; y en la fracción XV la relacionada con recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables.

Las autoridades competentes (SFP, OIC, Responsabilidades) debían considerar que sus facultades para imponer las sanciones previstas en la LFRASP prescribían en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo, salvo las infracciones graves con plazo de prescripción de cinco años (artículo 34).⁷²

5. Descripción del procedimiento sancionador previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El procedimiento para la imposición de sanciones estaba contemplado en las cinco fracciones del artículo 21 de la LFRASP, que correspondían a las fases de investigación, tramitación, sustanciación y resolución.

- a) La fracción I se refiere a la citación a una audiencia y el citatorio constituía el acto de inicio formal del procedimiento, lo que es importante porque es el punto

⁷² Cabe mencionar que en la época de los hechos, en el artículo 13 de la LFRASP se consideraban como conductas graves, las señaladas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del numeral 8 de ese mismo ordenamiento, por lo que el plazo de prescripción de la acción sancionadora era de cinco años; en las demás hipótesis, la prescripción era de tres años. Más tarde resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contradicción de criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados de Circuito, en el sentido de que sería grave lo que la autoridad acusadora fundara y motivara como tal y que, en todo caso, las fracciones enumeradas en el artículo 13 de la LFRASP eran enunciativas y no limitativas. Ver jurisprudencia: “Responsabilidades administrativas de los servidores públicos. El antepenúltimo párrafo del artículo 13 de la Ley Federal relativa, no establece limitativamente las conductas que pueden calificarse como graves por la autoridad sancionadora”. 1007158. 238. Segunda Sala. Novena Época. Apéndice 1917, Septiembre 2011. Tomo IV. Administrativa Primera Parte - SCJN Primera Sección - Administrativa, Pág. 280.

a partir del cual se establecía la relación entre el órgano y el servidor público probable infractor, sin detrimento de la medida cautelar de la suspensión, como ya se mencionó, de la fase de investigación. Era propiamente el inicio del procedimiento sancionador, amén de que, en todo caso, era el acto jurídico administrativo por virtud de cual se interrumpía de prescripción de la acción sancionadora de la autoridad.

En esta fase se imponía a la autoridad el cumplimiento de tres requisitos: Citar al presunto responsable, mediante notificación para que compareciera personalmente; los elementos necesarios de la notificación debían contener, el lugar, el día, la hora en que tendría verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollaría ésta; los actos u omisiones que se le imputaren al servidor público, y el derecho del servidor público a comparecer asistido de un defensor. La misma fracción I establecía que entre la fecha de la citación y la de la audiencia debía mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles. La notificación tenía que cumplir con todas las formalidades establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la LFRASP, contempladas en sus artículos 305, 311 y 313, con la consecuencia para los servidores públicos de ser notificados en su lugar de trabajo, como residencia oficial (artículo 305), salvo el caso del servidor público en comento, ya que había sido suspendido como medida cautelar, es decir que la notificación personal debía hacerse en su domicilio personal, cuidando las formalidades esenciales, para no hacer nugatorio su derecho de defensa. En el mismo precepto se disponía que la notificación se practicaría de manera personal al presunto responsable, por lo que en todo caso la carga de la prueba de la correcta notificación corría a cargo de la autoridad, en respeto de las garantías de audiencia y legalidad, evitando dejar en estado de indefensión al imputado.⁷³

⁷³ *"Citatorio. Es ilegal fijarlo en el domicilio de la persona buscada (interpretación del artículo 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo)". Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. En el mismo sentido, véase la Ejecutoria: "Audiencia, Garantía de. Carga de la prueba para la*

Aunque no lo indicaba la ley, en la audiencia debía suponerse el derecho del servidor público para defenderse y formular alegatos, y al no haber previsión respecto de estos últimos, eran admisibles verbalmente o por escrito, estando la autoridad obligada a aceptarlos y reconocerles total validez, conforme al criterio emitido por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.⁷⁴

La omisión por la autoridad de señalar al probable responsable su derecho de asistir con su defensor, haría que el citatorio quedase viciado de nulidad, por violación a la garantía de audiencia del artículo 14 constitucional.⁷⁵

La misma fracción I disponía que la no comparecencia a la audiencia del servidor público notificado tenía el efecto de “tener por ciertos” los actos u omisiones imputados, con la salvedad de invocar una “causa justificada” para la no comparecencia y se consideraba que esta disposición no violaba los artículos 14 y 16 constitucionales en cuanto a las garantías de debido proceso y seguridad jurídica.⁷⁶

- b) La fracción II disponía que concluida la audiencia, se concedería al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para ofrecer los elementos de prueba que estimase pertinentes y que tuviesen relación con los hechos que se

autoridad responsable.” Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1995, Segunda Sala, Tomo III, Materia Administrativa, Páginas 590 y 591. Asimismo, resulta de vital importancia la siguiente Jurisprudencia del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: “Nulidad lisa y llana. Procede decretarla si la autoridad no demuestra que el oficio citatorio emitido en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos fue legalmente notificado a la parte actora”. R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año III. No. 23. Junio, 2013. p. 358.

⁷⁴ V-TASR-XXVII-2643. “Servidores públicos. Pueden comparecer a la audiencia personalmente o por escrito.” R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 75. Marzo, 2007. p. 478.

⁷⁵ “Citatorio en materia de responsabilidades de servidores públicos.- Para cumplir los requisitos de legalidad, la autoridad emisora debe hacer del conocimiento del servidor que tiene derecho de acudir a la audiencia acompañado de un defensor.” R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 13. Enero, 2009. p. 360.

⁷⁶ “Responsabilidades administrativas de los servidores públicos. El artículo 21, fracción I, de la Ley Federal relativa, no viola la garantía de seguridad jurídica.” Tesis Aislada, 2a. VIII/2008, Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta, novena época, segunda sala, XXVII, febrero 2008, pág. 734

le atribuyeran. El plazo considerado daba una oportunidad para el presunto responsable de desacreditar con pruebas la responsabilidad imputada.

- c) A su vez, la fracción III disponía que desahogadas las pruebas la autoridad competente (SFP, OIC o titular del área de responsabilidades) resolvería la inexistencia de responsabilidad o impondría la sanción en su caso, resolviendo dentro del plazo de 45 días hábiles siguientes a dicho desahogo, pudiendo ampliar este plazo por única vez hasta por otros 45 días hábiles por “causa justificada” a juicio de dichas autoridades. Sin embargo, la LFRASP no contemplaba ninguna sanción o efecto en caso de rebasar dicho plazo. Asimismo, esta fracción disponía que la resolución se notificaría al servidor público en un plazo no mayor a 10 días hábiles, así como al jefe inmediato o titular de la dependencia o entidad para efectos de su ejecución.

El problema de la falta de sanción o efecto cuando las autoridades rebasaban el plazo de 45 días contados dos veces en caso de ampliación, se traducía en una falta de seguridad jurídica en perjuicio del probable responsable, lo que también existía respecto de la falta de sanción o precisión respecto de la “causa justificada” para ampliar dicho plazo, sin que su prolongación implicara la caducidad del procedimiento o la responsabilidad a su vez de los servidores públicos omisos en respetar dicho plazo aún ampliado. En la jurisdicción administrativa se presentó la apreciación que el límite máximo para emitir resolución no debía rebasar un año.⁷⁷

⁷⁷ “Responsabilidades administrativas de los servidores públicos. La facultad sancionadora de la autoridad competente no caduca una vez transcurrido el plazo de 45 días hábiles que establece el artículo 21, fracción III, de la Ley Federal relativa o el de ampliación que señala el propio precepto.” Tesis de jurisprudencia 85/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dos de junio de dos mil seis. Jurisprudencia, 2a./J. 85/2006, Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta, novena época, segunda sala, XXIV, julio 2006, pág. 396. Sin embargo, también existe un criterio en contrario del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a saber: “Declaratoria de nulidad lisa y llana. Procede cuando la autoridad emite la resolución administrativa fuera del plazo previsto en la fracción III del artículo 21, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.” R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año III. No. 23. Junio, 2013. p. 372.

- d) La fracción IV establecía la atribución de la autoridad competente (SFP, OIC, Responsabilidades) para practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna. La facultad conferida podía ejercerse durante la sustanciación del procedimiento, es decir desde el momento de emisión y notificación del citatorio, como acto formal de inicio de dicho procedimiento disciplinario. Empero, como ya se mencionó, la misma LFRASP confería a las autoridades las facultades amplias de investigación, sujetas solamente al respeto de las garantías de legalidad para fundar y motivar cualquier actuación de la fase de investigación, pero después del citatorio, la fracción IV contemplaba otra hipótesis de ampliación de la investigación posterior a la audiencia, si las autoridades encontrasen que no contaban con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que implicaran nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, pudiendo practicar nuevas diligencias o citar para otra u otras audiencias, sin precisar su número. Aunque era concebible que el ejercicio de esta facultad implicase a veces el inicio de distintos procedimientos para otros servidores públicos, no podía significar la variación de las hipótesis de probable responsabilidad contenidas en el citatorio, respecto del presunto responsable, pues hacerlo (“variar la litis” unilateralmente) equivaldría a vulnerar la seguridad jurídica y el debido proceso contra éste, dejándolo en estado de indefensión, debiendo la resolución guardar coherencia y exhaustividad respecto del citatorio de inicio del procedimiento disciplinario. Tampoco podía la autoridad competente abrir otros procedimientos contra el presunto responsable con motivo de las diligencias practicadas.⁷⁸

⁷⁸ “Responsabilidades de los servidores públicos. La conducta atribuida en el citatorio para la audiencia de ley a que alude la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal relativa, no puede ser modificada en la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo disciplinario.” Tesis Aislada, I.7o.A.672 A, Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta, novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, XXX, diciembre 2009, pág. 163. En el mismo sentido, véase: “Escisión de procedimientos.- El artículo 21, fracción IV de la Ley Federal de

- e) La fracción V establecía la facultad de las autoridades competentes para suspender temporalmente al presunto responsable, antes del procedimiento, como ya se mencionó respecto de la fase de investigación, o durante el procedimiento disciplinario, y dicha suspensión terminaba al momento de emitir la resolución concluyendo dicho procedimiento, teniéndose siempre el problema en caso de prolongarse éste, incluso más allá de los noventa días de plazo ampliado para resolver, el servidor público quedaba privado de remuneración durante la suspensión, pero también de todos los demás derechos, incluida la seguridad social, lo cual podía acarrear serias consecuencias en caso de requerir estos servicios, dado que la LFRASP indicaba que se suspendían los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, desde el momento de ser notificada al probable responsable. La suspensión también podía terminarse por decisión en ese sentido de la autoridad competente (SFP, OIC, Responsabilidades), sin perjuicio de que se le restituyese el goce de sus derechos y percepciones en caso de resolver la inexistencia de responsabilidad, pero dicha restitución no operaba de manera inmediata respecto de todos los derechos suspendidos y remuneraciones no percibidas. La suspensión tenía que ser autorizada por el Presidente de la República en caso de tratarse de funcionarios nombrados por él o por autorización de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente si el nombramiento requería ratificación. La LFRASP previó el caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, hubiese difundido la suspensión y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, dicha circunstancia debía hacerse pública por la propia Secretaría.⁷⁹

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no prevé la facultad de la autoridad para efectuarla.” R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año IV. No. 41. Mayo 2011. p. 189

⁷⁹ “*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Suspensión Temporal.- Sólo corresponde restituir al servidor público en el goce de sus derechos desde el momento en que fue suspendido*

Las resoluciones emitidas para concluir el procedimiento disciplinario, aunque eran de ejecución inmediata (artículo 30), eran impugnables por medio del recurso de revocación ante la misma autoridad resolutora (artículos 25 y 26), lo cual en la realidad resultaba ineficaz, o mediante juicio a incoarse ante el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada (artículo 28), pudiendo pedirse durante la tramitación la suspensión de la sanción impuesta (mismo numeral 28), y a su vez podía ser impugnada la resolución del Tribunal por las autoridades competentes en el procedimiento de responsabilidad (SFP, OIC, Responsabilidades, artículo 29), mediante el Recurso de Revisión para verificar que la resolución estuviese apegada a las diversas disposiciones aplicables, de conformidad al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo⁸⁰. Para el servidor público sancionado, quedaba abierta la vía para impugnar la resolución del Tribunal mediante el juicio de amparo directo ante un Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa.

6. Sanciones aplicables al servidor público presunto responsable y, en su caso, a los particulares relacionados con los hechos referidos.

Como ya fue mencionado, el Secretario de la Función Pública informó un año después de los hechos referidos, que se había impuesto al servidor público la sanción de destitución e inhabilitación por 10 años para desempeñar cargos en el servicio público, toda vez que el párrafo cuarto del artículo 13 de la LFRASP preveía que en el caso de infracciones graves se impondría, además de la sanción seleccionada, la de destitución. La sanción doble no resultaba en sí misma una violación de derechos.⁸¹

temporalmente, si en el procedimiento contencioso administrativo se acredita que no incurrió en la responsabilidad que se le imputa.” R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año IV. No. 42. Junio, 2011. p. 222.

⁸⁰ Tramitado en los términos de la Ley de Amparo entonces vigente.

⁸¹ *“Faltas administrativas. No existe prohibición legal para imponer dos sanciones al servidor público que haya incurrido en responsabilidad.” Octava Época Registro: 208426. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.*

Sin embargo, dicha imposición quedaría sujeta a los principios de proporcionalidad, congruencia y debida fundamentación y motivación.

Finalmente, por lo que hace a los particulares, no se tiene registro alguno de que en el caso analizado hubieren sido sancionados con motivo de los hechos referidos, si bien es cierto que ya se mencionaron las hipótesis que hubiesen podido aplicárseles, tanto en la vía administrativa, como penal.

B. SUMARIO DE EJEMPLIFICACIÓN DE HECHOS AL 21 DE JULIO DE 2017:

1. Factibilidad de ejercer acción para sancionar administrativamente al Director de Adquisición de Bienes del IMSS y a los particulares vinculados con los hechos referidos en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Teniendo en consideración los hechos referidos, trasladándolos al 21 de julio de 2017, una vez en vigor las leyes secundarias de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015 en materia de combate a la corrupción, habría que considerar lo siguiente:

- a) El artículo 91 de la LGRA dispone que el inicio de la investigación puede ser de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas, debiendo en todo caso observarse los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos y siendo las autoridades competentes responsables de la oportunidad, exhaustividad y eficiencia en la investigación, la integralidad de los datos y documentos, así como el resguardo del expediente en su conjunto (artículo 90). Las autoridades investigadoras son la SFP y sus homólogas en las entidades federativas, los

OIC, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las Unidades de Responsabilidades de las empresas productivas del Estado (artículo 3, fracciones I y XXIV).

- b) En la especie, el inicio de la investigación se efectuaría correctamente por el OIC en el IMSS, habiendo mediado denuncia precedente de la Dirección Jurídica del Instituto. El artículo 94 de la LGRA subsana la omisión de la LFRASP precisando que las autoridades investigadoras llevarán a cabo auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los servidores públicos y de los particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de su competencia.
- c) La suspensión temporal sería ordenada de modo adecuado por el OIC, pero mediante una solicitud a la autoridad substanciadora o resolutora, sin prejuzgar sobre la eventual responsabilidad y solamente como medida cautelar, con el deber de tomar las medidas necesarias que le garanticen al presunto responsable mantener su mínimo vital⁸² y de sus dependientes económicos; así como aquellas que impidan que se le presente públicamente como responsable de la comisión de la falta que se le imputa (artículo 124, fracción I). La LGRA prohíbe la identidad entre autoridades investigadoras y substanciadoras, por lo que la solicitud de la investigadora debe dirigirse a distinta área o autoridad encargada de la substanciación (numeral 115), aunque sea al interior del propio OIC. La investigación, incluyendo esta medida cautelar, sería decretada antes de entregar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa a la autoridad substanciadora.

⁸² “Suspensión preventiva en funciones y percepciones de los elementos de seguridad pública dentro de un procedimiento de sanción administrativa. En su imposición debe garantizarse un ingreso mínimo para su subsistencia, que tome como referencia el equivalente al 30% de su ingreso real, el cual no debe ser inferior al salario tabular más bajo que se cubra en la institución a la que pertenezcan, al decretarse la medida precautoria, hasta el dictado de la resolución correspondiente.” 2010919. XXVII.3o.8 CS (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 26, Enero de 2016, Pág. 3488

Por lo tanto, sí es factible sancionar tanto al servidor público, como a los particulares involucrados en el planteamiento del problema, no sólo en el ámbito administrativo, sino en otras materias, conforme se analizará en apartado diverso de este trabajo.

2. Principios y obligaciones incumplidos por el servidor público presunto infractor y por los particulares relacionados con los hechos referidos en términos de la misma Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En la recopilación de hechos que ya fueron referidos del seguimiento efectuado en medios de comunicación, incluyendo las declaraciones de las autoridades y del entonces Secretario de la Función Pública, si se trasladan al 21 de julio de 2017, continúa siendo inequívoco lo siguiente: que hubo intercambio de información; que se negociaron condiciones de la licitación que formaban parte de la convocatoria – a pesar de haber sido cancelada-; y, que participaron dos empresas potencialmente oferentes de esa licitación, sin demostración de algún impacto económico sobre el IMSS por esas conductas. Por tanto, teniendo en cuenta esos datos, es de concluir el incumplimiento por el servidor público de los siguientes artículos de la LGRA, con relación a sus obligaciones y a las hipótesis de faltas administrativas graves y no graves:

a) Faltas administrativas no graves.- Se contemplan en el artículo 49.

Puede considerarse la fracción I, que impone a los servidores públicos la obligación de cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos, como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el Código de Ética mencionado en el artículo 16 de la LGRA, emitido por la SFP de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción. En este sentido, es de considerarse que el entonces vigente Código de Ética fue emitido el 20 de agosto de 2015, antes de la entrada en vigor de la LGRA y previo a la emisión de cualquier lineamiento para dicho Código emanado

del SNA⁸³. Sin embargo, en el referido documento, de dudosa aplicabilidad en la especie por las razones mencionadas (no apegado a la letra de la fracción I), se incluyen en el Capítulo II intitulado de los Principios Constitucionales, los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que son retomados por el artículo 7 de la LGRA relativo a los principios y directrices que rigen la actuación de los servidores públicos, mencionando adicionalmente los de disciplina, objetividad, profesionalismo, integridad, rendición de cuentas y eficacia y, dentro de las directrices, incluye la de actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones (fracción I); la de satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población (fracción III) y la de corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido, teniendo una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y deberán hacer preservar el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general. En la especie, hubo intercambio de información reservada entre el servidor público y los particulares. Por lo tanto, siguen siendo aplicables las disposiciones antes analizadas de la LAASSP y hay que considerar también lo que dispone la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En esta última, el artículo 110 incluye como información reservada la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada (fracción VIII), siendo los borradores de convocatorias de licitación y sus elementos, partes de un proceso preparatorio que son posteriormente publicadas y cuya comunicación fuera de la dependencia o entidad no está permitida por comprometer la imparcialidad instruida por la LAASSP en estos procedimientos. El intercambio de información probado plenamente en el caso analizado, transgredió el principio de imparcialidad, por lo que resultan aplicables las mismas consideraciones antes expuestas, es decir, que el servidor

⁸³ Véase nota de pie de página número 30.

público desconoció simultáneamente los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen en el servicio público. La legalidad, por el ejercicio indebido y contrario a su marco de actuación, en relación con sus funciones; la falta de honradez, pues al actuar parcialmente perjudicó no sólo su servicio encomendado, sino a potenciales participantes en las licitaciones bajo su encomienda; el de disciplina, por actuar sin hacerlo del conocimiento de sus superiores; el de objetividad, por privilegiar intereses particulares sobre el interés general, en detrimento de las funciones encomendadas; el de profesionalismo, por incumplir el estándar mínimo de desempeño para el cargo encomendado, que presuponía su actuación imparcial y de debida diligencia; la falta de lealtad, pues ésta es entendida como el correcto desempeño de sus funciones en relación con la misión de la dependencia o entidad de la que forma parte; la falta de integridad, por su actuación parcial y a favor de particulares, sin que resultase relevante para esa falta el hecho que hubiese o no obtenido algún beneficio por ello, pues perjudicó el interés general; la falta de eficiencia, porque la parcialidad observada iría forzosamente en detrimento de los objetivos de toda licitación, de obtener las mejores condiciones para el Estado, de acuerdo con la LAASSP, perjudicando con ello al IMSS; la falta de eficacia, pues al comprometer la obtención de las mejores condiciones para el Estado por su actuación parcial, el resultado ineludible era perjudicar de manera inequívoca el logro cabal de metas y fines públicos buscados mediante dicha contratación, aunque ésta no se hubiese celebrado.

Es de tomarse en cuenta, igualmente, la hipótesis de la fracción V del mismo catálogo del artículo 49 relacionado con faltas no graves, relativa a la obligación del servidor público de registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos. En la especie, quedó acreditado el intercambio de información entre el servidor público y los particulares, así como la “negociación” velada de condiciones de la licitación mediante el mecanismo descrito

por el Secretario de la Función Pública, por lo que el presunto responsable quebrantó el deber de custodiar y cuidar la información que detentaba, por razón de su cargo, omitiendo además impedir su uso indebido, con lo que se configuró la conducta descrita en la hipótesis de la fracción V antedicha.

b) Faltas administrativas graves.- Se prevén en el Capítulo II del Título Tercero del Libro Primero de la LGRA.

Se contempla la hipótesis del artículo 55 sobre el abuso de funciones, que se configura cuando el servidor público ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte, o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público. En el caso analizado, el servidor público se valió de las funciones conferidas para generar un potencial beneficio para terceros, que aunque no llegó a acreditar un beneficio económico porque la licitación fue cancelada, sí permitió “negociar” sus condiciones como consecuencia de la información indebidamente intercambiada y brindada a los terceros, mediante el uso indebido de las funciones del servidor público presunto responsable. Además, mediante ese hecho, se causaba de manera inequívoca perjuicio al servicio público a cargo del servidor público, pues como ya se indicó, el vulnerar las disposiciones de la LAASSP comprometiendo la imparcialidad de los procedimientos de contratación pública, afecta la eficiencia y eficacia que se espera de ellos, impidiendo que el Estado obtenga las mejores condiciones si dichos procedimientos son manipulados ilegítimamente. El ejercicio de estas atribuciones, por tanto, fue indebido y arbitrario, pues emanó de la sola voluntad del agente público y no de las normas que establecían sus facultades y el objetivo de su ejercicio, sin respeto a su

marco normativo de actuación, conforme lo ha considerado el Poder Judicial de la Federación.⁸⁴

Podría también actualizarse en el caso analizado la aplicabilidad del artículo 62, que establece la hipótesis de encubrimiento, cuando el servidor público en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir faltas administrativas y realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento. En los hechos relatados, aún en el caso de que el servidor público no hubiese sido responsable de la “filtración” por primera vez de la información sobre las condiciones de la licitación hacia los terceros, una vez que hubiese recibido el primer correo de estos, estaba obligado a informar a su superior jerárquico y al OIC sobre el hecho irregular que dichos terceros tuviesen acceso a información de manera indebida y el no hacerlo implicaba una conducta positiva para impedir el conocimiento por parte de las autoridades competentes de la mencionada irregularidad; es decir, pudo haber encubierto el hecho al no informarlo y, por lo tanto, configurar esta causal de responsabilidad administrativa grave, sin considerar además el hecho fehaciente de intercambios posteriores que denotan una participación activa en la irregularidad del acceso a la información, pues además participó de la “negociación” de la licitación, como lo informó en su momento el Secretario de la Función Pública.

c) Faltas de particulares.- Contemplados en el Título Tercero, Capítulo III, de la LGRA.

El Capítulo III relativo a los actos de los entes privados vinculados con faltas administrativas graves y, en especial, la hipótesis de colusión prevista en el artículo 70 de la LGRA, que dispone que incurrirá en esta conducta el sujeto que ejecute con uno o más sujetos particulares, en materia de contrataciones públicas, acciones

⁸⁴ “Facultades discrecionales de la Administración. Los administrados tienen interés jurídico para impugnar su ejercicio cuando afecten sus derechos.” Décima Época Núm. de Registro: 2002304. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 2 Materia(s): Común. Tesis: IV.3o.A.26 A (10a.). Página: 1331.

que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas de carácter federal, local o municipal, añadiendo que también se considerará colusión cuando los particulares acuerden o celebren contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, cuyo objeto o efecto sea obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos. En la especie, es inequívoco que los particulares “negociaron” las condiciones de la licitación cancelada, pues su conducta tuvo el objeto o finalidad de obtener una ventaja indebida sobre otros potenciales participantes en dicha contratación pública, habiendo efectuado arreglos y combinaciones, con la participación del servidor público por añadidura, a fin de obtener un beneficio indebido, que ocasionaría a la postre un daño al IMSS, por impedirle obtener las mejores condiciones en la contratación, y esto con independencia de que la licitación hubiese sido cancelada y no se hubiese irrogado un daño real u obtenido un beneficio con dichas conductas, pues al referirse al “objeto” y por ende a la finalidad de la conducta, no se exige que tal contratación se lleve a cabo, sino solamente que la intención se oriente hacia el beneficio o ventaja indebidos o a causar un daño al ente público, siendo dicha expresión volitiva un elemento no solamente de apreciación subjetiva. La falta, pues, deriva necesariamente de la negociación de condiciones en relación con el quebrantamiento de la imparcialidad de las licitaciones y del obstáculo resultante para obtener las mejores condiciones para el Estado en la contratación, siendo innegable que la licitación cancelada constituía, en el momento de los intercambios indebidos, un procedimiento vigente y en preparación, encaminado a la contratación pública, aún no cancelada en el momento de realización de los hechos. Lo anterior, desde luego, sin perjuicio de la eventual denuncia que el mismo IMSS o la SFP pudieren presentar ante la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), por presuntas prácticas monopólicas absolutas prohibidas por la Ley Federal de Competencia Económica.⁸⁵

⁸⁵ Publicada en el DOF del 23 de mayo de 2014 y su última reforma del 27 de enero de 2017, particularmente en su artículo 53, fracciones IV y V.

d) Acumulación de faltas graves y no graves de servidores públicos.-

Para el caso del servidor público, cuya conducta actualiza causales de responsabilidad no graves y graves, el artículo 13 de la LGRA tiene prevista la acumulación de faltas administrativas de ambos tipos, preceptuando en este caso que cuando las Autoridades Investigadoras determinen que de los actos u omisiones investigados se desprendan tanto la comisión de faltas administrativas graves como no graves por el mismo servidor público, por lo que hace a las faltas administrativas graves substanciarán el procedimiento en los términos previstos en dicha ley, a fin de que sea el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o el homólogo en las entidades federativas el que imponga la sanción que corresponda a dicha falta. Si el Tribunal determina que se cometieron tanto faltas administrativas graves, como faltas administrativas no graves, al graduar la sanción que proceda tomará en cuenta la comisión de éstas últimas. La calificación preliminar de las faltas es efectuada por las Autoridades Investigadoras, pudiendo ser impugnada por el denunciante en su caso mediante Recurso de Inconformidad (artículos 100 y 102) y al remitirse el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa a la autoridad substanciadora debe revisarse la calificación, lo mismo que cuando ésta trasmite el expediente al Tribunal, a más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, como se verá en la parte relativa al procedimiento (artículos 208 y 209). Evidentemente, el “graduar” la sanción en respeto del principio de proporcionalidad, implicaría reconocer la pluralidad de hipótesis presentes en el supuesto analizado, así como el daño causado o beneficio obtenido. Sin embargo, en todo caso, los actos de los particulares sí son de resolución exclusiva del Tribunal (numeral 209).

El criterio para la acumulación se completa con lo previsto en el artículo 185 de la LGRA, que en su fracción II dispone su procedencia cuando se trate de procedimientos de responsabilidad administrativa donde se imputen dos o más faltas administrativas a la misma persona, siempre que se encuentren relacionadas entre sí, con la finalidad de facilitar la ejecución o asegurar la consumación de

cualquiera de ellas, añadiendo en el numeral 186 que en caso de procedencia de la acumulación, será competente para conocer del asunto aquella Autoridad Substanciadora que tenga conocimiento de la falta cuya sanción sea mayor.

e) Denuncias ante el Ministerio Público.-

Además de las hipótesis previstas en la LGRA, en los hechos referidos resultó que se presentó denuncia ante el Ministerio Público Federal con motivo de ellos. La propia LGRA establece esta competencia de los OIC (artículo 10, fracción III), precisando que la denuncia se interpondría ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción⁸⁶. Asimismo, tiene esta competencia la Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas (numeral 11). En ambos casos, es de ejercicio obligado para ambas autoridades el presentar las denuncias correspondientes (artículo 14).

En la especie, el tipo delictivo previsto en el artículo 214, fracción IV, del Título Décimo del Código Penal Federal, relativo a los delitos por hechos de corrupción, es idéntico a la versión correlativa del Título Décimo precedente⁸⁷. La nueva versión precisa un tipo específico de ejercicio ilícito del servicio público, que se configura cuando el servidor público, por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión. Este tipo es idéntico en su texto al anterior artículo 214, fracción IV, del Código Penal vigente hasta antes de la publicación de la reforma del Título Décimo el 18 de julio de 2016; por lo tanto, y dado que los hechos están referidos al 21 de julio de 2017, aplicaría el Título Décimo del Código Penal

⁸⁶ Debe recordarse que no fue sino hasta el 8 de marzo de 2019 en que quedó perfeccionado el nombramiento de la nueva Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de tal manera que en la época de los hechos analizados, el área competente para conocer de la denuncia de hechos era la Unidad Especializada en Investigación de Delitos cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia de la entonces Procuraduría General de la República.

⁸⁷ Como se indicó previamente, el 8 de marzo de 2019 entraron en vigor las reformas al Código Penal Federal, publicadas en el DOF del 18 de julio de 2016, merced al nombramiento de la nueva Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Federal, el cual fue analizado a propósito de la vigencia de la LFRASP para hechos del 9 y 10 de noviembre de 2010.

Sería entonces válido, como ya se había indicado, analizar las siguientes hipótesis:

- El ejercicio indebido del servicio público, previsto en el artículo 214, en la fracción IV, cuando “por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión”, con penalidad de dos a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal⁸⁸ en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, en virtud de que hubo intercomunicación entre el probable infractor y los proveedores, utilizando información bajo la custodia del primero que no debía ser dada a conocer a los segundos.
- El uso indebido de atribuciones y facultades, previsto en el artículo 217, en la fracción I, inciso D), cuando el servidor público indebidamente “otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos”, con penalidad de seis meses a doce años de prisión, de cien a trescientos días multa, y destitución e inhabilitación de seis meses a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Aunque no llegó a realizarse la adquisición y no se surte el tipo para el servidor público, sí se contempla la posible responsabilidad penal para los proveedores, ya que este delito incluía en su fracción II, con la misma penalidad, el tipo específico dirigido a “toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas”, lo cual

⁸⁸ Ya en aquél entonces debían utilizarse como referente las UMA's. Véase nota de pie de página número 70.

era aplicable a los proveedores que “negociaban” con el método indicado por el Secretario de la Función Pública las condiciones de la licitación, es decir, de la adquisición para el IMSS de manera indebida, de lo previsto en dicha licitación, satisfaciendo el tipo por la sola solicitud o promoción, configurada en la especie por los correos electrónicos seguidos del código de colores para quitar o dejar elementos de la convocatoria.

- El artículo 254 bis del Código Penal Federal adicionado el 27 de enero de 2017, estableció el tipo sancionable con prisión de cinco a diez años y con mil a diez mil días de multa, a quien celebre, ordene o ejecute contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea cualquiera de los siguientes: IV. Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas, y V. Intercambiar información con alguno de los objetos o efectos a que se refieren las anteriores fracciones. En la especie, esta disposición es aplicable a los particulares por ejecutar combinaciones entre agentes económicos con el objeto de concertar posturas en las licitaciones e intercambiar información para dicho objeto, aunque la licitación haya sido cancelada.

Como ya se mencionó, es inaplicable en la especie el tipo delictivo de tráfico de influencias.

f) Aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica.-

Por cuanto hace a la legislación en materia de competencia, publicada en el DOF el 23 de mayo de 2014, su artículo 53 considera como prácticas monopólicas absolutas las consistentes en los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre Agentes Económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea cualquiera de las siguientes: IV. Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas, y V. Intercambiar

información con alguno de los objetos o efectos a que se refieren las anteriores fracciones. En el caso analizado, esta disposición es idéntica al artículo 254 bis del Código Penal Federal ya citado y es aplicable a los particulares por las combinaciones entre ellos y por el intercambio de información efectuado, con el objeto de negociar las condiciones de una licitación.

En este ordenamiento las sanciones económicas (artículo 127) son equivalentes en parte a las de la ley anterior, hasta el 10% (diez por ciento) de los ingresos del agente económico por prácticas monopólicas; inhabilitación para ejercer como consejero, administrador, director, gerente, directivo, ejecutivo, agente, representante o apoderado en una persona moral hasta por un plazo de cinco años y multas hasta por el equivalente a doscientas mil veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal⁸⁹ a los participantes en prácticas monopólicas; y multas hasta por el equivalente a ciento ochenta mil veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal, a quienes hayan coadyuvado, propiciado o inducido en la comisión de prácticas monopólicas.

3. Autoridades competentes para investigar, sustanciar y resolver el procedimiento sancionador de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

De conformidad con la LGRA, las autoridades que la aplican son de tres tipos: investigadoras, substanciadoras y resolutoras, definidas en su artículo 3, fracciones II, III y IV respectivamente.

- a) Las Autoridades Investigadoras son: la Secretaría de la Función Pública y sus homólogas en las entidades federativas, los Órganos Internos de Control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las Unidades de Responsabilidades de las Empresas Productivas del Estado (artículo 3, fracciones I y XXIV).

⁸⁹ Actualmente UMA's.

- b) Las Autoridades Substanciadoras son, asimismo, la Secretaría de la Función Pública y sus homólogas en las entidades federativas, los Órganos Internos de Control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las Unidades de Responsabilidades de las Empresas Productivas del Estado, precisando que son las que dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y hasta la conclusión de la Audiencia Inicial, con la mención expresa que la función de la Autoridad Substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad Investigadora (artículo 3, fracción III) y además se tiene la reiteración de esta distinción en el artículo 115 de la LGRA.
- c) Las Autoridades Resolutoras son las unidades de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos Internos de Control, exclusivamente en tratándose de faltas administrativas no graves. Para las faltas graves y de particulares, corresponde dicho carácter al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos de las entidades federativas, con la salvedad ya indicada en la parte teórica del presente trabajo, respecto de la situación actual de probable inconstitucionalidad del primero, respecto de sus Salas Especializadas (numeral 3, fracción IV).

4. Descripción del procedimiento sancionador previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, aplicable hipotéticamente al caso.

La LGRA establece en el Libro Segundo Disposiciones Adjetivas, Título Segundo, Capítulo I, diversas disposiciones comunes al Procedimiento Administrativo, sin hacer distinción sobre si se trata de infracciones no graves o graves a cargo de servidores públicos o de particulares. Por tanto, se seguirá la siguiente lógica: primeramente, se explicarán los aspectos que resultan aplicables a todos los

procedimientos, para en segundo lugar dar cuenta sobre cómo se tramitan ante los OIC, en el caso de faltas administrativas no graves de los agentes públicos y en tercer término, cómo se ventilan ante los Tribunales de Justicia Administrativa, en las hipótesis de infracciones consideradas graves de los mismos servidores públicos o de los particulares.

De este modo, se destacan los siguientes aspectos:

a) Disposiciones Comunes: (Artículos 111 a 207 de la LGRA).

- Principios del procedimiento: legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos (artículo 111). Destacan por su novedad, a diferencia de la LFRASP, las premisas de verdad material, puesto que la LGRA establece como norma procesal de aplicación supletoria la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, eliminando al Código Federal de Procedimientos Civiles que contemplaba su antecesora, en la que se buscaba fundamentalmente la verdad formal de los hechos.⁹⁰ Asimismo, destaca el hecho de que esta nueva legislación, congruente con el artículo 1º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera eminentemente garantista, esto es, tutora de los derechos humanos de las partes en el procedimiento, amén de que incorpora en el mismo cuerpo legislativo los principios que ya establecía la Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.
- Inicio del Procedimiento: Una vez que la Autoridad Sustanciadora admite el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa que le fue turnado por la Autoridad Investigadora (numeral 112).

⁹⁰ Bajo el imperio de la LFRASP, si un servidor público no comparecía a la Audiencia de Ley para deducir lo que a su derecho convenía, se le apercibía de que se tendrían por presuntamente ciertos los hechos y se resolvería conforme a las constancias del expediente, situación que ya no acontece bajo la LGRA, en donde la carga de la prueba será para la autoridad resolutora y nunca para la defensa.

- Interrupción de la Prescripción: Conforme al artículo 113, con la admisión del Informe de Presunta Responsabilidad⁹¹, fijándose de este modo la litis del procedimiento administrativo.
- Partes en el procedimiento administrativo (artículo 116): la Autoridad Investigadora; el servidor público y/o el particular, en su caso, considerados como presuntos responsables; los terceros, a quienes pueda afectar la resolución, incluido el denunciante. A diferencia de la LFRASP en que no existía el concepto de partes, ahora se considera que hay un verdadero equilibrio en un procedimiento que ha de llevarse en forma de juicio.
- Medios de apremio y medidas cautelares (numerales 120 y 121). Las primeras con mecanismos de los que se valen las Autoridades Sustanciadoras y Resolutoras para hacer cumplir sus determinaciones (multa, arresto y auxilio de la fuerza pública), en tanto que las segundas son medios de que se valen las autoridades investigadoras, sustanciadoras y resolutoras para conservar la materia de la litis, evitar la destrucción de pruebas o dilapidación de bienes, impedir la continuación de efectos que produzcan las faltas o la irrogación de daños irreparables (suspensión temporal de servidores públicos; exhibición de documentos; apercibimientos y embargos precautorios).
- Pruebas (numerales 130 a 181). Sirven para que las autoridades resolutoras puedan conocer la verdad material de los hechos, mismas que deberán ser valoradas conforme a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia.
- Incidentes (artículos 182 a 184): Son pequeños procedimientos dentro del principal, en el que se resuelven planteamientos de las partes que no tengan otro medio específico de tramitación.

⁹¹ Existe una contradicción entre el numeral 74 y el 113 de la LGRA, ya que el primero establece que se interrumpirá la prescripción con la calificación de la infracción administrativa al rendir la Autoridad Investigadora su Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y el segundo de los preceptos citados indica que la prescripción se interrumpirá con la admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa por parte de la Autoridad Sustanciadora. La SFP, en un documento intitulado “Guía para homologar los criterios de aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas”, elaborado en octubre de 2017, sostiene que debe interrumpirse la prescripción con la admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, por ser más garantista. Véase: <https://www.gob.mx/sfp/prensa/sfp-fortalece-organos-internos-de-control-para-mejorar-la-gestion-publica-y-consolidar-la-confianza-ciudadana?idiom=es> (última consulta del 30 de agosto de 2018), en la que el Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control de la SFP presentó, entre otras guías, la mencionada en esta nota.

- Notificaciones (numerales 187 a 193), podrán ser personales o por estrados y se tendrán por hechas a partir del día siguiente en que surtan sus efectos.
 - Improcedencia y sobreseimiento (artículos 196 y 197): Son impedimentos procesales para que la autoridad pueda conocer y/o resolver un expediente de presunta falta administrativa. En el primer caso, se impide siquiera que la autoridad de trámite al procedimiento; en el segundo, se presentan cuando sobreviene alguna causal de improcedencia y, por tanto, se inhibe la autoridad de resolver.
 - Audiencias (artículo 198): Son públicas e ininterrumpidas y se debe levantar acta por escrito como constancia de su realización.
 - Actuaciones y resoluciones (numerales 200 a 207): Las primeras se integran con todas las constancias de la fase de sustanciación y de resolución, en tanto que las segundas pueden ser: acuerdos (resoluciones de mero trámite); autos provisionales (los que refieren a la ejecución de actos con efectos provisionales); autos preparatorios (previos al conocimiento y decisión del asunto), sentencias interlocutorias (las que resuelven un incidente) y sentencias definitivas (las que resuelven el fondo del asunto).
- b) Procedimiento ante la Secretaría o los Órganos Internos de Control: (Artículo 208). Únicamente opera en el caso de infracciones no graves a cargo de servidores públicos.
- La fase de sustanciación comienza con la admisión del Informe de Presunta Responsabilidad a cargo de la Autoridad Sustanciadora (para cuyo efecto cuenta con un plazo de tres días, pudiendo prevenir a la Autoridad Investigadora para que subsane deficiencias). Si no se admite el Informe de Presunta Responsabilidad, procede la interposición de un Recurso de Reclamación (artículos 213 y 214).
 - La Autoridad Sustanciadora emplaza al presunto responsable para que comparezca a una Audiencia, no antes de diez ni después de quince días, en la que deberá hacer valer lo que a su derecho convenga y, en su caso, ofrecer las

pruebas que sustenten su dicho. Igualmente se citará a comparecer a las demás partes en el procedimiento.

- En la Audiencia Inicial el indiciado hace las declaraciones que estime pertinentes y ofrecerá pruebas y al final de ella la Autoridad Sustanciadora declarará cerrada la diligencia.
 - Dentro de los quince días hábiles, la Autoridad Sustanciadora se pronuncia sobre la admisión, preparación y desahogo de pruebas.
 - Desahogadas las pruebas, la Autoridad Sustanciadora abre un período de alegatos por el término de cinco días comunes para las partes.
 - Concluido el período de alegatos, se declara cerrada la instrucción y se citará a las partes para escuchar la resolución, dentro de los treinta días siguientes, pudiendo ampliarse por un período igual por una sola vez, si la complejidad del asunto lo amerita.
 - Emitida la resolución, se notifica personalmente al presunto responsable, a los denunciantes para su conocimiento y al superior jerárquico del servidor público responsable para su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.
- c) Procedimiento ante los Tribunales de Justicia Administrativa (artículo 209), únicamente en el caso de infracciones graves de servidores públicos y faltas de particulares.
- Luego de tramitarse el expediente ante la Autoridad Sustanciadora exactamente igual que en el caso de infracciones no graves de servidores públicos, ésta ordenará el cierre de la Audiencia Inicial y no hará ningún pronunciamiento sobre la admisión de pruebas, sino que, dentro de los tres días siguientes, deberá remitir las actuaciones al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, notificando a las partes.
 - Una vez impuesto del expediente, el Tribunal verificará que la falta señalada en el Informe de Presunta Responsabilidad efectivamente sea grave. De no ser así, enviará el expediente, fundando y motivando su razonamiento, a la Autoridad Sustanciadora, para que continúe con el trámite respectivo hasta su

total resolución. Asimismo, podrá ordenar a la Autoridad Investigadora la reclasificación de falta grave (si considera que fue diversa a la señalada originalmente), para que ésta efectivamente la reclasifique; si no lo hace, devolverá bajo su responsabilidad el expediente al Tribunal para que éste continúe con el procedimiento hasta su total resolución.

- Una vez a la vista el expediente, y verificada que sea la falta administrativa imputada y sin objeción alguna, el Tribunal notificará a las partes y dentro de los quince días siguientes se pronunciará sobre la admisión de pruebas, ordenando su preparación y desahogo.
- Concluido el desahogo de pruebas, se abrirá un período de alegatos por cinco días comunes para la partes; se ordenará el cierre de instrucción y se turnarán los autos a sentencia, misma que se dictará dentro de un plazo no mayor de treinta días, prorrogable por otro período igual.
- Emitida la sentencia, se notificará personalmente al presunto responsable, a los denunciantes para conocimiento y al superior jerárquico para su ejecución dentro de los diez días siguientes.

5. Sanciones aplicables al servidor público presunto responsable y, en su caso, a los particulares relacionados con los hechos referidos de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

- a) En el caso del servidor público, se pudieren imputar al servidor público las siguientes faltas administrativas, tanto de carácter no grave, como grave, a saber:
- Como faltas administrativas no graves, las sanciones que se pueden imponer a los servidores públicos están previstas en el artículo 75 de la LGRA, a saber: amonestación pública o privada (que por la naturaleza de los hechos planteados, obviamente no sería asequible); suspensión del empleo (por un período de uno a treinta días naturales); destitución del cargo (totalmente

aplicable al caso) e inhabilitación temporal por un plazo entre tres meses y un año.

- Se tomarán en consideración, como elementos de individualización de la sanción, los siguientes aspectos: el nivel jerárquico y los antecedentes del infractor; las condiciones exteriores y medios de ejecución; y, la reincidencia. En este último caso, si existe un antecedente de sanción, la que se vuelva a imponer nunca será inferior a la primigenia y siempre será mayor. (Artículo 76).
- Cabe la posibilidad de la abstención de una sanción, cuando el servidor público no haya sido sancionado por la misma falta administrativa no grave o cuando no haya actuado en forma dolosa (numeral 77).

b) En el caso planteado, concurren otras conductas graves a cargo del servidor público imputado y, por tanto, se pueden imponer las siguientes sanciones:

- Suspensión temporal del encargo, por un período entre treinta y noventa días naturales (lo que en la especie analizada resultaría sumamente venial, atendiendo a la gravedad de la conducta desplegada por el servidor público); destitución del empleo; inhabilitación temporal para desempeñar encargos públicos y/o para presentar propuestas o celebrar contratos con el Gobierno Federal (de uno a diez años o de diez a veinte años, atendiendo a la cuantía del daño o perjuicio o del beneficio obtenido en forma indebida). Sin embargo, como en el caso concreto no se materializó la licitación pública, no puede cuantificarse un monto económico, por lo que la inhabilitación sería de tres meses a un año. (Artículo 78).
- Para la imposición de la sanción se deberán tomar en consideración los siguientes elementos de individualización: los daños y/o perjuicios causados por sus actos u omisiones (que en la hipótesis analizada no lo hubo); nivel jerárquico y antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio; las circunstancias socioeconómicas del infractor, entre ellas la antigüedad; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la reincidencia; el monto del beneficio obtenido (que no existió en el caso estudiado). (Numeral 80).

- c) Para sancionar a los particulares, debe hacerse una distinción, conforme lo establece el artículo 81 de la LGRA, entre si son personas físicas o personas morales los infractores:
- Si fueron únicamente personas físicas, las sanciones que se pudieren aplicar serían de naturaleza económica (desde cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de las UMAS's) e inhabilitación temporal para participar en procedimientos de contratación públicas, desde tres meses y hasta ocho años. Cabe aclarar que como no se materializó la licitación pública cuya convocatoria fue manipulada, no se generaron daños y/o perjuicios; sin embargo, es factible aplicarles una sanción económica.
 - Empero, como el caso lo señala, fueron empresas las que se identificaron en los correos electrónicos, por lo que las sanciones pueden ser desde multas entre mil y hasta un millón y medio de veces el valor diario de las UMA's; inhabilitación temporal para participar en procedimientos de contratación gubernamental entre tres meses y diez años; suspensión temporal de la actividad comercial de las empresas, entre tres meses y tres años; y, la disolución y ulterior liquidación de las personas morales.
 - Para la aplicación de las sanciones, en todo caso, se tomará el criterio señalado en el numeral 24 de la LGRA, en el sentido de que las empresas serán sancionadas cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves hayan sido realizados –como en la especie aconteció- por personas físicas que actuaron por su nombre y cuenta para obtener beneficios para ellas.
 - Asimismo, se considerarán como elementos de individualización de la sanción administrativa, los siguientes aspectos: el grado de participación en la comisión de la falta administrativa; la reincidencia; la capacidad económica del infractor; el daño o puesta en peligro del adecuado desarrollo de la actividad administrativa del Estado (en el análisis, cabe mencionar que la alteración de las bases contenidas en las convocatorias a los procedimientos de contratación emitidas por una dependencia o entidad gubernamental es grave, pues es un

acto violatorio de los principios de eficiencia, eficacia, imparcialidad, transparencia y honestidad tutelados por el artículo 134 de la Constitución Política); y, el monto del daño y/o perjuicio, el lucro o el beneficio obtenido, lo que al parecer, no se ocasionó, porque fue cancelada la licitación pública de mérito. (Numeral 82).

- Es importante mencionar que el fincamiento de responsabilidad administrativa a un particular, es autónoma e independiente de la participación de un servidor público. (Artículo 83).
- Si los órganos de administración, vigilancia o los socios de una persona moral denuncian ante las autoridades competentes la comisión de una infracción administrativa y colaboran en las investigaciones, proporcionan toda la información y elementos que posean y resarcen el daño y/o perjuicio ocasionado, puede considerarse como un factor atenuante de responsabilidad; en cambio, si conociendo de la falta administrativa no denunciaren el hecho, se considerará como una agravante (Numeral 8).
- De la misma suerte, puede llegar a representar un factor de mitigación de riesgo, el hecho de que las personas morales tengan implantado un Programa de Integridad⁹², en los términos del artículo 25 de la LGRA, cuyos componentes esenciales exigen, como mínimo: un manual de organización y procedimientos; un código de conducta; sistemas adecuados y eficaces de control, auditoría y vigilancia; sistemas óptimos de denuncia, tanto al interior de la organización, como hacia las autoridades competentes; sistemas y procesos de capacitación; políticas de recursos humanos tendientes a una adecuada selección de personal que prevengan riesgos para la empresa, alineadas a las mejores prácticas en materia de protección de derechos humanos, equidad de género, no discriminación e inclusión; mecanismos que garanticen en todo momento la transparencia y la publicidad de intereses. En otras palabras, la legislación promueve que las personas morales cuenten con un robusto aparato de

⁹² Este sería una suerte de programa de inmunidad con el que los particulares pudieran buscar beneficiarse frente a las autoridades investigadoras. Sin embargo, en una sana interpretación del artículo 25 de la LGRA, tendría que entenderse dicho Programa de Integridad como un elemento de atenuación de la sanción, pues de otra manera, no tendría razón de ser dicho precepto.

cumplimiento (*Compliance*) que prevenga riesgos y anticipe soluciones ante una crisis en la materia, a fin de evitar el supuesto de que “un riesgo no medido, es un riesgo asumido”.

- 6. *Análisis de si es razonable la distinción, desde la perspectiva ética y/o de derechos humanos, planteada por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, de que los servidores públicos sólo pueden ser sancionados económicamente cuando obtienen un beneficio o generan alguna afectación al erario público, en contraste con la disposición que los particulares relacionados con hechos de corrupción sí pueden ser objeto de dicha sanción, aun cuando no hubieren obtenido el beneficio pretendido.***

En efecto, se presenta un dilema ético en la LGRA, pues resulta que por las mismas conductas, las sanciones administrativas pueden ser distintas, en el caso de los servidores públicos y de las personas morales.

En principio, se debe atender al hecho de que los valores jurídicamente tutelados en uno y en otro caso son diferentes, pues mientras que a los servidores públicos se les vincula con la observancia de los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, eficiencia y lealtad, así como todos aquellos previstos en el Código de Ética y el Código de Conducta del IMSS, atendiendo a la naturaleza del servicio público que están obligados a prestar en beneficio de la sociedad, a las personas físicas y morales particulares, como sujetos de derecho privado, se les asignan otro tipo de responsabilidades de orden civil, tales como multas, al margen del resarcimiento por los daños y/o perjuicios causados.

De esta manera, la LGRA no prevé sanciones económicas para los servidores públicos cuando no hay irrogación material de afectaciones al Erario Público; caso contrario, a los particulares sí se les imponen sanciones de esta naturaleza, aun y cuando no hubieren estrictamente ocasionado un quebranto a la Hacienda Pública.

Por lo tanto, la misma LGRA da un tratamiento distinto e inequitativo a cuestiones que podrían haber sido resueltas en forma paritaria, pues a conductas iguales, deberían corresponder sanciones análogas. En tal sentido, y bajo el *principio pro homine*⁹³, en el caso estudiado, las empresas podrían alegar en una demanda de amparo, la inconstitucionalidad del artículo 81 de la LGRA, dado que establece un régimen restrictivo en perjuicio de las personas físicas o morales particulares, con relación a los servidores públicos, sólo en el caso de que las faltas administrativas en que hubieren incurrido no representen la irrogación de un daño y/o perjuicio a la Hacienda Pública o un beneficio a su propio peculio.

Por lo tanto, y a manera de corolario, se puede decir que "... podemos tomar en cuenta la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el (DOF) del 10 de junio de 2011, en la que (se) ofrece(n) varias novedades importantes, las cuales pueden cambiar de manera profunda la forma de concebir, interpretar y aplicar tales derechos en México... La denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución cambia, (deja) atrás (al menos en parte) el concepto de "garantías individuales", (pues) a partir de la reforma se llama "De los derechos humanos y sus garantías". La expresión derechos humanos es mucho más moderna que la de garantías individuales y es la que se suele utilizar en el ámbito del derecho internacional. Con base en (lo anteriormente) mencionado, (se puede colegir) que los derechos humanos son el conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deber ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a escala nacional e internacional... los derechos humanos son algo más que un anhelo de la humanidad. Son el

⁹³ "El principio *pro homine* o *pro persona* es un relevante criterio interpretativo que establece que toda autoridad perteneciente al poder judicial, legislativo o ejecutivo debe aplicar la norma o la interpretación más favorable a la persona o a la comunidad, en toda emisión de actos, resoluciones o normas que traten o en que se considere la protección o la limitación de Derechos Humanos, la cual debe ser la más amplia en el primer caso o la menos restrictiva, en el segundo". Véase: https://es.wikipedia.org/wiki/Principio_pro_homine (Última consulta 10 de septiembre de 2018).

fundamento filosófico y jurídico de las sociedades contemporáneas que concretan sus exigencias éticas dentro de un contexto histórico determinado.”⁹⁴

Consecuentemente, no resulta razonable la distinción que hace el multireferido numeral 81 de la LGRA al dar un tratamiento inequitativo a los particulares, frente a los servidores públicos.

Para ilustrar lo anterior, conviene revisar el criterio sostenido por la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, al señalar que cuando nuestra Carta Magna establece en su numeral 1º. el principio de interpretación más favorable a la persona “... *al disponer que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, no prevé distinción alguna, por lo que debe interpretarse en el sentido de que comprende tanto a las personas físicas, como a las morales, las que gozarán de aquellos derechos en la medida en que resulten conformes con su naturaleza y fines... por lo que deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia, a condición de que no se trate de aquellos derechos cuyo contenido material sólo pueda ser disfrutado por las personas físicas, lo que habrá de determinarse en cada caso concreto.*”⁹⁵

⁹⁴ Idem. https://es.wikipedia.org/wiki/Principio_pro_homine. (Última consulta 10 de septiembre de 2018).

⁹⁵ “Principio de interpretación más favorable a la persona. Es aplicable respecto de las normas relativas a los derechos humanos de los que sean titulares las personas morales”. P./J. 1/2015 (10a.) Décima Época. Registro digital: 2005521. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, materia constitucional, tesis P. I/2014 (10a.), página 273.

CONCLUSIONES

- 1) En el Derecho Mexicano existe una diversidad de responsabilidades que pueden ser imputables a los servidores públicos, a saber: laborales, políticas, penales, administrativas y patrimoniales, cuya naturaleza es totalmente diversa y tienen una aplicación autónoma. Su aplicación no es violatoria del principio *non bis in ídem*.
- 2) Las Convenciones Internacionales en materia de combate contra la corrupción y el cohecho de la ONU, la OEA y la OCDE suscritas por México establecieron compromisos que apenas se están observando con las reformas constitucionales y legislativas. Hace falta reforzar su aplicación y establecer mecanismos de seguimiento.
- 3) La reforma constitucional que instituyó el Sistema Nacional Anticorrupción rompió el paradigma de una visión orgánica para pasar a una estructura holística e interdisciplinaria, en la que la participación ciudadana se empodera y lidera su Comité Coordinador. Sin embargo, hace falta consolidarlo, a fin de que los órganos que lo integran estén completos, particularmente el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que requiere el nombramiento de sus dieciocho magistrados⁹⁶.
- 4) La entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuyos sujetos son ahora tanto los servidores públicos, como los particulares, requiere un análisis muy detallado y ofrece áreas de oportunidad que necesitan ser revisadas y corregidas, a fin de poderla aplicar sin riesgos de excesos de poder o violaciones constitucionales.

⁹⁶ Hecha la salvedad del problema de constitucionalidad de las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas. En este sentido, urge que se hagan las modificaciones a la Ley Fundamental para que se aclare este punto.

- 5) Comparativamente, la Ley General de Responsabilidades Administrativas representa mayores avances jurídicos con respecto a su antecesora la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, particularmente en cuanto al respeto irrestricto de los derechos humanos.
- 6) El caso práctico planteado brinda la oportunidad de analizar claramente la transición y entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, especialmente en el ámbito de los servidores públicos y de los particulares.
- 7) Existen problemas jurídicos que coexisten con la aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, tales como la duplicidad de sanciones hacia los particulares por temas de corrupción previstos en las leyes de contratación pública.
- 8) La corrupción en las contrataciones públicas en buena medida se debe a la multiplicidad de ordenamientos jurídicos que la rigen; se debe propugnar por una legislación general única que aplique a todos los ámbitos gubernamentales, incluidos los entes constitucionales autónomos y las empresas productivas del Estado.
- 9) Se deben impulsar las mejores prácticas en materia de cumplimiento normativo (*Compliance*), particularmente para las micro, pequeñas y medianas empresas, a fin de elevar los niveles de integridad y el compromiso ético en los negocios, aunque es preciso aclarar en la LGRA que los Programas de Integridad deben servir como elementos de mitigación de riesgos.
- 10) Debe aprobarse por parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción la Política Nacional en esta materia, pues a casi cuatro años de la reforma constitucional, aun no hay claridad sobre el derrotero que habrá de seguirse.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliográficas:

- AA.VV: Prevención de la Corrupción en el Servicio Público: Un enfoque Internacional. México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1984.
- AA.VV: La Ética. En la gestión pública y privada: fortalezas y debilidades. Argentina. Edit. Temas Grupo Editorial S.R.L., 2002.
- AA.VV: Political Corruption. Concepts & Contexts. United States of America, Edit. Transaction Publishers, 2002.
- AA.VV: Análisis Jurídico, Económico y Político de la Corrupción. México, Edit. Porrúa, 2005.
- AA.VV: Ética y Política. México, Edit. Novum, 2011.
- AA.VV: Razón Jurídica y Razón Moral. Estudio sobre la valoración ética en el derecho. México. Edit. Porrúa, 2012.
- AA.VV: ICC Ethics and Compliance Training Handbook. Paris, ICC International Chamber of Commerce, 2013.
- AA.VV: Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas. Tomos I, II, III y IV. México, Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, UEC, 2014, 2015, 2016 y 2017.
- AA.VV: Reflexiones sobre el nuevo régimen de responsabilidades administrativas y penal en la Ciudad de México. México. Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México. 2018.
- AA.VV: Retos que enfrenta la Administración Pública en el Marco del Sistema Nacional Anticorrupción. México, Edit. Tirant lo Blanch, 2018.
- Acosta Romero, Miguel: Curso de Derecho Administrativo. México, Edit. Porrúa, 2000.
- Alfonzo Jiménez, Armando y Gutiérrez González Carlos: Educación y Ética Ciudadana. Algunas aproximaciones. México, Edit. Novum, 2014.
- Anti-Corruption Regulation in 44 Jurisdictions Worldwide. UK, Law Business Research Ltd, 2014.

- Arce Blanco, Enrique J.: Sociedad, Burocracia y Corrupción. Un Enfoque Histórico. México, Edit. Pensamiento Nuevo, 1987.
- Arellano Gault, David. ¿Podemos reducir la corrupción en México?, Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance. México, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A.C., 2012.
- Arroyo Herrera, Juan Francisco: Régimen Jurídico del Servidor Público. México, Edit. Porrúa, 1995.
- Aymerich Cano, Carlos: Un problema pendiente: La Anulación de los contratos administrativos afectos por actos de corrupción. España, Edit. Aranzadi, 2015.
- Bautista, Oscar Diego: Colección. Ética Pública y Prevención de la Corrupción en los Gobiernos y Administraciones Públicas. Fundamentos de la Ética en el Servicio Público. Tomos 1, 2, 3 y 4. México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2017.
- Bergoglio, Jorge M.: Corrupción y Pecado. Algunas reflexiones en torno al tema de corrupción. Argentina, Edit. Claretiana, 2013.
- Bernardo, Juan D.: Ética de los Negocios. Argentina, Edit. Macchi, 1993.
- Blanco Moheno, Roberto: La Corrupción en México. México, Edit. Bruguera Mexicana, 1979.
- Bolaños Cárdenas, Leonardo Arturo: El Control Político Parlamentario en el nombramiento de los altos servidores públicos en el gobierno del Estado Mexicano. Estudio de caso: La designación del Fiscal Especial en Materia de Delitos Relacionados con hechos de Corrupción. México, Cámara de Diputados, Edit. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, UEC, 2018.
- Caputi, María Claudia: La Ética Pública. Argentina, Edic. Depalma, 2000.
- Cárdenas Rioseco, Raúl F.: La Acumulación de Sanciones Penales y Administrativas Viola el Principio Non Bis in Idem, en el Foro, Órgano de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C., 13^a. Época, Tomo XVII, Núm. 2, p. 65-91, México, 2004.
- Cárdenas, Jaime y Mijangos, María de la Luz: Estado de Derecho y Corrupción. México, Edit. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

- Cárdenas Gutiérrez, Salvador y Requena, Carlos: Compliance Legal de la Empresa. Una tendencia regulatoria mundial. México, Edit. Dofiscal, 2016.
- Casar Pérez, María Amparo: México: Anatomía de la Corrupción. México. Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., 2016.
- Castro Estrada, Álvaro: Responsabilidad Patrimonial del Estado, México, Edit. Porrúa, 2000.
- _____: Nueva Garantía Constitucional.- La Responsabilidad Patrimonial del Estado, México, Edit. Porrúa, 2002.
- _____: El Sistema Jurídico de Responsabilidad Patrimonial del Estado y su Estatus Constitucional y Legal en México, en el Foro, Órgano de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C., 13ª. Época, Tomo XVII, Núm. 2, p. 15-46, México, 2004.
- Código de Ética y de Conducta de los Servidores Públicos. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
- Colmenares, Francisco: Corrupción y desafíos en las compras gubernamentales: el caso Pemex. México, Edit. Plaza y Valdés, 2010.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, México, Edit. Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 17ª. Ed., 2003.
- Constitución Política Mexicana en su Centenario. México, Edit. Trillas, 2017.
- Contrataciones Abiertas. Una Guía para Profesionales por Profesionales. México. Transparencia Mexicana / Open Contracting Partnership, 2013.
- Control Gubernamental. XII Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación. México, Gobierno del Estado de México-Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1996.
- Dacal Alonso, José Antonio: Ética y Política. México, Edit. Porrúa, 2012.
- Dehesa Violante, Germán: “¿Cómo nos arreglamos?”. Prontuario de la Corrupción en México. México, Edit. Diana y Transparencia Mexicana, 2001.

- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto: El Derecho Disciplinario de la Función Pública. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.
- _____: El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, Edit. Porrúa, 1996.
- Díaz G., Enrique: Enriquecimiento Ilícito de Servidores Públicos. México, Cárdenas Editores, 1999.
- Dromi, José Roberto: Derecho Administrativo, Buenos Aires, Edit. Ciudad Argentina, 9ª. Ed., 2001.
- Fierro, Ana Elena: Responsabilidad de los servidores públicos. Del Castigo a la confianza. México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 2017.
- Fraga, Gabino: Derecho Administrativo. México, Edit. Porrúa, 35ª. Ed., 1997.
- Gutiérrez González Carlos Martín: Impunidad y Corrupción. Las fuentes de la injusticia y la desigualdad en México. México, Edit. Novum, 2016.
- Hernández-García, Roberto (Consulting Editor): Anti-corruption Laws and Regulations. United Kingdom. Globe Law and Business, 2018.
- Herrera Pérez, Agustín: Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, s/edit., 1999.
- _____: Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, Edit. Miguel Ángel Porrúa-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2000.
- Herrera Pérez, Alberto: Delitos cometidos por Servidores Públicos. México, Edit. Porrúa, 2005.
- Holmes, Leslie: ¿Qué es la Corrupción? México, Edit. Grano de Sal y Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2019.
- Índice de Competitividad Internacional 2015. La Corrupción en México: Transamos y no Avanzamos. México, Instituto Mexicano para la Competitividad, 2015.
- Índice Global de Impunidad México 2016. Centro de Estudios sobre la Impunidad y Justicia. México, Universidad de la Américas, 2016.

- Juárez Mejía, Godolfo Humberto: La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. México, Edit. Porrúa, 2002.
- Kaiser, Max: El Combate a la corrupción: la gran tarea pendiente en México. México, Edit. Porrúa, 2014.
- Kelsen, Hans: "Teoría pura del Derecho". México, Edit. UNAM, 1982.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad: La Contraloría y el Control Interno en México. México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica, 2ª. Ed., 1993.
- _____: Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, Instituto Nacional de Administración Pública-Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2006.
- Legislación de Anticorrupción de la Ciudad de México. México, Edit. Sista, 2018.
- Legorreta, Alejandro y Rivera Loret de Mola, Gustavo: Corruptionario Mexicano. México, Edit. Grijalbo, 2016.
- López Presa, José Octavio (Coordinador): Corrupción y Cambio. México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1998.
- Márquez Gómez, Daniel (Coordinador): Corrupción y Sistema Nacional Anticorrupción: Temas y Problemas. México, Edit. Novum, 2016.
- Merino, Mauricio (Compilador): Ética Pública. México, Edit. Siglo XXI, 2012.
- Montes de Oca Sicilia, Fernando: El que no tranza no avanza. Compendio de sinvergüenzadas. México, Edit. Otras Inquisiciones, 2016.
- Ortiz Ramírez, Jorge Alejandro. El impacto de la Fiscalización Superior en la Eficacia del Gobierno. México, Cámara de Diputados. LXIII Legislatura. 2016.
- Ortiz Soltero, Sergio Montserrat: Responsabilidades legales de los Servidores Públicos. México, Edit. Porrúa, 1999.
- Padilla Sanabria, Lizbeth Xóchitl: El Derecho Administrativo Sancionador en el Sistema Nacional Anticorrupción. México, Edit. Flores, 2017.

- _____: Manual Operativo del Procedimiento Administrativa de Responsabilidad en el Sistema Nacional Anticorrupción. México, Edit. Flores, 2018.
- Puyol, Javier: Criterios Prácticos para la elaboración de un Código de Compliance. México, Edit. Tirant lo Blanch, 2018.
- Ramos Torres, Daniel: Manual de Derecho Disciplinario de los Servidores Públicos. México, Escuela Nacional de Administración Pública, 2003.
- Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción. Revista de Administración Pública Número Especial. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2008.
- Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción. Revista de Administración Pública Número 130. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2013.
- Reyes Heróles, Federico: Corrupción: de los ángeles a los índices. México, Dirección General a la Sociedad y Relaciones Institucionales, Dirección General de Comunicación Social del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2003.
- Rodríguez Estrada, Mauro: Manual Anticorrupción. Del moralismo a los valores. México, Edit. Trillas, 2007.
- Romero Gudiño Alejandro: Visión Integral del Sistema Nacional Anticorrupción, México, Edit. Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2015.
- _____: Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México. Cámara de Diputados. LXIII Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2016.
- Sánchez González, José Juan: La Corrupción Administrativa en México. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2012.
- _____: La Corrupción en la Administración Pública y el Sistema Nacional Anticorrupción en México. México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., 2017.
- Serrano Sánchez, Jesús Antonio: Ética en el Margen de las Políticas. México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018.

- Valdés S., Clemente: El Juicio Político. La Impunidad, los Encubrimientos y Otras Formas de Opresión. México, Ediciones Coyoacán, 2002.
- _____: La Prescripción de los Delitos de los Gobernantes. México, Ediciones Coyoacán, 2003

Hemerográficas:

- http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Dictamen_Anticorrupcion.pdf . Última visita agosto de 2018.
- <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/nov/20141104-V.html#Iniciativa1>. Última visita agosto de 2018.
- <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/nov/20141111-VII.html#Iniciativa8>. Última visita agosto de 2018.
- <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/nov/20141125-V.html#Iniciativa3>. Última visita agosto de 2018.
- <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2015/feb/20150212-III.html#Iniciativa2>. Última visita agosto de 2018.

Normativas:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Resolución 58/4 de la Asamblea General, de fecha 31 de octubre de 2003.
- Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos, de fecha 29 de marzo de 1996.

- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, de fecha 21 de noviembre de 1997.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Código Fiscal de la Federación.
- Código Penal Federal.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. (Abrogada)
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas. (Abrogada)
- Ley Federal de Competencia Económica.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. (Abrogada)
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (Abrogada)
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

- Protocolo de Actuación en Materia de Contrataciones Públicas, Otorgamiento y Prórroga de Licencias, Permisos, Autorizaciones y Concesiones.
- Código de Ética de los Servidores Públicos.
- Código de Conducta y Prevención de Conflicto de Interés del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Internet:

http://es.wikipedia.org/wiki/Corrupci%C3%B3n_pol%C3%ADtica. Última visita septiembre de 2018.

http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_interame_contr_corrup.pdf. Última visita agosto de 2018.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2720/4.pdf>. Última visita agosto de 2018.

https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/099%20-%2028%20DIC%201982.pdf. Última visita agosto de 2018.

<http://www.informador.com.mx/mexico/2012/417685/6/pena-nieto-presenta-plan-para-crear-comision-anticorrupcion.htm>. Última visita agosto de 2018.

http://www.eluniversal.com.mx/graficos/pdf12/iniciativa_comision_nacional_anticorruptcion.pdf. Última visita agosto de 2018.

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=2&fecha=2012-11-15>. Última visita agosto de 2018.

http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf. Última visita agosto de 2018.

<http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/codigo-conducta.pdf>. Última visita agosto de 2018.

<https://www.contratacionesabiertas.mx/#>. Última visita agosto de 2018.

<http://noticierotelevisa.esmas.com/nacional/372763/destapan-red-corrupcion-imss/>. Última visita agosto de 2018.

<https://ciam.wordpress.com/tag/corrupcion>. Última visita agosto de 2018.

<http://www.eldiariodecoahuila.com.mx/editoriales/2010/11/13/editoriales-204881.html>. Última visita agosto de 2018.

<https://vanguardia.com.mx/asignomoradesde2008contratosanamismaempresaproveedores-587678.html>. Última visita agosto de 2018.

<https://www.proceso.com.mx/80436/televisa-fraguo-el-audioescandalo>. Última visita agosto de 2018.

<https://www.horacero.com.mx/nacional/calderon-ordena-indagar-corrupcion-en-imss/>. Última visita agosto de 2018.

<http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/noviembre-2010/comunicado-101110.html>. Última visita agosto de 2018.

http://www.zocalo.com.mx/new_site/articulo/cesan-a-funcionario-del-imss-por-presunta-. Última visita agosto de 2018.

<http://periodicoeldia.mx/necesario-investigar-al-instituto-mexicano-del-seguro-social/>. Última visita agosto de 2018.

<http://ntrzacatecas.com/2010/11/10/suspenden-a-cesar-mora-por-caso-de-corrupcion-imss-novartis/>. Última visita agosto de 2018.

<http://www.la-verdad.com.mx/exhiben-corrupcion-imss-22371.html>. Última visita agosto de 2018.

<https://ciam.wordpress.com/tag/corrupcion>. Última visita agosto de 2018.

<http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/722457.html>. Última visita agosto de 2018.

<https://nnc.mx/padmin/publish/plantillas/imprimir.php?articulo=39320>. Última visita agosto de 2018.

<https://ciam.wordpress.com/tag/corrupcion>. Última visita agosto de 2018.