

EL NUEVO RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN MÉXICO: UNA COMPARACIÓN CON EL RÉGIMEN ANTERIOR*

MARCOS PÉREZ ESQUER^{**}

Resumen

La corrupción en el gobierno es uno de los flagelos más importantes que aquejan a la sociedad mexicana. Una figura jurídica especialmente enfocada a combatirla es la llamada “responsabilidad administrativa”. Esta forma de responsabilidad empero, no ha logrado contener el fenómeno de la corrupción no obstante que ha sido incorporada a nuestro régimen jurídico —tal como la conocemos hoy— desde principios de los años ochentas. Por esta razón, y en aras de mejorar el sistema de responsabilidades administrativas y combatir eficientemente la corrupción pública, se expidió en julio de 2016 la nueva “Ley General de Responsabilidades Administrativas” como pieza clave del también nuevo Sistema Nacional Anticorrupción. En este sentido, el objetivo del presente documento es el análisis jurídico de la figura de la responsabilidad administrativa a la luz tanto de la legislación recién abrogada, como a la luz de la nueva ley, para así, conocer las diferencias y ayudar a los operadores del derecho a aplicar la nueva legislación de una mejor manera.

* Fecha de recepción: octubre, 2018. Aceptado para su publicación: noviembre, 2018.

** Licenciado en Derecho por la UABC, Especialista y Maestro en Derecho Administrativo por la Universidad Panamericana. Contador Público y Maestro en Finanzas por el CETYS. Profesor de Derecho Parlamentario en la Universidad La Salle (México). Correo electrónico: perezesquer@gmail.com

Abstract

Corruption within government is one of the greatest sorrows that afflict today's Mexican society. A specific jurisdictional figure created with the sole purpose of fighting it is referred as "administrative responsibilities". However, this form of jurisdictional responsibility has yet to successfully contain the phenomenon of corruption, even though it has been incorporated to the Mexican legal framework since the early 1980's. It is for this reason and looking to improve the administrative responsibilities system, that in July 2016 the new "General Law on Administrative Responsibilities" was introduced as a key element of the recently created National Anticorruption System. In this sense, the objective of this document, is to clearly lay down the legal analysis of the administrative responsibilities figure in terms of both the recently abrogated law and the new law, thus bringing light on their differences and aiding law specialists in the application of this new legislation in the most efficient way possible.

Palabras clave:

Servicio público, corrupción, responsabilidad administrativa, ley, sanciones.

Keywords:

Public service, corruption, administrative responsibility, law, sanctions.

I. 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, ha 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 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 Responsabilidades 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, cuál 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 y entender cuáles son las principales diferencias respecto del régimen anterior. 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”?

¹ Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, “Presentación”, en *Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, p. XIII.

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 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 carreta 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; 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.

² Hart, H.L.A., *Punishment and responsibility*, cit. pos., Responsabilidad, en Tamayo y Salmorán, Rolando, *Diccionario Jurídico Mexicano*, p. 2825.

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*.

II. 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 se podía hablar 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 las 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 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 indicaba que sólo 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

³ Gándara Ruíz, Alberto, *Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, 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.

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.

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 del diciembre de 1982, se expide la “Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, que se 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 sólo 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 sólo 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 ésta, es justamente la que ordenaba la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

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

III. Régimen inmediatamente anterior

III.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 1982,⁸ 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 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, y 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, con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y sobre todo con la voluntad de acabar con la corrupción. Sin embargo, creemos que la legislación tiene serias fallas, lo cual resulta lógico por la novedad

⁸ Consultable en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787349&fecha=28/12/1982

del sistema, no obstante, 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 condolemos.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 hizo un intento por mejorar el sistema expidiendo la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en marzo de 2002.

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

III.2 Principios que rigen la actuación de los servidores públicos

Los principios que 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 que expidió esta ley.

En obvio de repeticiones, para una comparación de los principios contenidos en los diversos ordenamientos, véase el Cuadro 1 de la página

⁹ Responsabilidad de los Servidores Públicos, en Soberanes Fernández, José Luis, *Diccionario Jurídico Mexicano*, p. 2831.

184, y en cuanto a lo que por cada uno de estos principios debemos entender, nos estaremos a los comentarios que al respecto hemos incorporado en el Capítulo IV, subcapítulo 4, de este trabajo.

III.3 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, sólo 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, ésta 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 es 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 substanciaban en las contralorías internas de cada una de las cámaras. En el mismo sentido, quedaban sujetos los servidores públicos del Poder Judicial, 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. Ésta 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.

A este respecto, en sus comentarios a la fracción III del Artículo 4 de la “Ley General de Responsabilidades Administrativas”, José Gerardo Sánchez sostiene: “Mención aparte merece el nuevo paradigma constitucional en lo que se refiere a que en una ley administrativa se regulen san-

ciones 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”.¹⁰

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

III.4 Faltas administrativas

La “Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos” contenía 28 fracciones en su Artículo 8, en las cuales se establecían cuales 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. Trece de esas 28 fracciones, se constituían en supuestos de falta administrativa grave y las restantes 15 en no grave.¹¹

¹⁰ Chávez Sánchez, José Gerardo, *Comentarios a la Ley General de Responsabilidades Administrativas*, p. 12.

¹¹ Cfr. Artículos 8 y 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

III.5 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;
- b) Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- c) Secretaría de la Función Pública;
- d) Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- e) Los tribunales de trabajo y agrarios;
- f) Instituto Federal Electoral;
- g) Auditoría Superior de la Federación;
- h) Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- i) Banco de México;
- j) Instituto Federal de Telecomunicaciones;
- k) 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 son 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, etcétera, 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.

III.6. 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 una 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.

IV. Régimen actual

IV.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 que la última reforma constitucional en la materia fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.¹²

¹² Consultable en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

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 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 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.¹³

¹³ SCJN, 172739. VII/2007. Leyes Generales. Interpretación Del Artículo 133 Constitucional, p. 5.

Como puede verse, la gran novedad en el nuevo régimen de responsabilidades administrativas, no se limita al hecho de que ahora se cuente con leyes generales al respecto, que uniforman la materia en todo el país y en todos los órdenes de gobierno, sino en 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 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.

IV.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 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*.¹⁴ 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 integra por la propia Constitución, los tratados internacionales y las leyes generales; es parte pues, del orden jurídico superior de carácter nacional.¹⁵

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 Mexica-

¹⁴ Consultable en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016

¹⁵ Cfr. SCJN, 172667. VIII/2007. Supremacía Constitucional y Ley Suprema de la Unión. Interpretación del Artículo 133 constitucional, p. 6.

no para la Competitividad (IMCO) encabezaron un movimiento ciudadano para elaborar un proyecto de ley y recabar las firmas de los ciudadanos necesarias para presentar el proyecto al Congreso de la Unión a modo de iniciativa ciudadana.

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”.¹⁶

En atención a esta última disposición, el Congreso adicionó un capítulo sobre la iniciativa ciudadana a la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* mediante el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 2014,¹⁷ 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 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 dieciséis mil personas; 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 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

¹⁶ Consultable en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012

¹⁷ Consultable en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345226&fecha=20/05/2014

“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 gobierno.¹⁸

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 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 las firmas de apoyo y presentar al Congreso la iniciativa.

Como hemos dicho, 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 a 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 hacer ese seguimiento de una manera muy puntual, y haciéndose públicas, que también los propios ciudadanos pudieran coadyuvar en esa labor transparente del quehacer público.

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

¹⁸ Cfr. Aristegui, Carmen, “La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)”, en <https://aristeginoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>

IV. 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 quedaran 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: “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 y constitucional 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 constitucional 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 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 propició que el proyecto en su conjunto se diluyese. La modificación tuvo que ver con el hecho de que ya no se considere que las declaraciones de los servidores públicos sean del todo 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 información 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*, ciertamente 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.

Sin embargo, 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 plenamente pública va a contrapelo de la exigencia ciudadana y de la fortaleza del Sistema Nacional Anticorrupción. Así, se permitió decidir al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción cuáles datos de las declaraciones son públicos y cuáles no, a partir de una prueba de interés público.

Por esta razón, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, aprobó apenas el pasado 13 de septiembre de 2018 los formatos de declaración patrimonial y de intereses, señalando cuáles de los datos ahí contenidos se considerarán públicos y cuáles no. Es cierto que muchos de ellos serán públicos, pero otros no, y se trata —en nuestra opinión— de datos relevantes para el interés público.

IV.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, de la página 184 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.

El principio de disciplina supone no sólo 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”;¹⁹ por lo que hace a la legalidad, “este principio obliga a que la administración pública se someta a la norma dictada por el Congreso”;²⁰ la objetividad plantea la necesidad de actuar con base en hechos y datos y no en función de prejuicios u opiniones personales; el profesionalismo hace que los servidores se ajusten a las pautas que socialmente se esperan de la profesión del servidor público, servir al público, y no servirse del público; el principio de honradez obliga a los servidores públicos a sujetar su actuación a los principios morales que la sociedad espera de ellos; el principio de lealtad exige a los funcionarios ver por el interés de la institución para la cual trabajan, por encima del suyo propio o el de terceros; la imparcialidad supone que el servidor público no tendrá interés en decantar las cosas respecto de las que tiene poder de decisión a favor o en contra de alguna de las partes interesadas; respeta el principio de integridad por su parte, “un individuo correcto, educado, atento, probo e intachable”;²¹ la rendición de cuentas es “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que

¹⁹ Chávez Sánchez, Gerardo, *ob. cit.*, p. 14.

²⁰ 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*, p. 1326.

²¹ *Idem.*

es el último depositario de la soberanía en una democracia”;²² haciendo efectivo el principio de eficacia es que se consiguen las metas y objetivos de la institución para la cual se presta el servicio; el principio de eficiencia por su parte, va más allá, implica, “asegurar el uso óptimo de los recursos puestos a disposición”,²³ de tal suerte que no sólo consigue las metas y objetivos sino que lo hace utilizando la menor cantidad de recursos necesarios; Alejandro López Olvera señala que “el principio de economía se refiere a que la actuación de la administración pública debe desarrollarse con ahorro de trabajo, energía y costo, y atenta a la obtención del mayor resultado con el mínimo esfuerzo, lo que en la práctica implica evitar a los administrados trámites superfluos o redundantes y que se aminore el trabajo habitualmente recargado a los órganos o servidores públicos, para así alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en la tramitación de las resoluciones o actos administrativos”;²⁴ el principio de transparencia exige que la información gubernamental sea pública ya que es de interés de todos, y en última instancia, propiedad de todos.

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, 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		

²² Dunn, Delmer, “Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility”, en *Democracy, Accountability and Representation*, p. 298.

²³ Ruiz Massieu, José Francisco, “Reforma administrativa y procedimiento administrativo”, en *Revista de la Escuela de Derecho*, p. 625.

²⁴ López Olvera, Miguel Alejandro. “Los principios del procedimiento administrativo”, en *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Administrativo*, p. 192.

	Transparencia		
			Disciplina
			Objetividad
			Profesionalismo
			Integridad
			Rendición de cuentas

IV.5 Sujetos de la Ley

Los servidores públicos federales y locales (son 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.²⁵

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 se 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.

²⁵ Cfr. Artículo 4 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

IV.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)”,²⁶ a saber:

IV.6.1 *Faltas administrativas no graves*

Serán sancionadas por los Órganos Internos de Control. Derivan de actos y omisiones que transgredan o incumplan las obligaciones siguientes²⁷:

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

²⁶ Sánchez González, José Juan, *La corrupción en la administración pública y el sistema nacional anticorrupción en México*, p. 534.

²⁷ Cfr. Artículo 49 de la “Ley General de Responsabilidades Administrativas”.

IV.6.2 *Faltas administrativas graves*

Serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y por los Órganos Internos de Control, pero en todo caso también 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 siguientes:²⁸

- 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.

IV.6.3 *Faltas de particulares*

Estas son los actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas graves, y también serán sancionadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por las conductas siguientes:²⁹

- a) Soborno.
- b) Participación ilícita en procedimientos administrativos.

²⁸ Cfr. Capítulo II, del Título Tercero, del Libro Primero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, Artículos del 51 al 64.

²⁹ Cfr. Capítulo III de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, Artículos del 65 al 72.

- c) Tráfico de influencias.
- d) Utilización de información falsa.
- e) Colusión.
- f) Uso indebido de recursos públicos.
- g) Contratación indebida de ex servidores públicos.

IV.7 Autoridades competentes

IV.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.

IV.7.2 Desde el punto de vista de la función:³⁰

- 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 resolutoria. 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.

³⁰ Cfr. Fracciones II, III y IV del Artículo 3 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

IV.8 Sanciones

IV.8.1 *Las sanciones aplicables a servidores públicos son:* ³¹

- a) Amonestación. Implica una 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 un 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.

IV.8.2 *Las sanciones aplicables a particulares por actos vinculados a faltas administrativas graves son:* ³²

- 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 al procedimiento de adjudicaciones del Estado.

³¹ Cfr. Artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 75 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

³² 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.

- 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.

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

	<i>No Graves</i>	<i>Graves</i>
Servidores Públicos	Amonestación, Suspensión, Destitución, Inhabilitación.	Suspensión, Destitución, Inhabilitación, Sanción económica, Indemnización.
Particulares (personas físicas)	No aplica	Sanción económica, Inhabilitación, Indemnización.
Particulares (personas morales)	No aplica	Sanción económica, Inhabilitación, Indemnización, Suspensión de actividades, Disolución de la sociedad.

V. Conclusiones

Tras haber revisado los antecedentes de las responsabilidades administrativas en México, y 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, tenemos las siguientes conclusiones:

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 políticas y penales 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 sólo 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 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 hasta ahora había sido 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.

Bibliografía

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

CIENFUEGOS SALGADO, David y LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro (Coords.), *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruíz. Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2005.

GÁNDARA RUÍZ ESPARZA, Alberto, *Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, México, Ed. Porrúa, 2010.

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

MANIN, *et. al.*, *Democracy, Accountability and Representation*, EUA, Cambridge University Press, 1999.

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, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, "Reforma administrativa y procedimiento administrativo", en *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, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2016.

Normatividad

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.

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 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.

_____, 167712. 2a. XXVII/2009. Segunda Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo XXIX, marzo de 2009.