



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

“El nuevo régimen de responsabilidades administrativas en
México: Una reflexión teórica y un caso práctico”

Tesis que para obtener el grado de
Maestro en Ciencias Jurídicas

Presenta el

Lic. Marcos Pérez Esquer

Director de Tesis

Dr. Juan Manuel Otero Varela

Ciudad de México

2018

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN

2. REFLEXIÓN TEÓRICA

2.1. Antecedentes

2.2. Régimen inmediatamente anterior

2.2.1. Nacimiento de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

2.2.2. Principios que rigen la actuación de los servidores públicos

2.2.3. Sujetos de la ley

2.2.4. Faltas administrativas

2.2.5. Autoridades competentes

2.2.6. Sanciones

2.3. Régimen actual

2.3.1. El nuevo régimen en la Constitución

2.3.2. Origen ciudadano de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2.3.3. Procesamiento legislativo

2.3.4. Principios que rigen la actuación de los servidores públicos

2.3.5. Sujetos de la ley

2.3.6. Faltas administrativas

2.3.7. Autoridades competentes

2.3.8. Sanciones

3. CASO PRÁCTICO

3.1. Identificación de los hechos relevantes

3.2. Delimitación de los problemas a resolver

3.3. Propuestas de solución con base en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.4. Propuestas de solución con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

4. CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

A Mónica, Mony y Marquitos; sin su amor y sin su apoyo no habría logrado nada (incluida esta tesis).

A todos los buenos servidores públicos, que con su profesionalismo y dedicación, hacen de nuestro México un mejor país, pero también a los malos servidores públicos, sin cuyas faltas esta tesis no tendría sentido.

EL NUEVO RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN MÉXICO: UNA REFLEXIÓN TEÓRICA Y UN CASO PRÁCTICO

1. INTRODUCCIÓN

El régimen de responsabilidades administrativas, es un aspecto del Derecho Administrativo que ha venido cobrando enorme relevancia en los últimos años, en ocasión de la exigencia ciudadana, cada vez más contundente, de que se prevenga y se combata adecuadamente la corrupción gubernamental.

No está en el objeto del presente trabajo entrar al análisis del fenómeno de la corrupción gubernamental en sí, pero no podemos dejar de lado el hecho de que nuestro objeto de estudio, el régimen de responsabilidades administrativas, no tendría mayor sentido si la corrupción no fuese un problema. Porque como bien dice el Dr. Bernardo Pérez Fernández Del Castillo, “No es poca la corrupción en nuestro país. Si consideramos los tres poderes divididos entre sí y en sus

niveles, tendremos un espectro enorme de la cantidad de faltas a la norma administrativa”¹.

En el propósito de atender esta razonable preocupación ciudadana, se han venido haciendo esfuerzos principalmente de carácter legislativo que, en mayor o menor medida, han contribuido a prevenir, contener y sancionar el fenómeno de la corrupción. Sin embargo, no cabe duda de que en general, el marco jurídico a este respecto ha quedado a deber. Es evidente que no ha cumplido con su cometido de frenar y erradicar la corrupción gubernamental en nuestro país.

Ante esta realidad, recientemente se hizo un esfuerzo legislativo importante que pretende dar, ahora sí, una atención puntual a este fenómeno. Bajo esta lógica, se echó a andar el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción que implicó no sólo la reforma constitucional de mayo de 2015, y las reformas a la “*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*”, a la “*Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*” y al “*Código Penal Federal*”, sino también y sobre todo, la expedición de la “*Ley del Sistema Nacional Anticorrupción*”, de

¹ PÉREZ Fernández Del Castillo, Bernardo. En la presentación de: GÁNDARA Ruíz Esparza, Alberto. “*Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*”. Ed. Porrúa, México, 2010, p. XIII.

la *“Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa”*, de la *“Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación”*, y la joya de la corona, la nueva *“Ley General de Reponsabilidades Administrativas”*.

Considerando que esta *“Ley General de Responsabilidades Administrativas”* tuvo su origen en una iniciativa ciudadana, esperamos que este nuevo esfuerzo legislativo resulte efectivo y cumpla el propósito de poner un dique a la corrupción gubernamental, cual era el propósito de las organizaciones de la sociedad civil que la impulsaron, y de los cientos de miles de personas que ofrecieron su firma para respaldar este proyecto de ley que en su momento en la opinión pública fue conocido como la *“Ley 3de3”*.

Sabemos que la aplicación de una nueva legislación suele propiciar incertidumbre y confusiones, es normal, pero para aprovechar de mejor manera este nuevo entramado legal, es indispensable conocerlo, para empezar a aplicarlo. Justo a ello pretende abonar este trabajo, a conocerlo mejor, entender cuáles son las principales diferencias respecto del régimen anterior, y así, estar en condiciones de abordar un caso concreto desde la óptica de la anterior legislación y después

desde la óptica de la nueva legislación. Esto sin duda nos ayudará a comprender mejor las novedades jurídicas en torno a esta materia y por lo tanto a conocer mejor el nuevo régimen de responsabilidades administrativas en México. Pero comencemos por el principio, ¿qué debemos entender por “responsabilidad”? ¿qué son las “responsabilidades administrativas?

La palabra “responsabilidad” se utiliza como concepto jurídico, en el discurso moral y en el lenguaje ordinario. No es sencillo delimitar su significado, alcance y contenido, pero ayuda, acudir a su etimología. La palabra “responsabilidad” proviene de de la voz *respondere*, que tiene por algunas de sus acepciones la de prometer, merecer y pagar. Así, responsable, es el que responde, es decir, el que paga, como en el caso del fiador. *Responsum* (responsable) por su parte, alude a quien está obligado a responder de algo o de alguien, a pagar.

Desde luego, hay otras varias acepciones dentro de la palabra “responsabilidad”. A efecto de ilustrar esta polisemia, el profesor H.L.A. Hart contaba un relato imaginario en los siguientes términos:

“Como capitán de un barco, X era *responsable* de la seguridad de sus pasajeros y de su tripulación. Sin embargo, en su último viaje X se embriagó todas las noches y fue *responsable* de la pérdida del barco con todo lo que se encontraba a bordo. Se rumoraba que X estaba loco; sin embargo los médicos consideraron que era *responsable de sus actos*. Durante todo el viaje se comportó muy irresponsablemente y varios incidentes en su carrera mostraban que no era una persona *responsable*. X siempre sostuvo que las excepcionales tormentas de invierno fueron las *responsables* de la pérdida del barco, pero en el proceso judicial instruido en su contra fue encontrado *penalmente responsable* de la pérdida de vidas y bienes. El capitán aún vive y es *moralmente responsable* por la muerte de muchas mujeres y niños”².

El pasaje resulta sumamente ilustrativo de cómo la palabra “responsabilidad” en efecto es polisémica y equívoca; por un lado, el relato refiere una responsabilidad inherente al cargo, la responsabilidad de capitán; por otro lado, refiere a la responsabilidad que las tormentas tuvieron en los hechos;

² H.L.A. HART. “*Punishment and responsibility*”, cit. pos., RESPONSABILIDAD. En: TAMAYO y Salmorán, Rolando. Diccionario Jurídico Mexicano. México: Porrúa-UNAM, 2001, p. 2825.

alude también a que no era una persona responsable, en el sentido de su carácter; pero después, incluye las acepciones jurídica y moral, de la responsabilidad. En cuanto a la jurídica, que es la que nos importa aquí, la aborda cuando habla de una *responsabilidad penal por ser responsable de la pérdida del barco*, esto es, el capitán debe *responder*, debe *pagar* por sus faltas, el capitán *merece* una sanción.

En este sentido, para el derecho, una persona es responsable cuando de acuerdo con el orden jurídico, debe ser sancionado por su conducta, ya sea por acción o por omisión.

De ello se desprende que la responsabilidad puede ser de varias naturalezas, según el orden jurídico al que nos refiramos. Una persona puede ser civilmente responsable, cuando en términos de la legislación civil así corresponda, o laboralmente responsable, penalmente responsable, constitucionalmente (políticamente) responsable o administrativamente responsable.

Este último tipo de responsabilidad es al que nos referimos en este trabajo. Tradicionalmente, la responsabilidad administrativa se exigía exclusivamente a los servidores

públicos, habida cuenta, que devenía de actos u omisiones que afectaren la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Siendo vigente esto, recientemente empero, se adicionó al régimen de responsabilidades administrativas a los particulares que realizaren actos vinculados con las faltas administrativas graves, de suerte tal, que ya no podemos referirnos al régimen de responsabilidades administrativas como uno exclusivamente aplicable a servidores públicos. Esta incorporación de los particulares al régimen de responsabilidades administrativas ha ocurrido en nuestro país apenas a partir de la mencionada reforma constitucional de mayo de 2015, hasta antes de ella, operaba el régimen derivado de la reforma constitucional de diciembre de 1982, y las leyes que de ella derivaron, primeramente la *“Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”*, y posteriormente la *“Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”*.

2. REFLEXIÓN TEÓRICA

2.1. Antecedentes

El régimen de responsabilidades administrativas en México nace con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982. Hasta antes de ello, no se podía hablar en México propiamente de un régimen de responsabilidades administrativas, pero ciertamente sí de un régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

Así, los antecedentes pueden remontarse a la misma Constitución de Apatzingán, que ya incorporó, por influjo de la Constitución de Cádiz, el llamado “juicio de residencia”. Este juicio, llevaba tal nombre justamente porque exigía que los servidores públicos, al dejar de serlo, se quedaran cierto tiempo residiendo en el lugar donde habían desempeñado su encargo, a efecto de que pudiesen rendir cuentas de su actuación. Este juicio tenía “la particularidad de que se llevaba a acabo, cuando el servidor público se retiraba de sus funciones, o cuando éste cambiaba de cargo. [...] Una vez practicado, se le expedía una certificación por el Consejo de

Indias o de la Audiencia, en la cual se indicaba si se le absolvía o se le aplicaba alguna sanción.”³ Si quisiéramos remontarnos aún más en los antecedentes, tendríamos que reconocer que el juicio de residencia aparece ya incluso en “*Las Siete Partidas*”⁴.

Con la publicación de la Constitución de 1824, se instauró el llamado “sistema del juicio de responsabilidades”. El artículo 38 de esta carta magna, consignaba específicamente las razones por las cuales el Presidente podría ser sometido a juicio ante cualquiera de la cámaras del Congreso. Estas razones incluían la traición contra la independencia nacional, el cohecho y el soborno, así como por “*actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que estos se presenten a servir sus destinos en la épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de*

³ GÁNDARA Ruíz Esparza, Alberto. “*Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*”. Ed. Porrúa, México, 2010, p. 2.

⁴ Las Siete Partidas constituyeron un cuerpo normativo elaborado en el siglo XIII durante el reinado de Alfonso X “el Sabio”, que uniformó la aplicación del derecho en el reino de Castilla y que resultó de gran influencia en toda Iberoamérica hasta el siglo XIX.

*las facultades que les atribuye la misma*⁵. Más tarde, a los ataques a las normas electorales se le denominó delitos contra la libertad electoral.

“Las Siete Leyes Constitucionales de 1836” y las *“Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843”*, estipularon responsabilidades para servidores públicos, pero únicamente de carácter político y penal.

La Constitución de 1857 incluyó un Título 4º. *“De la responsabilidad de los funcionarios públicos”*, que se enfocó también en las responsabilidades política y penal de los altos funcionarios federales, pero respecto de las responsabilidades administrativas nada se decía. El artículo 103 se limitaba a mencionar que *“Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo...”*⁶, pero respecto del Presidente, otra vez, se

⁵ Párrafo 2º. del artículo 38 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824.

⁶ Cfr. Artículo 103 de la Constitución Federal de la Estados Unidos Mexicanos, de 1857.

indicaba que solo podría acusársele por cuatro supuestos políticos o penales: traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Ante las carencias en materia de responsabilidades administrativas por parte de la Constitución de 1857, hubo necesidad de expedir decretos y circulares sobre aspectos específicos del actuar de los servidores públicos, como el de la prohibición de que ocuparen dos encargos públicos a la vez. A estos decretos y circulares ya los podemos identificar con el régimen de responsabilidades administrativas. En 1886 se promulgó la "*Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal*", que también se enfocó en regular la responsabilidad política y penal de los altos funcionarios, así como el juicio de desafuero.

La Constitución de 1917, prácticamente repitió en esta materia lo que ya consignaba la Constitución de 1857, incluso en el mismo título, el Título IV "*De las responsabilidades de los funcionarios públicos*". En este título, que incluía los artículos del 108 al 114 el constituyente se enfocó de nuevo a regular las responsabilidades política y penal de los altos funcionarios,

pero en un quinto y último párrafo del artículo 111, se establecía que *“El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso...”*. No obstante que este dispositivo estaba ahí desde el 5 de febrero de 1917, fecha en que la Constitución fue promulgada, fue hasta el 21 de febrero de 1940 que se expidió la correspondiente *“Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados”*. La “mayor brevedad” fue de más de 23 años.

Esta ley, ya consigna una variedad más amplia de responsabilidades de altos funcionarios, sin limitarse estrictamente a lo político y a lo penal, sino que ofrece un catálogo de faltas entre las que se encuentran muchas de las que hoy encontramos en la legislación en materia de responsabilidades administrativas, y ya se habló por ejemplo, de sanciones como la suspensión, destitución, inhabilitación, sanción pecuniaria y privación de la libertad. Como puede

verse, salvo por la privación de la libertad que se correspondería con faltas de carácter penal, el resto de las sanciones siguen siendo actuales.

En 1980, se promulga una nueva ley en la materia que abroga a la de 1940, se trata de la “*Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal, y de los Altos Funcionarios de los Estados*”, en la que se establece que estos funcionarios son responsables por delitos comunes, por delitos oficiales y por faltas oficiales, siendo que a los primeros dos, se les consideraba de carácter penal, es decir, propiamente delitos, en tanto que a las faltas oficiales no. Estas, las faltas oficiales, eran “aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno”⁷.

Un par de años después, en ocasión de la reforma constitucional de diciembre de 1982, se expide la “*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*”, que se

⁷ *Cit, pos.* GÁNDARA, ob, cit., p. 6.

constituye en el régimen legal de las responsabilidades de los servidores públicos abarcando tanto las responsabilidades políticas, como las penales y las administrativas.

Hacia el año 2002, el 13 de marzo para ser precisos, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la “*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*”. Lo que hace esta reforma, es reparar la ley anterior en dos partes, por un lado, subsiste la “*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*” pero solo en lo que hace a las responsabilidades políticas y penales, es decir, queda como una ley que regula el juicio político y el procedimiento de declaración de procedencia o juicio de desafuero. Así mismo, esta ley, queda vigente en materia de responsabilidades administrativas pero solo para los servidores públicos del Distrito Federal. Siendo que en adelante, la nueva ley, regulaba la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la Federación.

A partir de este momento, tuvimos dos regímenes federales de responsabilidad administrativa, uno aplicable a los servidores públicos del Distrito Federal contenido en la “*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*”, que

como hemos dicho, también regulaba el juicio político y el desafuero, y otro, aplicable a los servidores públicos de la Federación contenido en la “*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*”. Así las cosas, se daba un trato distinto en materia de responsabilidades administrativas a los servidores del nivel federal y a los servidores del Distrito Federal. Claro está que esto no era del todo exclusivo del Distrito Federal, en realidad cada entidad federativa tenía también su propio régimen de responsabilidades para sus propios servidores públicos locales. Lo que vino a hacer la más reciente reforma constitucional y legal, fue justo generar un solo régimen de responsabilidades administrativas para los diversos órdenes de gobierno mediante una ley general, la “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”. En este sentido, la regulación inmediatamente anterior a esta, es justamente la que ordenaba la “*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*”.

2.2. Régimen inmediatamente anterior.

2.2.1. Nacimiento de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ya decíamos que el régimen anterior en materia de responsabilidades administrativas nace a partir de la reforma constitucional del 28 de diciembre de 1982⁸, y que es a partir de esta reforma, y de la consecuente promulgación de la “*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*” que un régimen de responsabilidades administrativas propiamente dicho nace en México.

En retrospectiva, sabemos que estas reformas dejaron mucho qué desear. En realidad su aplicación en la práctica fue muy limitada y no significó un avance profundo en la prevención y combate a hechos de corrupción. La molestia ciudadana por los frecuentes y notorios hechos de corrupción gubernamental llevaron al recién electo Presidente de la República a proponer estas reformas al Congreso de la Unión, en la intención de dar cumplimiento a una de sus dos

⁸ Consultable en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787349&fecha=28/12/1982

principales propuestas de campaña: la renovación moral. Recordemos que su lema de campaña fue repetido una y otra vez hasta el cansancio: renovación moral y simplificación administrativa.

Por esta razón, recién entró a su cargo Miguel de la Madrid Hurtado, el 1 de diciembre de 1982, se dispuso impulsar las reformas en comento. Nadie imaginó entonces, que las reformas tendrían el limitado alcance que ahora sabemos tuvieron, por el contrario, gran expectativa generaron, pero hubo quien, ya imaginaba desde entonces, que el asunto podría quedar corto, don José Luis Soberanes, decía por aquellos años que: “El sistema vigente de responsabilidades de servidores públicos trae la novedad de la responsabilidad administrativa. Creemos que es muy loable el esfuerzo que el actual régimen, dentro del llamado programa de renovación moral de la sociedad, ha hecho por establecer este nuevo sistema de responsabilidades oficiales, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y sobre todo la voluntad de acabar con la corrupción. Sin embargo, creemos que la legislación tiene serias fallas, lo cual resulta lógico por la novedad del sistema, no obstante ello, la legislación debe ser mejorada y subsanar esas fallas, errores y

lagunas. Por otro lado, si quiere tener éxito se debería sustraer de la administración centralizada a la Contraloría General de la Federación, para darle autonomía técnica y económica, así como dotar a esa dependencia y sus procedimientos de las suficientes garantías procesales. De lo contrario volveremos a ver en pocos años repetidas las lacras que ha venido sufriendo la administración pública de que tanto nos condelemos.”⁹

Tal parece que el doctor Soberanes tenía una bola de cristal. Justo lo que vimos venir después de estas reformas, fue lo que don José Luis advirtió, regresó la lacra de la corrupción, si es que acaso alguna vez se fue. Este marco legal no resultó suficiente para detener a ese flagelo, y en consecuencia se dio un intento por mejorar el sistema, expidiendo la “*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*” en marzo de 2002.

En nuevo intento significó un avance, pero tampoco la solución de fondo. Brindó ciertamente mayor orden al sistema, pero no logró evitar o contener la corrupción gubernamental

⁹ RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. En: SOBERANES Fernández, José Luis. Diccionario Jurídico Mexicano. México: Porrúa-UNAM, 2001, p. 2831.

como se esperaba. Aun así, la ley funcionó por alrededor de ocho años bajo las siguientes características.

2.2.4. Principios que rigen la actuación de los servidores públicos

Los principios que la esta ley contuvo, los recogió letra por letra y palabra por palabra, de los señalados en la fracción III del artículo 109 Constitucional, a saber: eficiencia, honradez, legalidad, lealtad e imparcialidad.

Curiosamente, la ley no hizo suyos los otros principios constitucionales que también regulan el actuar de los servidores públicos en el ejercicio de su función como tales y que se consagran en el artículo 134 Constitucional. Este dispositivo constitucional hablaba sí, de eficiencia y de honradez, pero también de eficacia, economía y transparencia. Estos últimos tres principios fueron ignorados por el legislador ordinario cuando expidió esta ley.

En obvio de repeticiones, para una comparación de los principios contenidos en los diversos ordenamientos, véase el Cuadro 2 de este trabajo, y en cuanto a lo que por cada uno de

estos principios debemos entender, nos estaremos a los comentarios que al respecto hemos incorporando en la solución del caso práctico.

2.2.5. Sujetos de la ley

Los sujetos de esta ley, se encuentran descritos en su artículo 2, que incluye a los servidores públicos federales a que se refiere el artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

La primera consideración que habría que hacer respecto de estos sujetos, es que a diferencia de la nueva legislación, solo incluye servidores públicos federales, es decir, de entrada, quedan fuera los servidores públicos de las entidades federativas. Esto es así, precisamente porque a diferencia de la nueva ley, esta es todavía una ley de carácter federal, y no general, de suerte tal que no puede entrometerse con los servidores públicos del nivel local. Para estos, operaba una legislación especial en la materia en cada Estado de la República, y para los del Distrito Federal la "*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*" de 1982.

Así como quedaban excluidos los servidores públicos del ámbito local, había servidores públicos de la Federación que también quedaban excluidos de esta norma. Los servidores del Congreso de la Unión por ejemplo se ceñían a lo dispuesto por los artículos 53 y 112 de la “*Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*”, de suerte tal que sus responsabilidades administrativas se llevaban en la contraloría interna de cada una de las cámaras. En el mismo sentido, los servidores públicos del Poder Judicial, quedaban sujetos a lo que en la materia dispone la “*Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*”.

Una distinción importante respecto de la nueva legislación, es el hecho de que la anterior no incluye la posibilidad de sujetar a la ley, y por lo tanto de hacer sujetos de sanción por responsabilidad administrativa a los particulares cuyos actos estuvieren relacionados con las faltas administrativas de los servidores públicos y los hechos de corrupción. Esta fue siempre una gran carencia de la ley, toda vez que lo más común es ver que cuando ocurre un hecho de corrupción gubernamental, generalmente hay particulares vinculados, como ocurre siempre con el cohecho por ejemplo.

Por otra parte, si bien es cierto que esta ley incluye como sujetos a “todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales”, lo cierto es, que al tratarse de una norma que regula la actuación de los servidores públicos, la misma difícilmente podía aplicarse a particulares. Podía desde luego, aplicarse algún otro tipo de responsabilidad, la penal de manera destacada, pero nunca la administrativa.

Por último, la ley, incluía algunas obligaciones para ex servidores públicos, básicamente tres: abstenerse de aprovechar su influencia para obtener una ventaja derivada de la función que desempeñaba, de sacar provecho de la información de que disponía y, en tratándose de ex funcionarios electorales, de ocupar un encargo público en el gobierno emanado de una elección que ellos hayan organizado o calificado.

2.2.6. Faltas administrativas

La “*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*” contenía 28 fracciones en su artículo 8, en las cuales se establecían cuáles eran las

obligaciones de los servidores públicos, de suerte tal que incumplir alguna de ellas hacía acreedor al servidor público de la sanción que correspondiera, esto es, por cada obligación ahí estatuida, había una posible o potencial falta administrativa.

Ahora bien, el artículo 13, en su quinto párrafo, establecía cuales de los supuestos de obligación contemplados en las 28 fracciones del artículo 8 se consideraban faltas graves, y por ende, su actualización importaba una sanción más elevada. 13 de esas 28 fracciones, se constituían en supuestos de falta administrativa grave y las restantes 15 en no grave.¹⁰

2.2.7. Autoridades competentes

Las autoridades facultadas para aplicar esta ley, en el ámbito de sus respectivas competencias, son las señaladas en su artículo 3, a saber:

- a) Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión,

¹⁰ Cfr. Artículos 8 y 13 de la “*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*”.

- b) La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- c) La Secretaría de la Función Pública;
- d) El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- e) Los tribunales del trabajo y agrarios;
- f) El Instituto Federal Electoral;
- g) La Auditoría Superior de la Federación;
- h) La Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- i) El Banco de México;
- j) El Instituto Federal de Telecomunicaciones;
- k) La Comisión Federal de Competencia Económica, y
- l) Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

Si bien, muchas de las autoridades señaladas en esta ley son también las autoridades encargadas de aplicar la nueva, como la Secretaría de la Función Pública, los Órganos Internos de Control, la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal administrativo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, también es cierto que la nueva legislación, por su naturaleza de ley general, incluye como autoridades a las Secretarías de las entidades federativas homólogas de la Secretaría de la Función Pública,

así como Entidades de fiscalización superior locales, los tribunales superiores de justicia de los Estados y sus consejos de la judicatura locales, así como los tribunales administrativos, etc., es decir, al ser la nueva una ley general, la misma distribuye competencias entre los órdenes de gobierno. Al formar parte del Sistema Nacional Anticorrupción, las autoridades del mismo, establecen las bases y principios para la coordinación entre todas esas autoridades.

2.2.8. Sanciones

Las sanciones dictadas por la “*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*”, estaban establecidas en su artículo 13, que incluía entre ellas:

- a) Amonestación, pública o privada. Implica un reprimenda, extrañamiento o llamado de atención a modo de corrección disciplinaria.
- b) Suspensión. Implica la separación temporal del ejercicio del encargo, evidentemente, sin derecho a percibir el salario correspondiente.

- c) Destitución. Implica la separación definitiva del encargo de suerte tal que termina la relación laboral entre el servidor público y el Estado.
- d) Sanción económica. Implica la imposición de una multa, es decir, se trata de una sanción de carácter pecuniaria en función de los daños causados al erario y/o del beneficio indebidamente obtenido por el servidor público.
- e) Inhabilitación. Implica la imposibilidad que tiene el servidor público de volver a desempeñar un encargo público en los términos de la resolución respectiva.

2.3. Régimen actual.

2.3.1. El nuevo régimen en la Constitución.

Como hemos dicho, un régimen de responsabilidades administrativas propiamente dicho, fue incorporado a la "*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*" apenas a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, sin embargo, el actual texto es de mucho más reciente cuño, data apenas del 27 de mayo de 2015, fecha en la que la última reforma constitucional en la materia fue publicada en el Diario Oficial de la

Federación¹¹.

Esta reforma, estableció la facultad del Congreso para expedir una ley general en materia de responsabilidades administrativas, de suerte tal, que ya no quedaba limitado a emitir una ley federal, sino que el Poder Revisor de la Constitución le otorgaba la atribución de distribuir competencias en esta materia entre los distintos órdenes de gobierno del Estado mexicano, es decir, entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Con tal reforma, se dispuso, en el artículo 73 constitucional que consigna las facultades del Congreso, una fracción XXIX-V que expresamente le dotó al parlamento de la atribución de expedir la ley general en comento. La Constitución señala en este dispositivo textualmente lo siguiente:

“XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores

¹¹ Consultable en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

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.”

No está de más comentar que, tal como lo ha aclarado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el constituyente permanente indica que el Congreso de la Unión expedirá una ley general en determinada materia, lo que está haciendo, es delegar al legislador ordinario su propia facultad de distribuir competencias entre los diversos órdenes de gobierno. Las leyes generales en este sentido, se constituyen en una suerte de extensión de la propia Constitución. La Corte ha sido muy clara al definir la naturaleza y alcances de este tipo de leyes:

“leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre

las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales”¹².

Como puede verse, la gran novedad en el nuevo régimen de responsabilidades administrativas, no se limita al hecho de que ahora se cuente con una ley general al respecto, que uniforma la materia en todo el país y en todos los órdenes de gobierno, sino con el hecho no menos relevante, de que incorpora al régimen de responsabilidades, la de los particulares vinculados a faltas administrativas graves. Hasta este momento de la historia del derecho en México, los sujetos de las responsabilidades administrativas habían sido exclusivamente los servidores públicos. Los particulares que tuvieran relación con faltas administrativas o hechos de

¹² Suprema Corte de Justicia de la Nación. 172739. VII/2007. LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Abril de 2007, Pág. 5.

corrupción podían, desde luego, ser sujetos de responsabilidad penal, o de otro tipo, pero nunca de responsabilidad administrativa. En este sentido, la reforma constitucional aportó esta otra gran novedad que apenas estamos en ocasión de empezar a conocer en nuestro país, y en ocasión, suponemos muy pronto, de conocer de su operación en la práctica.

2.3.2. Origen ciudadano de la nueva Ley.

Derivado de todo lo anterior, el Congreso de la Unión expidió la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 18 de Julio de 2016 para entrar en vigor el pasado día 19 de julio de 2017 en términos de los artículos transitorios primero y tercero del *“Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa”*¹³. Esta nueva *“Ley General de Responsabilidades Administrativas”* por tanto, se constituye en parte de lo que el constituyente denominó *“Ley Suprema de la Nación”*, que se

¹³ Consultable en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016

integra por la propia Constitución, los tratados internacionales y las leyes generales; es parte pues, del orden jurídico superior de carácter nacional.¹⁴

El nacimiento de esta nueva “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*” empero, fue sumamente *sui generis*. A grado tal *sui generis*, que ninguna otra ley en la historia de México ha tenido un origen similar.

Nos referimos desde luego, al hecho interesantísimo, de que esta ley, fue la primera que surge a partir de una iniciativa ciudadana. Después de aprobada la reforma constitucional que diera al legislador ordinario la posibilidad y facultad de expedir una ley general en la materia, organizaciones de la sociedad civil, como Transparencia Mexicana y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) encabezaron un movimiento ciudadano para elaborar un proyecto de ley y recabar las firmas de las y los ciudadanos necesarias para presentar el proyecto al Congreso de la Unión a modo de iniciativa ciudadana.

¹⁴ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 172667. VIII/2007. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Abril de 2007, Pág. 6.

Como se recordará, la reforma política publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, incluyó, entre otras muchas cosas, la novedad de la figura de la llamada “iniciativa ciudadana”.

Mediante la reforma al artículo 71 constitucional que determina quiénes tienen facultad de iniciar leyes, se agregó el supuesto adicional a los tradicionales del Presidente de la República, los legisladores federales y las legislaturas locales, *“A los ciudadanos, en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento del listado nominal de electores, en los términos que señalen las leyes”*, y agregó, *“La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas”*.¹⁵

En atención a esta última disposición, el Congreso adicionó un capítulo sobre iniciativa ciudadana a su *“Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”* mediante decreto publicado en el Diario Oficial de

¹⁵ Consultable en:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012

la Federación el 20 de mayo de 2014¹⁶, en el que precisó el trámite legislativo de debería seguir una iniciativa de este tipo.

Así las cosas, las organizaciones de la sociedad civil que encabezaron esta causa ciudadana, entregaron al Senado de la República en febrero de 2016, el proyecto de “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*” con un conjunto de firmas ciudadanas mayor al que exigen tanto la Constitución y como la Ley para su tramitación.

Es de mencionarse que si bien el requisito constitucional se hace consistir en obtener el apoyo ciudadano de al menos el cero punto trece por ciento del listado nominal de electores, en este caso concreto, los impulsores del proyecto recabaron un respaldo mucho mayor. El cero punto trece por ciento del listado nominal de electores, considerando que este ronda los ochenta y nueve millones de personas, significa un cúmulo de aproximadamente ciento dieciseis mil pesonas; sin embargo, el proyecto de ley que a la sazón se conoció en la opinión pública como la “Ley 3de3”, se hizo acompañar de más de seiscientas

¹⁶ Consultable en:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345226&fecha=20/05/2014

treinta y cuatro mil firmas, es decir, más de cinco veces las firmas necesarias para su presentación formal.

El enorme apoyo ciudadano que la iniciativa concitó, sin duda tuvo relación con el enojo social que diversos escándalos de corrupción gubernamental ventilados por esos días, generaron en la población. Uno en particular, causó un gran agravio entre los ciudadanos, el caso conocido como “La casa blanca”; una investigación de la periodista Carmen Aristegui, que revelaba que una casa ubicada en la lujosa zona residencial de las Lomas de Chapultepec en la Ciudad de México, con valor aproximado de 86 millones de pesos, habría sido regalada al Presidente de la República, por un contratista del gobierno¹⁷.

Este escándalo de corrupción, y algunos otros que se acumularon en la época, detonaron la exigencia de infinidad de ciudadanos y de organizaciones de la sociedad civil para tomar medidas que permitieran prevenir hechos de este tipo, y en su caso, sancionarlos. Aprovechando la figura recientemente

¹⁷ Cfr. ARISTEGUI, Carmen. “*La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)*”. Aristegui Noticias [en línea]: 9 de noviembre de 2014 [fecha de consulta: 22 de septiembre de 2018]. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>

regulada de la iniciativa ciudadana, y la atribución recientemente concedida al legislador federal de expedir una ley general en materia de responsabilidades administrativas, las organizaciones ciudadanas se dieron a la tarea de redactar el proyecto de ley, recabar la firmas de apoyo, y presentar al Congreso la iniciativa.

En el contexto de la campaña mediática para dar a conocer el proyecto a la opinión pública y recabar las firmas de apoyo, las organizaciones de la sociedad civil dieron en llamar esta ley, la “Ley 3de3”. La razón para tan extraño nombre, se hacía consistir en la exigencia central del proyecto, de que los servidores públicos presentaran tres declaraciones con datos que permitiesen dar seguimiento a la evolución patrimonial y a los posibles conflictos de interés en que podrían incurrir en su desempeño. Esas tres declaraciones fueron, la patrimonial, la de intereses y la fiscal. En este sentido, los iniciantes esperaban que estas tres declaraciones permitieran a las autoridades fiscalizadoras dar ese seguimiento de una manera muy puntual, y haciéndose públicas, también los propios ciudadanos podrían coadyuvar en esa labor transparentadora del quehacer público.

Habiendo construido la propuesta escuchando a múltiples especialistas, organizaciones ciudadanas y con el apoyo de análisis de derecho comparado, ese febrero de 2016, quienes encabezaron la causa, decidieron presentar la iniciativa ante el Senado como cámara de origen.

2.3.3. Procesamiento legislativo.

Durante el proceso legislativo que prosiguió, la mayoría de las y los senadores se hicieron eco de la petición ciudadana, y prácticamente solo hicieron un par de cambios relevantes a la propuesta. Uno de ellos prosperó, y el otro fue echado para atrás por ellos mismos luego de recibir del Ejecutivo Federal observaciones en los términos de la facultad que el artículo 72 le otorga para devolver con observaciones al Congreso un proyecto de ley.

Empecemos por el segundo, el cambio que no se concretó, pretendía que además de los servidores públicos, los contratistas del gobierno, como agentes privados, también quedarán obligados a presentar sus tres declaraciones: patrimonial, de intereses y fiscal. La razón para este planteamiento se hacía consistir en el hecho, de que en

muchísimos hechos de corrupción, hay particulares implicados. La propuesta parecía sensata; si el nuevo régimen de responsabilidades administrativas abría la puerta a que los particulares vinculados a faltas graves en materia administrativa fuesen también sancionados, ello era así, precisamente porque había conciencia de que la relación entre servidores públicos y particulares en hechos de corrupción es un binomio frecuente, en el que ambos agentes de la ecuación son igualmente culpables de los hechos. En este entendido, no estaba de más, exigir que los contratistas del gobierno también presentasen sus respectivas declaraciones a efecto de dar el mismo seguimiento a su evolución patrimonial y a los posibles conflictos de interés que pudieran tener que el que se hiciera respecto de los servidores públicos.

La medida empero, generó inconformidad entre organismos intermedios representativos de empresarios, que consideraron un exceso establecer esa obligación para los particulares. Ante estas manifestaciones de descontento, el Ejecutivo Federal devolvió el proyecto con observaciones, y el cambio legislativo ya no tuvo lugar.

Mediante este instrumento jurídico que el argot legislativo denomina “veto”, el Presidente de la República plasmó sus objeciones al proyecto aprobado, en especial, objeciones respecto del artículo 32 que establecía esta obligación para particulares de presentar sus tres declaraciones. El artículo en comento señalaba:

“Artículo 32. Están obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración de situación patrimonial y de intereses ante las Secretarías u Órganos internos de control de conformidad con lo previsto en la presente Ley:

- a) Los servidores públicos;*
- b) Cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o contrate bajo cualquier modalidad con Entes públicos de la Federación, de las Entidades federativas y los municipios;*
- c) Las personas físicas que presten sus servicios o reciban de las personas morales a que se refiere la fracción anterior.”*

Los incisos b) y c), fueron cuestionados por el Ejecutivo, aludiendo al hecho de que la reforma en materia de combate a la corrupción, no había exigido en la Constitución, que estos particulares presentasen las declaraciones, como sí había

hecho respecto de los servidores públicos; esto es, en la reforma al artículo 108 constitucional, se agregó un párrafo que señaló expresamente que “Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley”.

Palabras más, palabras menos, el Ejecutivo argüía, que si la reforma constitucional no lo había dispuesto expresamente, a diferencia de lo que sí ocurría con los servidores públicos, no había asidero jurídico para exigir la presentación de estas tres declaraciones a los particulares.

Llama la atención la argumentación del Ejecutivo, porque, evidentemente, no es indispensable que la Constitución estatuya expresamente esa obligación para que la ley la consigne, y menos aún, cuando se alude al artículo 108, que refiere exclusivamente a servidores públicos. Es inconcuso que si el Poder Revisor de la Constitución hubiere querido dejar clara la obligación de estos particulares de presentar sus declaraciones, no lo hubiese consignado en el artículo 108 de la carta magna, sino en alguno de los dispositivos siguientes,

no al menos, si quisiese ser pulcro en materia de técnica legislativa. Sin embargo, tampoco es de concluirse que si el revisor constituyente no consignó expresamente la obligación en la Constitución, ello implique que tampoco pueda establecerse en la ley. De concluirse así, tendríamos que concluir también, que debemos dar por letra muerta muchísimas disposiciones legales que establecen otras obligaciones para las y los ciudadanos, entre ellas, las de presentar diversas declaraciones o informes en variedad de temas.

No obstante lo débil de la argumentación presidencial, siendo que la Constitución, en su artículo 72 exige que para superar el veto presidencial, se requiere la votación de una mayoría calificada de dos terceras partes de los legisladores presentes, y dado que esa mayoría no se alcanzaba, el Congreso se allanó al planteamiento presidencial y echó atrás la redacción de ese artículo 32 de la "*Ley General de Responsabilidades Administrativas*" y los relacionados. La nueva redacción que planteó, ya no incluyó la obligación de los particulares de presentar las tres declaraciones y entró en vigor sin mayor novedad. Al final, el texto vigente resultó ser el siguiente:

“Artículo 32. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las Secretarías o su respectivo Órgano interno de control, todos los Servidores Públicos, en los términos previstos en la presente Ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia.”

Por lo que hace al otro cambio legislativo relevante que sufrió la iniciativa ciudadana, que tiene que ver principalmente con el artículo 29 de la Ley, en nuestra opinión, en buena medida el proyecto en su conjunto, quedó diluído. La modificación tuvo que ver con el hecho de que, ya no se considerará que las declaraciones de los servidores públicos serán públicas.

La razón para eliminarles el carácter de “públicas”, a estas declaraciones, se basó en el argumento de que se estarían conculcando derechos de privacidad de datos personales. Permitir que la infomación contenida en las declaraciones patrimonial y de intereses permanezca dentro del contexto de la secrecía que reviste a los datos personales,

es echar por tierra buena parte de la que era la gran fortaleza de la propuesta ciudadana. Por supuesto, no desdeñamos la valía y la importancia de proteger los datos personales, de hecho, el marco jurídico también de reciente confección al respecto, es sin duda un gran avance en materia de protección de derechos y libertades cívicas, sin embargo, todos los derechos y libertades tienen sus propias limitantes, y no se diga, cuando está de por medio directamente el interés público como es el caso. Estamos aquí frente a un asunto de ponderación de valores, por una parte, el derecho que tienen los ciudadanos de resguardar sus datos personales en un ambiente de privacidad, y por otro, el derecho colectivo al buen gobierno y a la buena práctica gubernamental.

El artículo 6 de la “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, protege la vida privada y los datos personales:

Artículo 6.- ...

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

...

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.”

No debe pasar inadvertido el hecho de que si bien la Constitución protege la vida privada y los datos personales, también lo es, que remite para ello al principio de reserva de ley, es decir, en el apartado A, fracción II, *in fine*, de este artículo 6, expresamente se establece que esa protección tendrá “las excepciones que fijen las leyes”, de suerte tal que no habría óbice alguno para que la “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*” estatuyese una de esas excepciones y obligase a los servidores públicos a que, dada su condición de tales, y habida cuenta que es de interés público dar transparencia a la evolución patrimonial de los servidores del Estado, la información contenida en sus respectivas declaraciones sea pública.

Consideramos pues, que en el caso del primer cambio, el mismo iba por buen camino, apuntalaba bien el sistema anticorrupción, al permitir conocer datos financieros importantes de los particulares que hiciesen uso de recursos

públicos, de suerte tal, que fue una lástima, en nuestra opinión, que mediante el veto presidencial, se diera marcha atrás a esta modificación que parecía ir por la ruta correcta. Y en el segundo caso, sucede lo contrario, el cambio va en detrimento del sistema anticorrupción, de tal suerte que bien hubiere merecido un veto presidencial (que nunca existió); establecer que la información contenida en las declaraciones no es pública va a contrapelo de la exigencia ciudadana y de la fortaleza del Sistema Nacional Anticorrupción.

2.3.4. Principios que rigen la actuación de los servidores públicos.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 7 de la “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”, los servidores públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Sin embargo, como podemos ver en el Cuadro 1, la “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*” consagra otros principios no recogidos por la “*Ley General de*

Responsabilidades Administrativas” como el de economía y el de transparencia.

En la parte de resolución del caso práctico de este trabajo, ofreceremos algunos conceptos y definiciones de lo que podemos entender por cada uno de estos principios.

Enseguida, en el Cuadro 1, encontramos los principios que rigen la actuación de los servidores públicos según los artículos 109, fracción III y artículo 134 de la “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, según el artículo 7 de la derogada “*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*”, y según el artículo 7 de la nueva “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”.

CUADRO 1

109 f. III CPEUM	134 CPEUM	Art. 7 LFRASP	Art. 7 LGRA
Eficiencia	Eficiencia	Eficiencia	Eficiencia
Honradez	Honradez	Honradez	Honradez
Legalidad		Legalidad	Legalidad
Lealtad		Lealtad	Lealtad
Imparcialidad		Imparcialidad	Imparcialidad
	Eficacia		Eficacia
	Economía		
	Transparencia		
			Disciplina
			Objetividad
			Profesionalismo
			Integridad
			Rendición de cuentas

2.3.5. Sujetos de la Ley.

Son sujetos de la ley, los servidores públicos federales y locales (las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, federales y locales, conforme al artículo 108 de la Constitución), aquellas personas que habiendo fungido como servidores públicos se ubiquen en los supuestos a que se refiere la presente Ley, así como los particulares (personas físicas o morales) vinculados a faltas administrativas graves.¹⁸

¹⁸ Cfr. Artículo 4 de la “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”.

Otros sujetos de la ley, son los denominados sujetos en situación especial, que son candidatos a cargos de elección popular, integrantes de los equipos de campaña, así como integrantes de los equipos de transición de gobierno. Como puede verse, se trata de otro tipo de particulares que no necesariamente están vinculados a faltas administrativas graves, sino que por su condición, quedan sujetos a la ley, en términos de lo que señala el artículo 73.

No está de más mencionar que, cuando la ley incluye como sujetos de la ley, a ex servidores públicos que se ubiquen en los supuestos de la ley, el abanico de posibilidades, para exigirles responsabilidad administrativa se abre mucho más que con la anterior ley que solo prohibía a ex servidores públicos tres conductas: aprovechar su influencia para obtener una ventaja derivada de la función que desempeñaba, sacar provecho de la información de que disponía y, en tratándose de ex funcionarios electorales, abstenerse de ocupar un encargo público en el gobierno emanado de una elección que ellos hayan organizado o calificado.

2.3.6. Faltas administrativas.

Como lo explica el doctor José Juan Sánchez González: “Existen tres tipos de faltas administrativas: Las Faltas Administrativas *graves* (sancionadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa); Faltas Administrativas *no graves* (sancionadas por los Órganos Internos de Control); y Faltas de Particulares (actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con fallas administrativas graves)”¹⁹, a saber:

2.3.6.1. Faltas administrativas no graves.

Estas serán sancionadas por los Órganos Internos de Control. Derivan de actos y omisiones que transgredan o incumplan las obligaciones siguientes²⁰:

- a) Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas en los términos que se establezcan en el código de ética.

¹⁹ SÁNCHEZ González, José Juan. “*La corrupción en la administración pública y el sistema nacional anticorrupción en México*”. México, FUNDAp Editorial, 2017, p. 534.

²⁰ Cfr. Artículo 49 de la “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”.

- b) Denunciar los actos u omisiones que puedan constituir faltas administrativas.
- c) Atender las instrucciones de sus superiores.
- d) Presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses.
- e) Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.
- f) Supervisar a los servidores públicos sujetos a su dirección.
- g) Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones.
- h) Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos.
- i) Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, que el particular manifieste que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que no se actualiza un conflicto de interés.

2.3.6.2. Faltas administrativas graves.

Estas serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y por los Órganos Internos de Control, pero en todo caso serán sancionadas por el nuevo

Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que ha sido creado por el mismo Decreto, con la expedición de la *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*. Se consideran faltas graves las conductas siguientes²¹:

- a) Cohecho.
- b) Peculado.
- c) Desvío de recursos.
- d) Utilización indebida de información privilegiada.
- e) Abuso de funciones.
- f) Conflicto de interés.
- g) Contratación indebida.
- h) Enriquecimiento ilícito.
- i) Tráfico de influencias.
- j) Encubrimiento.
- k) Desacato.
- l) Obstrucción de la justicia.

2.3.6.3. Faltas de particulares.

Son los actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas graves, y

²¹ Cfr. Capítulo II, del Título Tercero, del Libro Primero de la “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”, artículos del 51 al 64.

también serán sancionados por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por las conductas siguientes²²:

- a) Soborno.
- b) Participación ilícita en procedimientos administrativos.
- c) Tráfico de influencias.
- d) Utilización de información falsa.
- e) Colusión.
- f) Uso indebido de recursos públicos.
- g) Contratación indebida de ex servidores públicos.

2.3.7. Autoridades competentes.

2.3.7.1. Desde el punto de vista de la institución.

- a) Auditoría Superior de la Federación.- Investiga y substancia faltas graves.
- b) Órganos Internos de Control.- Investigan y substancian faltas graves, y resuelven faltas no graves.
- c) Tribunal Federal de Justicia Administrativa.- Resuelve faltas graves y respecto de actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.

²² Cfr. Capítulo III de la “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”, artículos del 65 al 72.

2.3.7.2. Desde el punto de vista de la función.²³

- a) Autoridad investigadora.- La Auditoría Superior de la Federación y los Órganos Internos de Control. Los Órganos Internos de Control investigan a través de sus áreas de quejas.
- b) Autoridad substanciadora.- La Auditoría Superior de la Federación y los Órganos Internos de Control. Los Órganos Internos de Control substancian a través de sus áreas de responsabilidades.
- c) Autoridad resolutora.- Los Órganos Internos de Control para faltas no graves, y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa para faltas graves y respecto de actos de particulares vinculados a faltas graves.

²³ Cfr. Fracciones II, III y IV del artículo 3 de la “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”.

2.3.8. Sanciones.

2.3.8.1. Las sanciones aplicables a servidores públicos son.²⁴

- a) Amonestación. Implica un reprimenda, extrañamiento o llamado de atención a modo de corrección disciplinaria.
- b) Suspensión. Implica la separación temporal del ejercicio del encargo, evidentemente, sin derecho a percibir el salario correspondiente.
- c) Destitución. Implica la separación definitiva del encargo de suerte tal que termina la relación laboral entre el servidor público y el Estado.
- d) Inhabilitación. Implica la imposibilidad que tiene el servidor público de volver a desempeñar una encargo público en los términos de la resolución respectiva.
- e) Sanción económica. Implica la imposición de una multa, es decir, se trata de una sanción de carácter pecuniaria en función de los daños causados al erario y/o del beneficio indebidamente obtenido por el servidor público.
- f) Indemnización. Implica el resarcimiento o reparación de los daños y perjuicios causados al erario.

²⁴ Cfr. Artículo 109, fracción III, de la “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, y 75 de la “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”.

2.3.8.2. Las sanciones aplicables a particulares por actos vinculados a faltas administrativas graves son.²⁵

- a) Sanción económica. Como dijimos, Implica la imposición de una multa, es decir, se trata de una sanción de carácter pecuniaria en función de los daños causados al erario y/o del beneficio indebidamente obtenido por el particular.
- b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra públicas. Implica la imposibilidad de concurrir a procedimiento de adjudicaciones del Estado.
- c) Indemnización. Como señalamos, implica el resarcimiento o reparación de los daños y perjuicios causados al erario.
- d) Suspensión de actividades. Implica la imposibilidad temporal de continuar con las actividades propias de la persona moral privada.
- e) Disolución de la sociedad. Implica la obligación de disolver definitivamente la persona moral privada.

²⁵ Cfr. Artículo 109, fracción IV, de la “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, y artículos del 78 al 80 de la “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”.

2.3.8.3. Resumen de sanciones.

Enseguida, en el Cuadro 2, encontramos las sanciones aplicables a servidores públicos, a personas físicas particulares vinculadas con faltas administrativas graves, y a personas morales particulares vinculadas con faltas administrativas graves, según el tipo de falta administrativa.

CUADRO 2

	No Graves	Graves
Servidores Públicos	Amonestación, Suspensión, Destitución, Inhabilitación.	Suspensión, Destitución, Inhabilitación, Sanción económica, ²⁶ Indemnización.
Particulares (personas físicas)	N/A	Sanción económica, Inhabilitación, Indemnización.
Particulares (personas morales)	N/A	Sanción económica, Inhabilitación, Indemnización, Suspensión de actividades, Disolución de la sociedad.

²⁶ En términos del artículo 79 de la “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”, la sanción económica solo se impondrá a los servidores públicos cuando la falta administrativa grave les haya generado beneficio.

3. CASO PRÁCTICO.

Para ejemplificar el marco teórico expuesto y la forma en la que este se ha visto transformado con la reforma constitucional y legal en la materia, se expone el siguiente caso: “Responsabilidades administrativas por hechos de corrupción en organismos gubernamentales”.

Lo primero que haremos, es identificar los hechos relevantes del caso, detectar los problemas a resolver, proponer soluciones a dichos problemas y reflexionar respecto de algunas implicaciones éticas vinculadas al asunto, tanto a la luz de la legislación vigente, como de la inmediatamente anterior.

3.1 Identificación de los hechos relevantes.

- a) A partir de la filtración de una conversación telefónica entre proveedores del Instituto Mexicano del Seguro Social que arrojaba indicios de corrupción de servidores públicos, la Secretaría de la Función Pública realizó una investigación en la que al final del día, al no lograrse acreditar la filtración de la información, los proveedores fueron exonerados.

- b) No obstante lo anterior, en el curso de la investigación, se aseguraron equipos de cómputo y teléfonos celulares, así como documentación del entonces Director de Adquisición de Bienes del Instituto Mexicano del Seguro Social, en los que se encontraron comunicaciones con otros proveedores de víveres del Instituto, “La Cosmopolitana, S.A. de C.V.” y “Productos Erel, S.A. de C.V.”.
- c) En dichas comunicaciones llevadas a cabo vía correo electrónico, el Director de Adquisición de Bienes del Instituto Mexicano del Seguro Social recibía indicaciones por parte de los proveedores acerca de qué aspectos de la convocatoria de licitación debían quedarse, removerse o modificarse a efecto de resultar beneficiados.
- d) El servidor público señalado, en efecto contaba con la autoridad suficiente para hacer las modificaciones solicitadas por los proveedores.
- e) Ante estos hechos, la convocatoria de licitación respectiva, fue suspendida y se iniciaron acciones legales contra el servidor público.

3.2 Delimitación de los problemas a resolver.

- a) Es necesario determinar si las pruebas de los hechos que se imputan al servidor público pueden ser legalmente utilizadas en el caso por la Secretaría de la Función Pública, toda vez que fueron recabadas en ocasión de un procedimiento distinto al que se instauró contra el servidor público.
- b) Es necesario determinar también, si, en su caso, tanto el servidor público como los particulares vinculados al caso pueden ser sancionados. Para este efecto, debe tenerse en cuenta que no se llegó a producir daño patrimonial al Estado toda vez que la convocatoria fue suspendida.
- c) Deben identificarse los principios y obligaciones que en su caso resultaron conculcados.
- d) Debe aclararse, por otra parte, cual es la autoridad competente para investigar, sancionar y resolver el particular, y cuáles las sanciones que aplican al caso.

En adelante, nos abocaremos a identificar las posibles soluciones que estos problemas pudieran tener, a partir de las dos normativas a que hemos aludido: la *“Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”*

y la “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”. Iniciaremos contestando las interrogantes con base en la primera, y posteriormente con base en la segunda.

3.3. Propuestas de solución con base en la “*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*”.

A) ¿Es factible ejercer acción para sancionar administrativamente al Director de Adquisición de Bienes del IMSS y a los particulares vinculados con los hechos?

En efecto es factible sancionar al servidor público imputado, ya que sin lugar a dudas incumplió varias obligaciones a las que está sujeto en términos del artículo 8 de la “*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*”. A la luz de ese artículo, el Director incurrió tanto en faltas graves como en faltas no graves. Empezando por estas últimas, se vieron conculcadas las fracciones I, II, III, y V, ya que el servidor indiciado abusó y ejerció indebidamente su cargo para generar una ventaja indebida a dos proveedores, utilizando también las facultades de su cargo para fines distintos a las que están afectas,

incumplió las leyes en materia de adquisiciones, y lejos de custodiar y cuidar la documentación e información con las que cuenta por razón de su cargo, propició su mal uso y utilización indebida por parte de terceros.

Y en cuanto a faltas graves, es evidente que el Director habría incurrido al menos en la señalada en la fracción XIII del dispositivo legal en comento, ya que si no obtuvo beneficio económico con su desviada actuación, al menos sí habría pretendido obtenerlos, ya que de lo contrario, sería absolutamente absurdo que el servidor público se prestase a la maquinación de modificar la convocatoria de una licitación para beneficiar a dos proveedores sin obtener beneficio alguno.

Mención aparte merece la circunstancia de que las pruebas se hayan obtenido a partir de una investigación sobre un caso distinto. Una postura garantista, diría que las comunicaciones por correo electrónico obtenidas por la Secretaría de la Función Pública fueron recabadas ilícitamente en virtud de que lo que se estaba investigando era otra cosa distinta a lo que se encontró en las mencionadas comunicaciones. En este sentido, la prueba sería ilícita, porque al recabarse, se violó el secreto de las comunicaciones y por lo

tanto los derechos fundamentales y humanos del imputado. Luego entonces, operaría la regla de la exclusión de la prueba ilícita. De ahí es precisamente que ha surgido entre los estudiosos de la teoría de la prueba, la tesis del fruto del árbol envenenado, es decir, la imposibilidad de admitir una prueba que proviene de una “fuente envenenada”, o ilícita.

No obstante lo anterior, es de reflexionarse que, la evolución del derecho en México y el mundo, ha dado con el avance de ponderar las situaciones de cada caso. Así, vía el principio de proporcionalidad y el juicio de ponderación, encontramos casos en los que aún pruebas recogidas ilícitamente (por ejemplo, casos de violación de comunicaciones) han sido admitidas y valoradas cuando se considera que la información que proveen es mucho más relevante que la violación a las comunicaciones, es decir, que el valor en juego es más alto. Si bien, como decíamos, excluir la prueba ilícita ha sido considerada garantía del debido proceso, la exageración en ello, podría llevarnos al extremo de impedirnos valorar pruebas indispensables para resolver conforme a la justicia.

Así, en este caso concreto, si bien es cierto que las comunicaciones se encontraron en el contexto de una investigación que tenía otro objeto, también es cierto que fueron recabadas en un procedimiento legalmente establecido, y que la información que dichas pruebas ofrece es de mayor relevancia para la sociedad en su conjunto, que el derecho a la secrecía de las comunicaciones del imputado.

Si a lo anterior agregamos que, en términos de la fracción XVIII del artículo 8 de la *“Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”* todo servidor público está obligado a “denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables”, tenemos que concluir que los servidores públicos que iniciaron las pesquisas estaban obligados a denunciar lo que vieron en esas comunicaciones de correo electrónico aún cuando lo que estaban buscando era otra cosa. Al denunciar estos hallazgos inesperados, la Secretaría estaba también obligada a iniciar una procedimiento administrativo respecto del nuevo asunto, lo contrario hubiese sido ilegal y absurdo, por lo

que hemos de concluir que las pruebas obtenidas en ese procedimiento llevado a cabo con apego a la ley, deben ser admitidas y valoradas. El derecho fundamental a la privacidad de las comunicaciones en un caso como este, no puede estar por encima del derecho humano a un buen gobierno.

Finalmente, por lo que hace a la posibilidad de ejercitar acción para sancionar administrativamente a los particulares, al tratarse de hechos ocurridos en el año 2011 en que, evidentemente, no había entrado en vigor el Sistema Nacional Anticorrupción y la “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”, no sería posible encausarles administrativamente. De hecho, tampoco les resultaba aplicable la “*Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas*” que estuvo en vigor hasta antes de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción el 19 de julio de 2017, ya que la misma, había entrado en vigor apenas el 12 de junio de 2012.

B) ¿Cuáles son los principios y obligaciones incumplidos por el mencionado Director y, en su caso, por los particulares?

El Director de Adquisición de Bienes del Instituto Mexicano del Seguro Social violentó los principios de eficiencia y honradez a que lo obligaban los artículos 109, fracción III, y 134 constitucionales, y artículo 7 de la “*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*”; los de legalidad, lealtad e imparcialidad a que lo sujetaban la fracción III del artículo 109 de la carta magna y 7 de la “*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*”; así como el de transparencia a que lo obligaba el primer párrafo del artículo 134 constitucional.

El principio de eficiencia fue incumplido porque, lejos de alcanzar su objeto, “asegurar el uso óptimo de los recursos puestos a disposición”²⁷, el Director operaba para beneficiar con un fallo a ciertos proveedores, sin importar que ello pudiese resultar en el pago de un precio mayor.

El de honradez ni se diga, el principio que obliga a los servidores públicos a sujetar su actuación a los principios morales que la sociedad espera, fue pisoteado de manera contumaz.

²⁷ RUIZ Massieu, José Francisco. “*Reforma administrativa y procedimiento administrativo*”. Revista de la Escuela de Derecho, México, año II, núm. 2, 1983, p. 625.

El principio de legalidad es el que quizá fue conculcado con mayor claridad, en virtud de que el Director se separó ostensiblemente del marco jurídico en el proceso licitatorio, al otorgar ventajas indebidas a dos participantes, ya que “este principio obliga a que la administración pública se someta a la norma dictada por el Congreso”²⁸, cosa que en el particular no ocurrió, sino justamente lo contrario.

El principio de lealtad fue violado en virtud de que el funcionario, lejos de ver por el interés de la institución para la cual trabaja, privilegió el beneficio de los proveedores, y acaso, el suyo propio.

La imparcialidad tampoco fue respetada, ya que se actuó buscando privilegiar a unos concurrentes por encima de otros, y acaso, por encima de la sociedad entera.

El de transparencia, en virtud de que este principio exige que las contrataciones públicas se hagan de manera pública,

²⁸ PRAT Gutiérrez, Agustín, y FISCHER Fleuroquín, Gustavo. “*Competencia de los tribunales ordinarios de justicia para controlar la regularidad jurídica de la actuación de la administración. Derecho administrativo*”. Obra colectiva. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, p. 1326.

siendo el caso, que el servidor manejó ciertas etapas de manera opaca dando acceso solo a los dos proveedores vinculados.

Como mencionamos antes, el servidor público violentó las obligaciones a que se refieren las fracciones I, II, III, V y XIII del artículo 8 de la "*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*".

C) ¿Quién o quiénes serían las autoridades competentes para investigar, sustanciar y resolver el procedimiento sancionador?

En términos de los artículos 20 y siguientes de la "*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*", corresponde a la Secretaría de la Función Pública, al contralor interno o al titular del área de responsabilidades del ente público denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, investigar, sustanciar y resolver sobre los hechos del presente caso. Las resoluciones de estas autoridades pueden impugnarse ante ellas mismas y/o ante el Tribunal administrativo.

D) ¿En qué consiste el procedimiento sancionador previsto en la LFRASP?

El procedimiento sancionador está previsto en el artículo 21 de la “*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*”, siendo el primer paso, citar al presunto responsable a rendir una declaración respecto de los hechos que se le imputan. Una vez practicada la audiencia en la que el servidor público rindió su declaración, se le conceden cinco días hábiles para ofrecer pruebas. “Desahogadas las pruebas, la autoridad disciplinaria resolverá dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles”.²⁹

E) ¿Cuáles son las sanciones aplicables al Director de Adquisición de Bienes del IMSS y, en su caso, a los particulares?

Por las faltas administrativas no graves a que aludimos en la respuesta a la pregunta número 1, al servidor público le

²⁹ GÁNDARA Ruíz Esparza, Alberto. Ob. cit., p. 13.

corresponderán sanciones que pueden ir, en términos del artículo 13 de la *“Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”*, desde la amonestación pública o privada, a la suspensión del cargo (de tres días a un año), y hasta la inhabilitación temporal (de tres meses a un año), en tanto que por la comisión de la falta administrativa grave a la que también aludimos antes, le correspondería la sanción de la destitución, considerando que, en caso de acreditarse un beneficio o lucro para el servidor público, la inhabilitación ascendería incluso hasta los veinte años según el monto de tal beneficio.

Por lo que hace a los particulares, como ya mencionamos, no se les podría aplicar sanciones administrativas, ya que los hechos ocurrieron antes de la entrada en vigor del nuevo paradigma implementado por el Sistema Nacional Anticorrupción que ya incluye la posibilidad de sancionar a particulares.

3.4 Propuestas de solución con base en la “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”.

A) ¿Es factible ejercer acción para sancionar administrativamente al Director de Adquisición de Bienes del IMSS y a los particulares vinculados con los hechos?

Por lo que hace al Director de Adquisición de Bienes del Instituto Mexicano del Seguro Social, no cabe duda de que en efecto, puede ejercitarse acción para sancionarlo administrativamente, ya que, por una parte, se trata de un servidor público; así considerado en virtud de ejercer un empleo, cargo o comisión en el Instituto Mexicano del Seguro Social, que es organismo público descentralizado del gobierno federal, que si bien es autónomo y tripartita, forma parte de la Administración Pública Federal, ya que ha sido creado por el artículo 123 constitucional, en su fracción XXIX, y por la “*Ley del Seguro Social*”. En este sentido, y en términos del artículo 108 de la “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, así como en el artículo 3, fracción XXV de la “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”, el Director mencionado es un servidor público que ejerce un empleo, cargo o comisión en un ente público del ámbito federal, que

como tal, a todas luces forma parte de la Administración Pública Federal descentralizada. Y por otra parte, el susodicho funcionario, ha incurrido en conductas sancionables conculcando los principios a que habría de sujetarse como servidor público a los que se refieren tanto el artículo 134 constitucional como la propia “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”, así como las obligaciones a las que estaba sujeto en términos de esta misma ley.

Por lo que hace a los proveedores relacionados con el caso, es inconcuso que también podrían ser sujetos de sanción, si es que incurrieron en una de las faltas que la ley considere como grave, ya que la nueva legislación en esta materia expresamente los incluye como sujetos sancionables en estos casos. Incluso desde el propio artículo 73 fracción XXIX-V, se contempla que el Congreso de la Unión expedirá la ley que establezca las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos (los servidores públicos) incurran, y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves. Esta ley, es justamente la nueva “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*” que en su artículo 4, fracciones I y III considera sujetos de la misma tanto al servidor público, como a los particulares vinculados con

faltas administrativas graves, respectivamente. De hecho, en sus comentarios a la fracción III del artículo 4 de la “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”, José Gerardo Chávez Sánchez sostiene que: “Mención aparte merece el nuevo paradigma constitucional en lo que se refiere a que en una ley administrativa se regulen sanciones a los particulares, de tal manera que ahora, cuando personas físicas o morales de carácter particular se encuentren vinculados con hechos de corrupción que constituyan faltas graves, también serán sancionadas por los tribunales de justicia administrativa”.³⁰

Por lo que hace a la admisión y valoración de las pruebas obtenidas en un procedimiento distinto del en que se encausa al Director, a efecto de evitar repeticiones innecesarias, ténganse por repetidos aquí los argumentos al respecto vertidos en la respuesta a la pregunta A) del numeral 3.3.

B) ¿Cuáles son los principios y obligaciones incumplidos por el mencionado Director y, en su caso, por los particulares?

³⁰ CHÁVEZ Sánchez, José Gerardo. “*Comentarios a la Ley General de Responsabilidades Administrativas*”. Ed. Flores. México, 2017, p. 12.

El Director de Adquisición de Bienes del Instituto Mexicano del Seguro Social violentó los principios de eficiencia y honradez a que lo obligaban los artículos 109, fracción III, y 134 constitucionales, y artículo 7 de la “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”; los de legalidad, lealtad e imparcialidad a que lo sujetaban la fracción III del artículo 109 de la carta magna y 7 de la “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”; el de transparencia a que lo obligaba el primer párrafo del artículo 134 constitucional, y además, los principios de disciplina, profesionalismo e integridad a que alude el artículo 7 de la “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”.

En aras de evitar repeticiones innecesarias, téngase por reproducido aquí lo dicho en la respuesta a la pregunta B) del numeral 3.3 respecto de los principios de eficiencia, honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y transparencia. Mencionemos algo acerca de los principios de disciplina, profesionalismo e integridad:

El de disciplina se violó porque este principio supone no solo que el funcionario cumpla las instrucciones del superior,

sino también, que sujete su actuar a “la manera ordenada y sistemática de hacer las cosas, siguiendo un conjunto de reglas y normas estrictas que, por lo general, rigen una actividad o a una organización”³¹.

El profesionalismo se violentó también, en tanto que el Director no se ajustó a las pautas que socialmente se esperan de la profesión del servidor público, *servir* al público, y no *servirse* del público.

Y el principio de integridad se conculcó, habida cuenta que la conducta del Director no fue la de “un individuo correcto, educado, atento, probo e intachable”³², sino todo lo contrario.

Si bien estos principios rigen la actuación de los servidores públicos, es evidente que los particulares de marras, están vinculados con estas faltas administrativas que, de considerarse graves (cosa que veremos mas adelante), los harán sujetos de sanción en términos de ley.

³¹ *Ibidem*, p. 14.

³² *Ibid*, p. 12.

C) ¿Quién o quiénes serían las autoridades competentes para investigar, sustanciar y resolver el procedimiento sancionador?

La investigación corre a cargo de la Autoridad Investigadora de la Secretaría de la Función Pública o del Órgano Interno de Control del Instituto Mexicano del Seguro Social. Dicha autoridad presenta su Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa a la Autoridad Substanciadora perteneciente a estas mismas instancias. La substanciadora desahoga el procedimiento hasta su resolución en el caso de faltas administrativas no graves, y hasta la audiencia inicial en el caso de faltas administrativas graves. En este caso, concluida la audiencia inicial, turna el asunto al Tribunal administrativo para su desahogo y resolución.

D) ¿En qué consiste el procedimiento sancionador previsto en la LGRA?

En el caso de faltas administrativas no graves, el procedimiento de responsabilidad administrativa se lleva ante las Secretarías y Órganos Internos de Control. A efecto de garantizar un sistema acusatorio, estas instancias cuentan con

Autoridad Investigadora y con Autoridad Substanciadora; aquella le presenta a ésta, un Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa en el que se imputa a un servidor público por la comisión de una falta. En un plazo de 3 días, la substanciadora admite y emplaza al imputado a la audiencia inicial, misma que tendrá lugar en entre 10 y 15 días. La Autoridad Substanciadora citará con al menos 72 horas de anticipación, a las otras partes (investigadora y terceros que pudieran verse afectados por la resolución, incluido el denunciante) a la audiencia inicial. En la audiencia inicial, el presunto responsable rinde declaración y presenta pruebas de descargo. Los terceros dicen lo que a su derecho convenga y ofrecen pruebas. Dentro de los 15 días siguientes al cierre de la audiencia inicial, la substanciadora emite acuerdo de admisión de pruebas y ordena diligencias para su preparación y desahogo. Desahogadas las pruebas, la substanciadora abre periodo de alegatos por 5 días, transcurridos los cuales, cierra la instrucción y cita dentro de los 30 días siguientes a oír la resolución.

En el caso de faltas administrativas graves o de particulares, el procedimiento de responsabilidad administrativa se lleva ante los tribunales administrativos.

Dentro de los 3 días siguientes a la audiencia inicial, la substanciadora turna el asunto al Tribunal, el cual notificará a las partes y en un plazo de 15 días, admitirá pruebas y ordenará diligencias para su preparación y desahogo. Una vez desahogadas, abrirá periodo de alegatos por 5 días transcurridos los cuales, cerrará la instrucción y citará a oír resolución dentro de los 30 días siguientes.

E) ¿Cuáles son las sanciones aplicables al Director de Adquisición de Bienes del IMSS y, en su caso, a los particulares?

Por principio de cuentas, el Director estaría incurriendo en la falta administrativa no grave a que se refiere la fracción I del artículo 49 de la "*Ley General de Responsabilidades Administrativas*" en el sentido de que no cumplió sus funciones con disciplina en su desempeño. A esta falta, le recaería una o más de las siguientes sanciones a que se refiere el artículo 75 de la "*Ley General de Responsabilidades Administrativas*": amonestación pública o privada; suspensión del empleo, cargo o comisión (de uno a treinta días naturales); destitución de su empleo, cargo o comisión, e inhabilitación temporal para

desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público (de tres meses a un año).

Por cuanto hace a la pretensión del servidor público de obtener un beneficio personal, o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de la "*Ley General de Responsabilidades Administrativas*", estaría incurriendo en cohecho, falta administrativa grave a que se refiere el propio artículo 52 referido, y por cuanto hace al uso abusivo de sus atribuciones con el objeto de causar un perjuicio al servicio público, estaría incurriendo en la falta administrativa grave consistente en abuso de funciones, a que se refiere el artículo 57 de la "*Ley General de Responsabilidades Administrativas*". Por estas faltas graves, el servidor se haría acreedor a una o más de las sanciones contempladas por el artículo 78 de la "*Ley General de Responsabilidades Administrativas*", a saber: suspensión del empleo, cargo o comisión (de treinta a noventa días naturales); destitución de su empleo, cargo o comisión, sanción económica (si se acreditase que obtuvo beneficio económico), e inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público (de uno a veinte años, según el monto de la afectación al erario).

Por lo que hace a los particulares vinculados a estas faltas graves, se les podrían imponer las sanciones a que refieren los incisos a) y b) de la fracción II del artículo 81 de la *“Ley General de Responsabilidades Administrativas”*, es decir, sanción económica (de mil a un millón quinientas mil veces el valor de la UMA, por no haberse dado el beneficio económico, toda vez que el proceso licitatorio se suspendió), y la inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas (entre tres meses y 10 años). Las sanciones de suspensión de actividades y de disolución de la sociedad no aplicarían al caso, porque no hubo beneficio económico, y el de indemnización tampoco, porque tampoco hubo daño patrimonial.

F) Aspectos éticos y de derechos humanos frente a las sanciones diferenciadas entre servidores públicos y particulares.

“En términos de la LGRA los servidores públicos sólo pueden ser sancionados económicamente cuando obtienen un beneficio o generan alguna afectación al erario público, sin perjuicio de ello, los particulares relacionados con hechos de corrupción sí pueden ser objeto de dicha sanción, aún cuando

no hubieren obtenido el beneficio pretendido”³³. En este sentido, es conveniente indicar si, desde una perspectiva ética y de derechos humanos, esta distinción resulta razonable.

Este no es el único caso en el que encontramos sanciones diferenciadas para determinadas personas que incurren en la misma conducta; por ejemplo, en materia penal, es más sancionado el policía que secuestra, que el ciudadano que incurre en ese mismo tipo penal pero sin ser servidor público. La razón para esta diferenciación parece muy razonable. En el caso del ciudadano que secuestra, la legislación penal establece una determinada sanción, pero en el caso del policía que secuestra, la sanción se endurece porque el delincuente está traicionando la confianza que la sociedad depositó en su persona precisamente en la esperanza de que combatiera el delito y no que lo desplegara, es decir, si bien la conducta delictiva es la misma, el carácter de policía de uno, hace de su situación una mucho mas grave, y es justo esto, lo que justifica las sanciones diferenciadas.

³³ ORRICO Gálvez, Alejandro. *“Responsabilidades administrativas por hechos de corrupción en organismos gubernamentales. Caso práctico. Nota inédita. 2018.*

En el caso que nos ocupa empero, pareciera que la lógica se invirtió. Esto no tiene ningún sentido. Lo contrario sí lo tendría. Es decir, si la sanción fuese más grave para el servidor público que traiciona a la sociedad violentando los principios de la administración pública que para el particular vinculado a esos mismos hechos de corrupción, tendría sentido, pero lo contrario es francamente absurdo. No hay argumento o razón alguna que justifique que un particular pueda recibir una sanción económica por una falta administrativa que no le produjo beneficio económico, y que un servidor público no pueda ser sancionado de la misma manera bajo el mismo supuesto.

Esta absurda distinción no deriva sólo de la “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*” sino de la propia Constitución. La fracción III del artículo 109 tuvo una mala redacción. Al señalar que “Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos y omisiones”, la interpretación que se ha dado es que la condición de aplicar la sanciones “de acuerdo con los beneficios económicos” refiere

al último de los supuestos de sanción ahí relacionados, y no a todos ellos. Esta interpretación, nos lleva a un absurdo menor que a la que nos hubiere llevado la que considerase que esa condición de haber obtenido beneficio económico refiriese a todos los tipos de sanción mencionados en ese dispositivo legal, ya que la consecuencia de una interpretación así, hubiese sido la de que no pudiese aplicarse ningún tipo de sanción al servidor público que no hubiese obtenido beneficio económico o provocado daño patrimonial.

En el caso que nos ocupa por ejemplo, al haberse suspendido la licitación, no se produjo daño patrimonial y probablemente tampoco se llegó a concretar el beneficio económico; luego entonces, con una interpretación distinta a la que se ha dado, no podría aplicarse sanción alguna al Director.

En consecuencia, parece ser que la interpretación que se ha dado es la menos mala dentro de las posibles, todo, por la deficiente redacción que el constituyente hizo en esa fracción III del artículo 109. Lo pertinente sería, desde luego, corregir esa redacción, para que la sanción económica fuese factible aún en el supuesto de que no haya habido beneficio económico, si es que en efecto, fueron conculcados los

principios que rigen el actuar de la administración pública. Así, se daría también un tratamiento igual a servidores públicos que a particulares por una misma falta administrativa grave, cumpliéndose con el derecho fundamental y humano de que la ley no deba distinguir, porque si bien es cierto que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aceptado que “el principio de igualdad, contenido en el artículo 1º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como límite a la actividad del legislador, no postula la paridad entre los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real”³⁴, también ha sostenido, que un trato desigual en la ley “exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa. Así, del referido principio deriva un mandamiento vinculante para el legislador ordinario, que le exige dar trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual”³⁵. Como hemos dicho, es inconcuso que en el particular, no existe un criterio razonable que pueda llevar a concluir que el servidor público deba recibir un mejor trato que un particular al

³⁴ 167712. 2a. XXVII/2009. Segunda Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, Marzo de 2009, Pág. 470.

³⁵ *Ibidem*

momento de aplicárseles sanciones por las mismas conductas que violaron principios de la administración pública, de hecho, - insistimos- lo contrario sí que sería razonable, es decir, sancionar más duramente al servidor público que traicionó dichos principios que había jurado respetar, tendría mayor lógica.

4. CONCLUSIONES

Tras haber revisado los antecedentes de las responsabilidades administrativas en México, así como el régimen de responsabilidades administrativas de la ley recién abrogada en julio de 2017, y la subsecuente legislación que entró en vigor en la materia; y habiendo revisado también un caso práctico bajo los supuestos normativos de ambos marcos jurídicos, el vigente y el recién abrogado, tenemos las siguientes:

Primera.- La figura jurídica de la responsabilidad administrativa es relativamente nueva en nuestro país, pero ha venido cobrando relevancia dentro del estudio del Derecho Administrativo a partir de la exigencia ciudadana de implementar andamiajes institucionales sólidos de prevención y de combate a la corrupción gubernamental.

Segunda.- Los marcos jurídicos relativos a responsabilidades de servidores públicos puestos en marcha en nuestro país hasta antes de la reforma constitucional en la materia de diciembre de 1982, prácticamente no contemplaron la responsabilidad administrativa sino que se enfocaron en las

responsabilidades política y penal dejando de lado la regulación concreta de este importante aspecto de la responsabilidad pública.

Tercera.- Si bien la reforma de 1982 que modificó el título cuarto de la carta magna y expidió la “*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*” fue una buena intención, en la práctica, no arrojó los resultados esperados y la corrupción pública no vio en esa legislación un freno relevante.

Cuarta.- La reforma legal del año 2002 que separó de la “*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*”, los aspectos relacionados con la responsabilidad administrativa para dejar en ese cuerpo normativo solo lo relativo al juicio político y la declaración de procedencia, y crear una nueva “*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*”, implicó –de nuevo- un avance modesto. La alternancia democrática del año 2000 que propició esta reforma legal y el nuevo gobierno de ella emergido, intentaron crear un marco más eficiente que, si bien puso más orden al sistema, no alcanzó los objetivos deseados.

Quinta.- La puesta en marcha de un Sistema Nacional Anticorrupción que implicó un nuevo esfuerzo legislativo entre los años 2015 en que se publicó la reforma constitucional, y 2017 en que entró en vigor su ley “estrella”, la “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”, apenas está por demostrar qué tan eficiente será en la prevención y combate a los hechos de corrupción. El esfuerzo empero, es prometedor en tanto que a diferencia del esquema legal anterior, este es un esquema nacional, con una ley general que distribuye competencias entre los órdenes de gobierno involucrando y coordinando a todas las instancias del Estado mexicano.

Sexta.- La expedición de esta nueva “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*” a partir del novedoso modelo de la iniciativa ciudadana, es de suyo, un desahogo para la frustración de muchos y muchas ciudadanas hartas de la corrupción gubernamental, pero que debe demostrar resultados contundentes para legitimarse plenamente.

Séptima.- El hecho de involucrar en esta nueva ley, como sujetos de sanción, a los privados, personas físicas o morales, vinculadas a faltas administrativas graves, es también un avance sin precedentes que pone atención a un hecho que

había estado ignorado: la mayoría y los más importantes hechos de corrupción gubernamental, suelen realizarse con la participación de agentes privados corruptos y corruptores, que ahora, serán llamados también a cuentas.

Octava.- Por lo que hace al caso práctico, podemos concluir sin ninguna duda, que el nuevo marco jurídico lo resuelve de mejor manera, ya que si bien es cierto que el modelo anterior también podría haber terminado sancionando al servidor público, también lo es, que no lo haría con tanta fuerza y que a los particulares vinculados a estas faltas, no se les hubiera podido sancionar.

Con la ley anterior, el servidor público podría sancionarse por faltas no graves consistentes en la violación a las fracciones I, II, III, y V, del artículo 8, ya que el servidor indiciado abusó y ejerció indebidamente su cargo para generar una ventaja indebida a dos proveedores, utilizando también las facultades de su cargo para fines distintos a las que están afectas, incumplió las leyes en materia de adquisiciones, y lejos de custodiar y cuidar la documentación e información con las que cuenta por razón de su cargo, propició su mal uso y utilización indebida por parte de terceros.

En cuanto a faltas graves, el Director habría incurrido al menos en la que indica la fracción XIII del dispositivo legal en comento, ya que si no obtuvo beneficio económico con su desviada actuación, al menos sí habría pretendido obtenerlos.

Con la nueva legislación en cambio, el Director habría incurrido en la falta administrativa no grave consignada la fracción I del artículo 49 de la "*Ley General de Responsabilidades Administrativas*" en el sentido de que no cumplió sus funciones con disciplina en su desempeño. A esta falta, le recaería una o más de las siguientes sanciones a que se refiere el artículo 75 de la "*Ley General de Responsabilidades Administrativas*": amonestación; suspensión; destitución, e inhabilitación.

Y por lo que hace a faltas administrativas graves, la intención del Director de obtener un beneficio personal, a que se refiere el artículo 52 de la "*Ley General de Responsabilidades Administrativas*", lo habría llevado a cometer cohecho, y por cuanto hace al uso abusivo de sus atribuciones con el objeto de causar un perjuicio al servicio público, habría cometido abuso de funciones, al que se refiere

el artículo 57 de la misma ley. Por estas faltas graves, el servidor público podría hacerse sujeto de varias de las sanciones consignadas por el artículo 78: suspensión, destitución (si se acreditase que obtuvo beneficio económico), e inhabilitación temporal (según el monto de la afectación al erario).

En cuanto a los particulares vinculados a estas faltas graves, se les podrían imponer las sanciones a que refieren los incisos a) y b) de la fracción II del artículo 81 de la “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”, es decir, sanción económica (de mil a un millón quinientas mil veces el valor de la UMA, por no haberse dado el beneficio económico, toda vez que el proceso licitatorio se suspendió), y la inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas (entre tres meses y 10 años). Las sanciones de suspensión de actividades y de disolución de la sociedad no aplicarían al caso, porque no hubo beneficio económico, y el de indemnización tampoco, porque tampoco hubo daño patrimonial.

Es innegable pues, que el nuevo marco legal en la materia, con sus imperfecciones como toda obra humana, es ahora más robusto que el anterior.

BIBLIOGRAFÍA

CHÁVEZ Sánchez, José Gerardo. *“Comentarios a la Ley General de Responsabilidades Administrativas”*. Ed. Flores. México, 2017.

GÁNDARA Ruíz Esparza, Alberto. *“Responsabilidades administrativas de los servidores públicos”*. Ed. Porrúa, México, 2010.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *“Diccionario Jurídico Mexicano”*. México: Porrúa-UNAM, 2001.

ORRICO Gálvez, Alejandro. *“Responsabilidades administrativas de los servidores públicos por hechos de corrupción en organismos gubernamentales”*. Caso práctico. Nota inédita. 2018.

PRAT Gutiérrez, Agustín y FISCHER Fleuroquín, Gustavo. *“Competencia de los tribunales ordinarios de justicia para controlar la regularidad jurídica de la actuación de la administración. Derecho administrativo”*. Obra colectiva. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998.

RUIZ Massieu, José Francisco. “*Reforma administrativa y procedimiento administrativo*”. Revista de la Escuela de Derecho, México, año II, (núm. 2), 1983.

SÁNCHEZ González, José Juan. “*La corrupción en la administración pública y el sistema nacional anticorrupción en México*”. México, FUNDAp Editorial, 2017.

VARGAS Zempoaltecatl, Javier. “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”, Praxis, Instituto Nacional de Administración Pública. (174):29-45, 2016.

Normatividad:

- Bases de Organización Política de la República Mexicana, 12 de junio de 1843.
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 1824.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1857.
- Constitución Política de la Monarquía Española, 19 de marzo de 1812, (Constitución de Cádiz).

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 2017. Última reforma: Diario Oficial de la Federación, 15 de septiembre de 2017.
- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana, 22 de octubre de 1814, (Constitución de Apatzingán).
- Las Siete Partidas
- Leyes Constitucionales, 29 de diciembre de 1836.
- Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas. Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2012, abrogada a partir del 19 de julio de 2017 por Decreto del 18 de julio de 2016.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1982. Última reforma: Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Diario Oficial de la Federación, 13 de marzo de 2002, abrogada a partir del 19 de julio de 2017 por Decreto del 18 de julio de 2016.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016.

- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 172739. VII/2007. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Abril de 2007, Pág. 5.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 167712. 2a. XXVII/2009. Segunda Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, Marzo de 2009, Pág. 470.