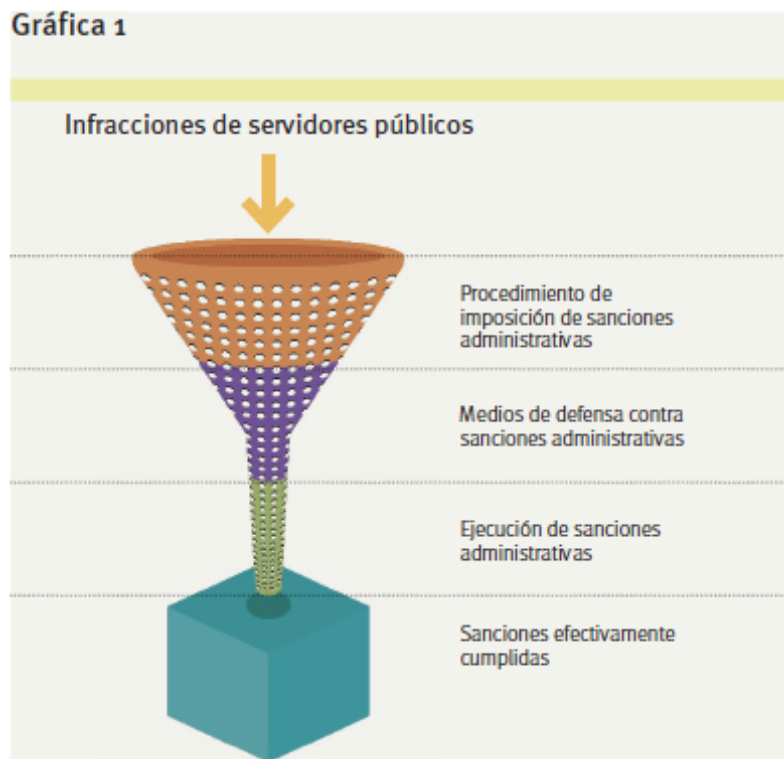


LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Luis Darío Ángeles González¹

Introducción

Para imaginar el sistema de imposición de sanciones administrativas en México, podría pensarse en la figura de un embudo lleno de hoyos. Todo el material que se escapa de ese embudo (que no entra o se filtra a través de sus agujeros) representa las fallas del sistema. El material que se vierte en el embudo consiste en conductas irregulares que deben ser sancionadas administrativamente y que, después de pasar por distintos procedimientos, se guardan en una caja que contiene únicamente los casos en los que se sancionó efectivamente una conducta irregular (Ver Gráfica 1).



¹ Es magíster en Derecho Administrativo por la Universidad Austral de Buenos Aires (con diplomatura en Derecho Procesal Civil por la misma casa de estudios) y licenciado en Derecho por la Facultad Libre de Derecho de Monterrey. Ha sido profesor de Teoría General del Proceso y profesor asistente de Derecho Administrativo. Actualmente es socio del despacho Urrutia-Ángeles y Asociados, S. C.

Si la impunidad se puede definir como la “inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria”,² entonces todo el material que no termina en esa caja final representa impunidad.

¿Qué tan grave es esta impunidad administrativa? Como se avanzó en la entrega de Impunidad Cero del mes de febrero de este año,³ de cada cien casos *conocidos*, sólo siete son sancionados efectivamente.⁴ Esto es particularmente grave en el marco de las relaciones con la administración pública, pues es a las y los funcionarios de dicho poder a quienes se les ha encomendado, en primer lugar, la gestión y consecución de los bienes y servicios en beneficio de todas las personas.⁵ Ello implica que nuestra eficacia para sancionar las fallas en la consecución del bien común es muy baja, lo que, en última instancia, incentiva el incumplimiento de las reglas sociales en perjuicio del Estado de derecho.⁶ Como sabemos, la impunidad es un concepto más amplio, pues considera todo caso en el cual una conducta indebida no recibe la consecuencia legal prevista a dicho efecto. En este entendimiento amplio, la impunidad en México es simplemente altísima. A esto se suma (o precede), el grave problema de corrupción que enfrenta nuestro país, el cual ha llevado a que ocupemos el lugar 135 de 180, en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) del año 2017. Como señala María Amparo Casar “lo que sabemos desde la investigación académica y periodística es que la corrupción es sistémica, que la impunidad es una regla que admite pocas excepciones y que sus costos son gravísimos para el país.”⁷

² Guillermo Raúl Zepeda Lecuona y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, “Impunidad frente al homicidio doloso en México”, *Este País*, núm. 308, diciembre 2016, p. 13-22. En el mismo sentido: Diane Orentlicher, “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”, en ONU (comp.), *Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones*, Comisión colombiana de juristas, Bogotá, 2007.

³ Luis Darío Ángeles González, “Impunidad, sanciones administrativas y el socavón del Paso Exprés”, *Este País*, núm. 322, febrero de 2018, pp. 35-44.

⁴ Vale la pena señalar desde este punto que no existe información ni estimación de las conductas ilegales no denunciadas (lo que en materia de delitos se conoce como *cifra negra*), que impactaría notablemente la brecha de impunidad.

⁵ En la teoría, a la administración pública se le encomienda la realización de las actividades necesarias para que la ciudadanía alcance el bien común, *vid.* Fernando García Pullés, *Lecciones de derecho administrativo*, 1^a ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2015, pp. 10 y siguientes.

⁶ Bajo un análisis económico, el razonamiento indica que toda vez que las posibilidades de ser sancionado en caso de cometer una conducta ilegal son muy bajas, para un agente suele ser más rentable actuar ilegalmente que comportarse honestamente.

⁷ María Amparo Casar, “La sombra de las instituciones”, en Héctor Aguilar Camín (coord.), *¿Y ahora qué? México ante el 2018*, 1^a ed., Debate, México, 2017, p. 24.

La relevancia de la impunidad, administrativa y general, y la cuestión de cómo atenderla, hace necesario que se explique y conozca el sistema enfocado en dicho fin: el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

I. La creación del Sistema Nacional Anticorrupción

Si bien no está planteado como objetivo principal, una de las finalidades del SNA es reducir la impunidad en la administración pública.⁸ El SNA fue creado mediante reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicadas el 27 de mayo de 2015,⁹ y es la “instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.¹⁰ Así, el SNA busca establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales¹¹ de combate a la corrupción y la impunidad, a la vez que pretende institucionalizar medidas concretas para sancionar efectivamente las conductas ilícitas.

Sin intención de simplificar el complejo entramado de sistemas y subsistemas que derivan del SNA, sus principales objetivos, pueden presentarse como se ve en la Gráfica 2.



⁸ El análisis de las distintas iniciativas y debates alrededor del sistema permiten concluir que el SNA considera como fenómenos íntimamente ligados la corrupción y la impunidad, a partir de lo cual no es posible atender aisladamente uno ni otro. Se recomienda consultar la Ley General del SNA en <<http://legislacion.scjn.gob.mx/>>. Ver bibliografía.

⁹ Decreto mediante el que se reforman, modifican, adiciona y derogan los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 de la CPEUM, Diario Oficial de la Federación, del 27 de mayo de 2015.

¹⁰ CPEUM, artículo 113.

¹¹ Ley General del SNA, artículo 2.

Lejos de ser dos finalidades aisladas, la prevención y la persecución buscan el intercambio constante de información que permita la planeación y facilite el proceso de toma de decisiones, a la vez que haga eficiente la ejecución de las sanciones. Esto exige coordinación, pues, de otra forma, cuando existe una mala comunicación de las labores correspondientes a estas dos finalidades, la impunidad se mantiene alta y las políticas diseñadas para combatirla no se implementan correctamente ni generan la retroalimentación relevante para la evaluación en la materia.¹²

La diferencia que se marca en esta reforma es que si bien el SNA no es el primer intento que se implementa en México contra la corrupción y la impunidad,¹³ sí es la primera vez que se encara oficialmente el problema de la corrupción con estándares de buen gobierno y enfocándose en la prevención y no nada más en las sanciones.¹⁴

Como consecuencia de la reforma constitucional, el 18 de julio de 2016¹⁵ se publicaron las leyes secundarias del SNA, entre las cuales se encuentra una normativa específica para las faltas administrativas de los servidores públicos: la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), la cual establece un nuevo marco legal para la persecución y sanción de faltas administrativas, reemplazando así al sistema contenido en la anterior Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP).

Para atacar transversalmente la corrupción y la impunidad, el SNA cuenta con un subsistema¹⁶ que combate la corrupción administrativa y que se encuentra regulado precisamente por la LGRA, el cual explicaremos un poco más adelante. Sin embargo, antes de entrar a dicho

¹² José Roldán Xopa, “Conflicto social y justicia administrativa”, en: Adriana García García y Sergio López Ayllón (coord.), *Perspectivas comparadas de la justicia administrativa*, 1ª ed., CIDE, México, 2017, pp. 82 y 104.

¹³ Aunque normalmente se suele referir como fecha de inicio de este esfuerzo a la “renovación moral” propuesta por Miguel de la Madrid en 1982, existe un documento del PNUD que se considera como pauta para la reforma constitucional de 1976 en <<http://www.latinamerica.undp.org/>>. Ver bibliografía.

¹⁴ Ana Elena Fierro, *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, 1a ed., FCE, México, 2017, p. 96.

¹⁵ Cabe resaltar que los esfuerzos desde la sociedad civil llevaron a crear leyes generales y secundarias que pudieran cumplir con los objetivos del SNA. El lector interesado puede consultar “Iniciativa ciudadana de la Ley General de Responsabilidades Administrativas” en <<http://ley3de3.mx/>> (ver bibliografía). También hay que señalar que previo a la aprobación de las leyes secundarias se realizaron foros que contaron con participación de los más diversos sectores y, especialmente, academia y ciudadanía.

¹⁶ El SNA se compondría de sistemas de planeación y de persecución, y entre éstos, encontraríamos cuando menos un subsistema penal y uno administrativo. Todos ellos engarzados en un sistema mayor que sería, precisamente, el SNA.

estudio, revisaremos información estadística del sistema de sanciones en México, lo cual nos parece relevante para entender mejor el sistema de la LGRA.

II. ¿Qué nos revela la información estadística sobre los procedimientos de sanción?

Un sistema nuevo aprovecha la experiencia del anterior para corregir sus posibles fallas o deficiencias como parte del ciclo de evaluación de una política pública. Por lo anterior, vale la pena analizar la información estadística generada con la LFRASP, pues de ésta se desprende información valiosa para la aplicación de la LGRA.

La Secretaría de la Función Pública (SFP)¹⁷ reporta la siguiente información correspondiente a un período de 5 años (Ver Tablas 1 y 2).

Tabla 1 Relación de quejas y sanciones					
Índice	2012	2013	2014	2015	2016
Sanciones (total)	4,697	5,237	14,905	10,785	9,485
Tipos de sanciones impuestas					
Inhabilitación	1,008	992	2,614	2,558	2,330
Porcentaje que representa	21%	19%	18%	24%	25%
Destitución	258	248	3,299	2,612	394
Porcentaje que representa	5.49%	4.74%	22.13%	24.22%	4.15%
Suspensión	1,476	1,529	642	812	2,778
Porcentaje que representa	31.42%	29.20%	4.31%	7.53%	29.29%
Económica (multa)	385	395	346	403	847
Porcentaje que representa	8.20%	7.54%	2.32%	3.74%	8.93%
Amonestación (privada)	736	1,057	3,946	2,338	1,613
Porcentaje que representa	15.67%	20.18%	26.47%	21.68%	17.01%
Amonestación (pública)	833	1,016	4,058	2,062	1,514
Porcentaje que representa	17.73%	19.40%	27.23%	19.12%	15.96%
Origen de las sanciones					
Denuncia o quejas	1,691	1,764	3,268	3,907	4,045
Porcentaje que representa del total	36.00%	33.68%	21.93%	36.23%	42.65%
Número total de denuncias o quejas en el año	15,771[1]	18,369[2]	22,356[3]	26,099[4]	23,613[5]
Porcentaje de denuncias o quejas que concluyeron en sanción	10.72%	9.60%	14.61%	14.96%	17.13%
Resultado de auditoría	814	788	1,053	1,051	1,026
Porcentaje que representa del total	17.33%	15.05%	7.06%	9.75%	10.82%
Investigación interna	6	0	0	0	0
Recomendación de la CNDH	0	0	0	0	0
Situación patrimonial	2,186	2,773	10,584	5,827	4,413
Porcentaje que representa del total	46.54%	52.95%	71.01%	54.03%	46.63%
Inconformidades	0	0	0	0	0
Otros	0	0	0	0	1

[1] Cifras de enero a junio de 2012. Fuente: 6to informe de labores de la SFP (2012 - 2013).

[2] Cifras del 1 de diciembre de 2012 al 31 de julio de 2013. ver informe de labores de la SFP (2013 - 2014).

[3] Cifras del 1 de septiembre de 2013 a 31 de julio de 2014. ver informe de labores de la SFP (2014 - 2015).

[4] Cifras del 10 de septiembre de 2014 al 31 de julio de 2015. Fuente: 7to informe de labores de la SFP (2015 - 2016).

[5] Cifras del 10 de septiembre de 2015 a 31 de julio de 2016. Fuente: 8to informe de labores de la SFP (2016 - 2017).

¹⁷ Dependencia que a nivel federal tiene encomendado la imposición de la mayoría de las sanciones a servidores públicos, de acuerdo al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

Tabla 2
Efectividad real de las sanciones

	2012	2013	2014	2015	2016
Sanciones totales	4,697	5,237	14,905	10,785	9,485
Porcentaje	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Sanciones firmes	487		4,069	4,524	3,930
Porcentaje	20.73%		27.29%	41.94%	41.43%
Sanciones firmes por tipo de sanción					
Amonestación / Apercibimiento	277		1,933	2,240	1,689
Porcentaje (en relación a sanciones firmes)	56.88%		47.51%	49.51%	42.98%
Porcentaje (en relación a sanciones totales)	5.90%		12.97%	20.77%	17.81%
Destitución	8		147	115	134
Porcentaje (en relación a sanciones firmes)	1.64%		3.61%	2.54%	3.41%
Porcentaje (en relación a sanciones totales)	0.17%		0.99%	1.07%	1.41%
Inhabilitación	70		694	776	1,059
Porcentaje (en relación a sanciones firmes)	14.37%		17.06%	17.15%	26.95%
Porcentaje (en relación a sanciones totales)	1.49%		4.66%	7.20%	11.16%
Sanción económica	26		236	299	218
Porcentaje (en relación a sanciones firmes)	5.34%		5.80%	6.61%	5.55%
Porcentaje (en relación a sanciones totales)	0.55%		1.58%	2.77%	2.30%
Suspensión	106		1,059	1,094	830
Porcentaje (en relación a sanciones firmes)	21.77%		26.03%	24.18%	21.12%
Porcentaje (en relación a sanciones totales)	2.26%		7.10%	10.14%	8.75%
Sanciones revocadas	54		417	427	429
Porcentaje	2.29%		2.79%	3.95%	4.52%
Sanciones revocadas por tipo de sanción					
Amonestación / apercibimiento	10		38	40	38
Porcentaje (en relación a sanciones firmes)	2.05%		0.93%	0.88%	0.97%
Destitución	8		65	59	66
Porcentaje (en relación a sanciones firmes)	1.64%		1.60%	1.30%	1.68%
Inhabilitación	15		116	116	131
Porcentaje (en relación a sanciones firmes)	3.08%		2.85%	2.56%	3.33%
Sanción económica	14		111	100	106
Porcentaje (en relación a sanciones firmes)	2.87%		2.73%	2.21%	2.70%
Suspensión	7		87	112	88
Porcentaje (en relación a sanciones firmes)	1.44%		2.14%	2.48%	2.24%
Sanciones no registradas como firmes o revocadas					
¿Sanciones con impugnación en trámite?	3,615		10,419	5,834	5,126
Porcentaje	76.98%		69.92%	54.11%	54.05%

* Para el año 2012, la estadística de sanciones revocadas y firmes es una estimación siguiendo la tendencia de la información reportada para el periodo de enero a junio de dicho año.

** Para el año 2013, la SFP no publicó la información desagregada en estos rubros.

De la información anterior, se desprenden los siguientes puntos relevantes:

1. La SFP sólo sanciona un promedio de 13.40% de las quejas o denuncias¹⁸ que recibe. Esto implica, en principio, que en las denuncias existe una impunidad en la administración pública federal del 86.6%.¹⁹

2. En promedio, el 40% de las sanciones impuestas por la SFP a los servidores públicos es de sanciones menores (amonestaciones públicas o privadas). Considerando que este tipo de sanción se cumple y agota al momento de notificarse al sancionado, aquí se encuentra una gran parte de las sanciones que son efectivamente cumplidas o, lo que es, que tienen bajo porcentaje de impugnación.

3. En promedio, el 33% de las sanciones que impone la SFP queda *firme*.²⁰ Esto significa que legalmente ya no es posible modificar la sanción por ningún medio legal y por ello sólo queda el cumplimiento de la sanción impuesta.

4. La información que presenta la SFP no indica el estado que guarda un 63% de las sanciones restantes, pues solamente las clasifica como firmes o revocadas;²¹ sin embargo, al no pertenecer a dichas categorías, necesariamente se encuentran controvertidas a través de cualquier medio de defensa legal, pero éste no ha sido resuelto. Esto significa que el 63% de las sanciones impuestas se encuentran *impugnadas*.

5. La mayoría de las sanciones que impone la SFP tiene como base dos orígenes: la queja o denuncia de ciudadanos y, por otra parte, las declaraciones patrimoniales de servidores públicos. En este sentido ambas constituyen medios relevantes del combate a las ilegalidades en el ámbito de la administración pública.

¹⁸ La LFRASP hace referencia a “quejas o denuncias” (capítulo II), sin embargo no las regula de forma distinta. En la teoría, la denuncia se realiza por cualquier persona, aunque no guarde relación con el hecho denunciado, mientras que la queja se realiza por persona interesada. A efectos prácticos, las estadísticas de la SFP no distinguen entre una y otra.

¹⁹ Como se puede observar en las estadísticas presentadas en las tablas, existen otras vías por las cuales la SFP toma conocimiento de una posible conducta ilícita, por ejemplo, se habla de sanciones impuestas como consecuencia de auditorías o de declaraciones de servidores públicos. Pues bien, las estadísticas de la SFP no indican cuántas auditorías con observaciones de irregularidades *no* concluyen con una sanción. Tampoco se indica cuántas irregularidades hay en declaraciones patrimoniales que *no* concluyen con una sanción. Esta información ampliaría necesariamente la impunidad.

²⁰ Una resolución es *firme* cuando no existe ya ningún medio legal por el cual se pueda modificar o revocar la resolución de sanción.

²¹ Una sanción *revocada* es aquella contra la que se promovió algún medio de defensa (recurso, juicio contencioso administrativo, juicio de amparo, entre otros), que fue concluido con una decisión que ordena la revocación de la sanción. La SFP informa que un promedio de 4% de sus sanciones son revocadas.

Además, utilizando información de otras fuentes puede observarse que:

6. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)²² anula,²³ en promedio, el 60% de las resoluciones que se demandan ante el mismo.²⁴ Esto nos lleva a que del 63% indicado en el punto anterior, casi el 25.2% será declarado válido, y en el caso restante, se revocará las sanciones.

7. Estadísticamente, el 41.8% de las sanciones impuestas por la SFP terminarán siendo declaradas nulas por el TFJA, lo que quiere decir que la cantidad de casos que no se sancionan aumenta del 86.6% a un 92.2%.²⁵

8. Recientemente, un medio de comunicación²⁶ dio a conocer la baja eficacia que tiene el gobierno para cobrar las multas que impone la SFP como sanción. Así, se indica que, desde la creación de la SFP hasta septiembre de 2017, se han impuesto más de 16 mil sanciones económicas (multas). De éstas, aproximadamente 8 mil han concluido por completo cualquier trámite legal.²⁷ En esta situación, los expedientes concluidos representan un monto total de 34 mil 855 millones de pesos en sanciones, de las cuales únicamente fueron recuperados 158 millones de pesos.²⁸ Es decir, no se pudo cobrar ni siquiera 0.5% del monto total de las sanciones. Este dato es importante porque la SFP tampoco informa el estatus de *cumplimiento de sus resoluciones*, pero como se puede observar en el caso de sanciones económicas, su porcentaje de efectividad es casi nulo.

²² Tribunal que normalmente conoce de los juicios promovidos en contra de sanciones de la SFP.

²³ *Anular*, en este contexto, significa que revoca la decisión de la autoridad.

²⁴ Respuesta a solicitud de información realizada por Luis Darío Ángeles González, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia con número de folio 3210000077317.

²⁵ Estas estimaciones no consideran el posible desenlace que tienen las llamadas “nulidades para efectos”, en las cuales existe la posibilidad de que aun anulada la sanción, se vuelva a emitir una resolución de sanción por parte de la autoridad; la información estadística no da cuenta de este fenómeno.

²⁶ Disponible en <www.elsiglodetorreon.com.mx>. Ver bibliografía.

²⁷ Esto es que, impuesta la sanción, se tramitaron los recursos legales procedentes, y, en el caso de las sanciones que quedaron firmes, se procedió a *ejecutar la sanción* a través del cobro. En el contexto de la nota, ya se llevó a cabo, inclusive, cualquier acción tendiente a cobrar y, en su caso, se declaró incobrable la multa.

²⁸ Disponible en <www.elsiglodetorreon.com.mx>. Ver bibliografía.

III. Empatando la estadística con las distintas etapas del procedimiento de sanción

Ahora retomemos nuestra idea del embudo como representación del procedimiento de sanción y alimentemos dicha figura con la información del apartado anterior.

En la parte superior se observan las denuncias o quejas, las auditorías con observaciones, las declaraciones de servidores públicos y, básicamente, todas las conductas ilegales de servidores públicos. Además, cabría suponer que en ese apartado tenemos distintas irregularidades realizadas, pero no denunciadas, y de las que difícilmente se puede dimensionar su magnitud: la llamada *cifra negra*.

Pues bien, toda irregularidad debe concluir con una sanción o consecuencia proporcional a la irregularidad, por ello la totalidad de irregularidades debería, idealmente, canalizarse a través del embudo para concluir con una sanción ejecutada en su totalidad. En esta lógica y siguiendo la información que por etapas se desprende de las estadísticas, podemos observar varios “niveles” o “etapas” a través del embudo y por los cuales se filtra (o más precisamente “se escapan” las conductas irregulares). Así, tendríamos cuando menos:²⁹

- (a) Un nivel que va de las conductas irregulares, a la entrada del embudo, y donde se pierden una serie de estas irregularidades, las cuales nunca se conocen o nunca dan lugar a algún procedimiento de sanción de entrada.
- (b) Un nivel que va del inicio del embudo, que sería el inicio formal del procedimiento de sanción, a una parte del mismo embudo, que representa la resolución por parte de la autoridad sancionadora. Hasta este punto “salen” del embudo todas las conductas ilegales que no se sancionan por la autoridad.
- (c) El siguiente nivel sería el que va desde las sanciones impuestas hasta la resolución de los medios de defensa que interpongan los sancionados, es decir, las decisiones del TFJA y otros tribunales sobre la validez de la sanción.³⁰

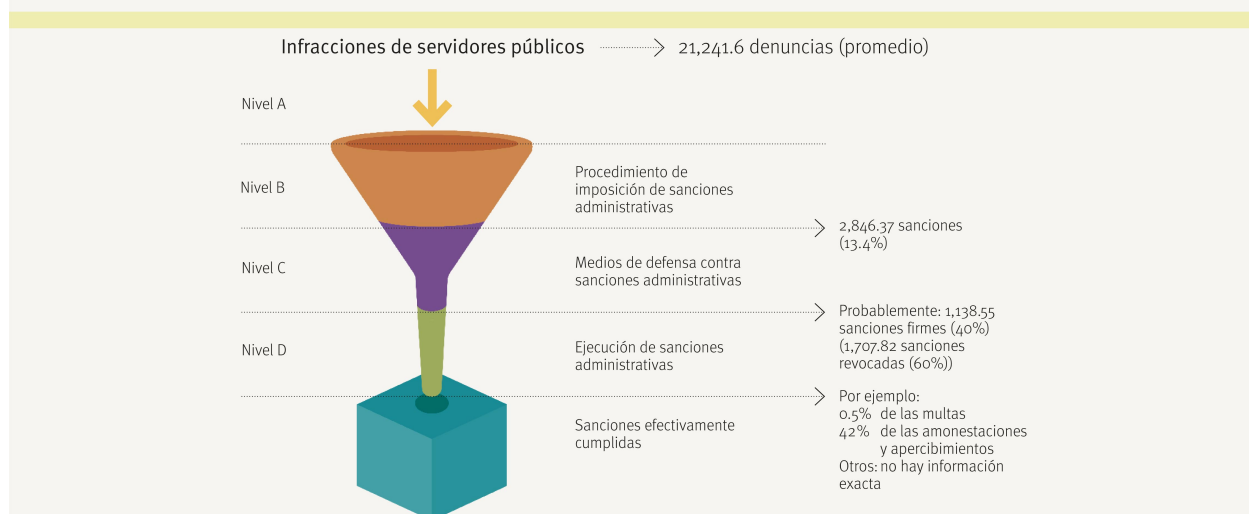
²⁹ Los distintos niveles se presentan en relación a la información que existe en las estadísticas, sin embargo, hay otras salidas no consideradas y que también impactan al resultado final. Por ejemplo, las estadísticas no indican cuántos procedimientos de sanción terminan por caducidad, o por muerte de la persona que se pretende sancionar. Ambas estadísticas quizá no son representativas en cantidad, pero constituyen información necesaria para entender completamente las “fugas” del sistema.

³⁰ Aquí podrían haber otras variables como la existencia de juicios de amparo, directo u indirecto, de acuerdo al momento y la estrategia legal empleada.

(d) Por último, de las sanciones que se encuentran firmes por haberse agotado los recursos legales que se podían interponer, queda una etapa adicional que va desde la resolución de sanción, hasta que esta es efectivamente cumplida.

Luego de estas distintas etapas, lo que tenemos son las sanciones efectivamente aplicadas que quedan en la salida del embudo, y toda la información de los niveles nos presenta los momentos de “fugas” dentro del procedimiento de sanción, como se observa en la Gráfica 3.

Gráfica 3 Promedios 2012-2016



Con esta información procedamos entonces, a analizar el funcionamiento y las áreas de oportunidad en la aplicación del sistema de responsabilidades administrativas del SNA.

IV. El sistema de responsabilidades administrativas del SNA³¹

La LGRA cambia el modelo tradicional de imposición de sanciones administrativas³² bajo el cual, una autoridad que inicia un procedimiento de sanciones, es la misma que después de un procedimiento, impone una sanción. Esto es que la misma autoridad investiga (etapa de investigación), llama a la persona que se pretende sancionar al procedimiento y le recibe sus pruebas y alegatos (etapa de instrucción del procedimiento) y, por último, resuelve sancionando o absolviendo (etapa de resolución).

³¹ A lo largo del apartado es frecuente la referencia al sistema de la LFRASP, ley vigente antes de la LGRA. Para mayores detalles del funcionamiento de dicho sistema, revisar Luis Darío Ángeles González, “Impunidad, sanciones administrativas y el socavón del Paso Expres”, *Este País*, núm. 322, febrero de 2018.

³² *Ibid.*

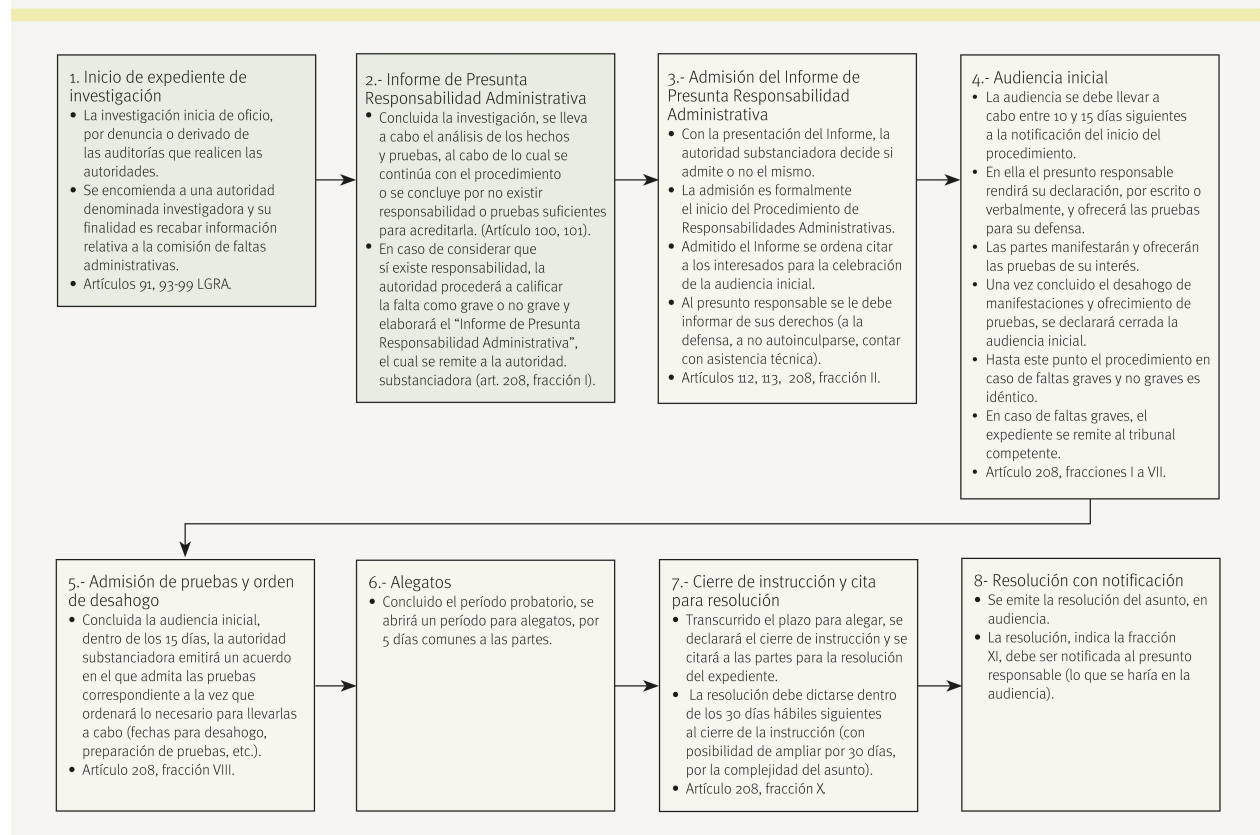
¿Qué sucede en el nuevo sistema? Se diferencian claramente las anteriores etapas del procedimiento y se involucra a más autoridades en dichas etapas. Así, las responsabilidades administrativas en el SNA se imponen mediante procedimientos que separan **(i)** la investigación, **(ii)** la instrucción del procedimiento y **(iii)** la decisión (sanción o absolución), exigiendo que en estas tres etapas bien diferenciadas, actúen cuando menos dos autoridades diferentes.

La intervención de dos o tres autoridades depende básicamente de que la conducta sea considerada grave o no dentro del catálogo y de la clasificación de conductas que la propia ley establece.³³ En ciertos casos, la LGRA establece sanciones a particulares, pero siempre las canaliza bajo el mismo procedimiento establecido para las faltas de los servidores públicos que se consideran graves.

De este modo, encontramos dos tipos de procedimientos, como se ve en los siguientes esquemas (Ver Gráficas 4 y 5).

Gráfica 4

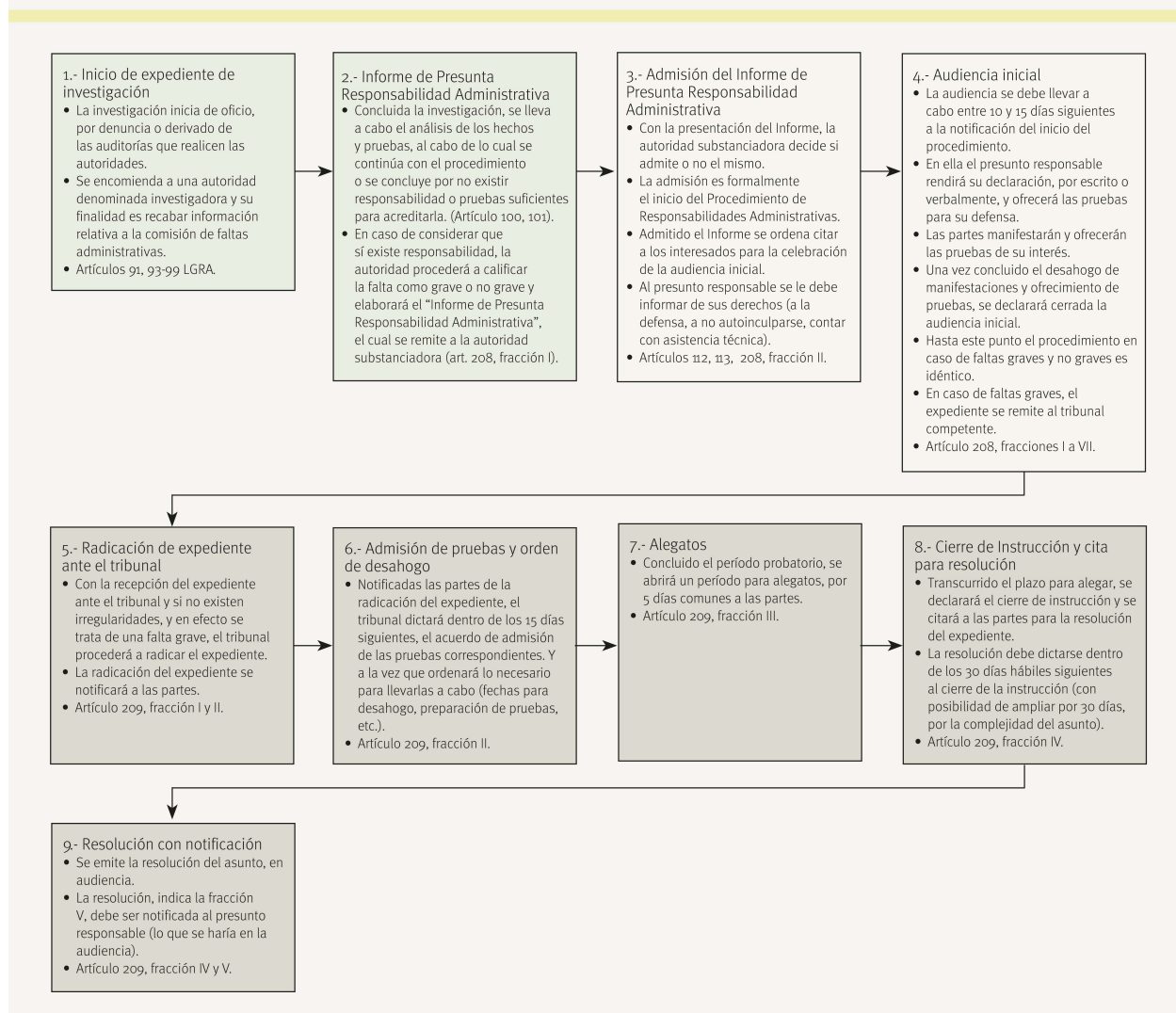
Procedimiento de Responsabilidad Administrativa por faltas no graves.



³³ Establecidas en los artículos 52 a 64 de la LGRA.

Gráfica 5

Procedimiento de Responsabilidad Administrativa por faltas graves o de particulares vinculados a faltas administrativas graves.



En los diagramas anteriores se observa la diferencia entre uno y otro procedimiento, la cual se da en razón del tipo de falta o infracción que se pretende sancionar. Si se trata de faltas administrativas consideradas *no graves*, el procedimiento se tramita y mantiene en su totalidad ante autoridades administrativas;³⁴ mientras que si la infracción es *grave*, o cometida por un particular, se lleva a cabo una investigación ante la autoridad administrativa que se denomina *investigadora*, la cual, remite la investigación para la instrucción del procedimiento ante una autoridad administrativa distinta (que la ley llama autoridad substanciadora). Finalmente, y esto es lo más novedoso del procedimiento de la LGRA, el expediente se remite a un tribunal

³⁴ Aunque separando en dos partes, una etapa de investigación, ante una autoridad investigadora, y una etapa de instrucción y resolución ante una autoridad substanciadora y, a su vez, resolutoria.

jurisdiccional para la última parte de la instrucción del procedimiento y para la emisión de la resolución (la LGRA denomina como autoridad resolutora a este tribunal).

Entonces, la determinación del tipo de procedimiento a seguir depende de si la conducta imputada es de las denominadas graves por la ley o no. Punto en el que se observa una gran diferencia entre el sistema de la LFRASP y el sistema de la LGRA, pues el nuevo sistema contempla un catálogo de conductas específicas, con nombre, descripción y claramente delimitadas que siempre considera como graves (por ejemplo el cohecho, o el desvío de recursos públicos); dejando, por otra parte, indefinidas al resto de las conductas a las cuales considera como no graves (Ver Tabla 3).

Tabla 3
Faltas administrativas graves de los servidores públicos en la LGRA

Falta	Conducta (en qué consiste)	Fundamento legal (LGRA)
Cohecho	- Exigir, aceptar, obtener o pretender obtener - por sí o a través de terceros - con motivo de sus funciones - cualquier beneficio que no se encuentre comprendido en su remuneración como servidor público - el beneficio puede encontrarse referido directamente al servidor o a sus relaciones cercanas.¹	Artículo 52
Peculado	- Autorizar, solicitar o realizar actos - para el uso o apropiación - para al servidor o a sus relaciones cercanas - de recursos públicos (materiales, humanos, financieros) - sin fundamento jurídico o contraviniendo normas aplicables.	Artículo 53
Desvío de recursos públicos	- Autorizar, solicitar o realizar actos - para asignar o desviar recursos públicos (materiales, humanos o financieros) - sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.	Artículo 54
Utilización indebida de información	- Adquiera - para el servidor o a sus relaciones cercanas - bienes inmuebles, muebles y valores que pudieran incrementar su valor o que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, - como consecuencia de información privilegiada (entendida como aquella que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público).	Artículos 55 y 56
Abuso de funciones	- Ejercer atribuciones que no tenga conferidas o valerse de las que tenga - para realizar o inducir - actos u omisiones arbitrarios - para generar un beneficio para sí o sus relaciones cercanas o para causar un perjuicio a alguna persona o al servicio público.	Artículo 57
Actuación bajo conflicto de interés	- Intervenir - por motivo de su empleo, cargo o comisión - de cualquier forma - en la atención, tramitación o resolución de asuntos - en los que tenga conflicto de interés o impedimento legal.	Artículo 58
Contratación indebida	- Autorizar - cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación - de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente (para ocupar un cargo público o para contratar con entes públicos), siempre que la inhabilitación al momento de la autorización se encuentre inscrita en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados.	Artículo 59
Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés	- El servidor público que falta a la veracidad - en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses - que tenga como fin ocultar el incremento de su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable o un conflicto de interés.	Artículo 60
Tráfico de influencias	- Utilizar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere - para inducir a que otro servidor público - efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia - para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja - para el servidor o para sus relaciones cercanas.	Artículo 61
Encubrimiento	- Cuando un servidor en ejercicio de sus funciones - advierta actos u omisiones que pudieran constituir faltas administrativas - realice conductas para ocultar las anteriores.	Artículo 62
Desacato	- Cuando al atender requerimientos o resoluciones de autoridades (fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales y otras) - se proporcione información falsa así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de la imposición de medidas de apremio impuestas.	Artículo 63
Obstrucción de justicia	- A los servidores públicos encargados de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas - que realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves; o - no inicien el procedimiento correspondiente dentro del plazo de 30 días a partir de que tengan conocimiento de una falta; o - revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido.	Artículo 64

¹ Por "relaciones cercanas" entendemos lo que la LGRA indica como: "cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte".
Fuente: elaboración propia a partir de la normativa señalada en la tabla.

Una de las cosas de la LGRA, en la que se ha hecho más énfasis, es que contiene la regulación de faltas de los particulares en el marco de sus relaciones con la administración pública, tema que anteriormente se encontraba muy desdibujado.³⁵ Por lo tanto, ahora se considera que la conducta de particulares puede ser causa de responsabilidad administrativa mientras se asocie a las faltas graves de los servidores públicos.³⁶ Así el capítulo correspondiente en la ley³⁷ establece conductas como el soborno, tráfico de influencias, uso indebido de recursos públicos, utilización de información falsa, entre otras. Es importante hacer mención de las sanciones que contempla la LGRA para comprender cómo se sanciona específicamente una conducta, partiendo de recordar que la imposición de una sanción se encuentra sujeta a que la misma sea proporcional a la conducta cometida.

Ahora, como sucedía con la anterior LFRASP, la LGRA no establece parámetros claros para determinar qué sanción corresponde a qué conducta, y por ello es necesario que se haga un ejercicio bajo el cual se clasifiquen las posibles sanciones, de forma que se identifique qué sanción corresponde a una falta menor y cuál a una mayor. A dicho efecto, consideramos que lo normal es dividir las sanciones atendiendo a la existencia de faltas levísimas, leves, medias, graves y gravísimas, sin perder de vista que, como la LGRA establece que hay faltas graves y no graves, en ambas categorías encontraríamos faltas levísimas, leves, medias, etc.

La LGRA señala, en su artículo 75, que cuando se trate de faltas no graves, las sanciones aplicables serán la amonestación, pública o privada, la suspensión de uno a treinta días, destitución e inhabilitación temporal de tres meses a un año. Además, el mismo artículo indica que se podrán imponer una o más de las sanciones siempre que las mismas sean compatibles, de acuerdo a la trascendencia de la falta administrativa. Haciendo entonces el ejercicio de calificar la gravedad de las sanciones, las clasificaríamos como se ve en la Tabla 4.

³⁵ Ángeles González, *op. cit.*

³⁶ Así, por ejemplo, una falta grave de servidor público es el cohecho, entendido como la aceptación de beneficios, como dinero, que no le corresponde a un funcionario (la denominada “mordida”). Esto se asocia con la regulación que hace la ley de las conductas de particulares, en donde encontraremos el soborno (artículo 66), el cual se entiende como la entrega de beneficios indebidos a servidores públicos. Es importante señalar que se trata de conductas asociadas, pero que no necesariamente ocurren al mismo tiempo, de forma que la conducta indebida del particular no está ligada a que exista una falta de servidor público. Así se reconoce en el artículo 83 de la LGRA.

³⁷ El apartado sobre faltas administrativas de los particulares se encuentra disponible en el título tercero “De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves”, en el capítulo III “De los actos de los particulares vinculados con faltas administrativas” de la LGRA.

Tabla 4
Gravedad y grado de sanciones para faltas no graves

Sanción	Corresponde a conducta calificada como
Amonestación	Levísima
Suspensión	Leve
Suspensión con amonestación	Leve a media
Destitución	Media
Inhabilitación (de 3 a 12 meses)	
Destitución con amonestación	Grave
Inhabilitación (de 3 a 12 meses) con amonestación	
Inhabilitación (de 3 a 12 meses) con destitución	Gravísima
Inhabilitación (de 3 a 12 meses) con destitución y amonestación	

Fuente: elaboración propia.

Ahora, como hemos señalado, la LGRA considera como faltas graves a una serie de conductas tales como: cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información, abuso de funciones, entre otras, y contempla para ellas un catálogo de sanciones distintas que las que corresponden a las faltas no graves. Las sanciones que se señalan como aplicables a dichas conductas serían, de conformidad con el artículo 78, la suspensión de treinta a noventa días, la destitución, sanción económica,³⁸ y la inhabilitación para trabajar en el servicio público de 3 meses a 20 años. Igualmente, el tribunal encargado de imponer la sanción puede imponer una o más de las sanciones, siempre que las mismas sean compatibles entre sí.

Considerando esto, las sanciones en el caso de faltas graves podrían graduarse como se ve en la Tabla 5.

³⁸ Como la multa, cuando se haya obtenido un beneficio indebido para el servidor o gente relacionada a él, en cuyo caso la sanción puede alcanzar desde un monto superior al del beneficio, hasta dos tantos más de los beneficios obtenidos; o como indemnización, cuando se causa un daño a la hacienda pública, en cuyo caso el pago de la indemnización tendrá por finalidad reparar la totalidad de daños y perjuicios.

Tabla 5 Gravedad y grado de sanciones para faltas graves	
Sanción	Corresponde a conducta calificada como
Suspensión (de 30 a 90 días)	Levísima
Destitución	Leve
Inhabilitación (de 3 a 12 meses) (cuando no se cause daño o perjuicio, ni exista beneficio o lucro alguno)	
Sanción económica (hasta dos tantos del beneficio obtenido o la totalidad del daño causado)	Leve a media
Inhabilitación (de 3 a 12 meses) con destitución (cuando no se cause daño o perjuicio, ni exista beneficio o lucro alguno)	Media
Sanción económica con destitución (hasta dos tantos del beneficio obtenido o la totalidad del daño causado)	
Inhabilitación (de 1 a 10 años) con sanción económica (cuando la afectación no exceda doscientas veces el valor diario de la UMA)	Grave
Inhabilitación (de 10 a 20 años) con sanción económica (cuando la afectación exceda de doscientas veces el valor diario de la UMA)	
Inhabilitación (de 1 a 10 años) con sanción económica y destitución (cuando la afectación no exceda doscientas veces el valor diario de la UMA)	Gravísima
Inhabilitación (de 10 a 20 años) con sanción económica y destitución (cuando la afectación exceda de doscientas veces el valor diario de la UMA)	
Fuente: elaboración propia.	

Comparativamente puede observarse cómo en el caso de faltas graves, las sanciones aumentan considerablemente respecto a las sanciones susceptibles de aplicarse en los casos de faltas no graves, y esto se observa principalmente en el plazo de la inhabilitación para ejercer cargos públicos, la cual en caso de faltas graves puede llegar a ser de hasta 20 años.

En el caso de las sanciones económicas, se observa que las mismas pueden abarcar dos conceptos: uno estrictamente sancionador, que se impone en relación con el beneficio obtenido por la o el servidor en falta o la gente relacionada con éste, y otro concepto de tipo indemnizatorio, que corresponde a la reparación del daño causado con motivo de la actividad de la o el servidor público sancionado.

Finalmente, queda por analizar y graduar las sanciones aplicables a particulares, mismas que resultan novedosas debido a la regulación específica que se hace sobre las faltas de éstos, en cuanto las considera asociadas a las faltas graves de servidores públicos³⁹. Así, por ejemplo, una falta grave de un servidor público es el cohecho, entendido como la aceptación de beneficios, como dinero, que no le corresponde a un funcionario (la denominada *mordida*). Esto se asocia con la regulación que hace la ley de las conductas de particulares, donde encontraremos el soborno (artículo 66), el cual se entiende como la entrega de beneficios indebidos a servidores públicos (Ver Tabla 6).

³⁹ Es importante señalar que se trata de conductas asociadas, pero que no necesariamente ocurren al mismo tiempo, de forma que la conducta indebida del particular no está ligada a que exista una falta de servidor público. Así se reconoce en el artículo 83 de la LGRA.

Tabla 6

Actos de los particulares vinculados con faltas administrativas graves en la LGRA

Falta	Conducta del particular (en qué consiste)	Fundamento legal (LGRA)
Soborno	• Prometa, ofrezca o entregue • cualquier beneficio indebido (beneficio no comprendido en la remuneración del servidor) a uno o varios servidores públicos • directamente o a través de terceros • a cambio de que dichos servidores realicen o se abstengan de realizar un acto relacionado a sus funciones o con las de otro servidor público; o • el particular que abuse de su influencia (real o supuesta) • con el propósito de obtener o mantener • para sí o para un tercero • un beneficio o ventaja • con independencia de la aceptación o recepción del beneficio.	Artículo 66
Participación ilícita en procedimientos administrativos	• Actos u omisiones • para participar en procedimientos (federales, locales o municipales) • a pesar de encontrarse impedido o inhabilitado para ello; • también es participación ilícita, cuando un particular interviene en nombre propio, pero en interés de otra persona que se encuentran impedidas para participar, con la finalidad de que ésta obtenga beneficios derivados del procedimiento.	Artículo 67
Tráfico de influencias para inducir a la autoridad	• Usar su • influencia, poder económico o político, real o ficticio • sobre cualquier servidor público • con el propósito de obtener para sí o para un tercero • beneficio o ventaja o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público • independientemente de la aceptación del servidor o del resultado obtenido.	Artículo 68
Utilización de información falsa	• Presentar • documentación o información falsa o alterada o simular el cumplimiento de requisitos o reglas establecidos en los procedimientos administrativos • con el propósito de lograr una autorización, beneficio, ventaja o perjudicar a persona alguna.	Artículo 69
Obstrucción de facultades de investigación	• Cuando teniendo información vinculada con una investigación de faltas administrativas • proporcione información falsa o retrase deliberada e injustificadamente la entrega de la misma o no de respuesta alguna a los requerimientos o resoluciones de las autoridades • siempre que de forma previa se le hayan impuesto medios de apremio.	Artículo 69
Colusión ¹	• Cuando con dos o más particulares • en materia de contrataciones públicas • ejecuten acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto • obtener un beneficio o ventaja indebidos.	Artículo 70
Uso indebido de recursos públicos	• Realizar actos • por medio de los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos • los recursos públicos (materiales, humanos o financieros), • cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos; u • omitir rendir cuentas que comprueben el destino que se otorgó a dichos recursos.	Artículo 71
Contratación indebida de ex servidores públicos	• Contrate a persona que haya sido servidor público • durante el año previo • y que en su carácter posea información privilegiada (directamente adquirida con motivo de su cargo) • y que permita el aprovechamiento por parte del contratante, colocándolo en ventaja frente a competidores.	Artículo 72

¹ El artículo 70 regula la colusión a que se hace referencia, pero también regula otras figuras a las que encuadra como colusión pero que, por su extensión no se podrían explicar adecuadamente en este punto. Se recomienda al lector la revisión de dichas figuras para contar con una visión completa.
Fuente: elaboración propia a partir de la normativa señalada en la tabla.

Pues bien, la ley establece como sanciones aplicables a estas faltas: la sanción económica, la inhabilitación para contratar con gobierno y la indemnización del daño. En el caso de personas morales, además, se puede ordenar la suspensión de sus actividades por un plazo determinado e, inclusive, la disolución de la sociedad.

Al igual que en los supuestos de las faltas de servidores, el tribunal puede imponer varias sanciones de acuerdo a la gravedad de la conducta y al hecho de tratarse de una persona física o moral. Conforme a estas ideas, la calificación de la gravedad de las sanciones quedaría como se ve en las Tablas 7 y 8.

Tabla 7	
Gravedad y grado de sanciones para personas físicas	
Sanción (Personas físicas)	Corresponde a conducta calificada como
Sanción económica	Leve a media
Indemnización	
Sanción económica e indemnización	
Inhabilitación (de 3 meses a 8 años)	
Inhabilitación con sanción económica	Media a grave
Inhabilitación con indemnización	
Inhabilitación con sanción económica e indemnización	
Fuente: elaboración propia.	

Tabla 8
Gravedad y grado de sanciones para personas morales

Sanción (Personas morales)	Corresponde a conducta calificada como
Sanción económica	Leve a media
Indemnización	
Sanción económica e indemnización	
Inhabilitación (de 3 meses a 8 años)	
Inhabilitación con sanción económica	Media a grave
Inhabilitación con indemnización	
Inhabilitación con sanción económica e indemnización	
Suspensión de actividades (de 3 meses a 3 años)	Grave
Suspensión de actividades con sanción económica	
Suspensión de actividades con indemnización	
Suspensión de actividades con sanción económica e indemnización	
Suspensión de actividades con inhabilitación	
Suspensión de actividades con inhabilitación y sanciones económica – indemnización	
Disolución de la sociedad	Gravísima
Disolución de la sociedad con sanción económica – indemnización	

Fuente: elaboración propia.

Se puede observar que el catálogo de sanciones no es tan amplio como en el caso de servidores públicos porque finalmente las sanciones aplicables son de tipo económico, incluso en el caso de las inhabilitaciones para contratar con el gobierno, que se traducen en “cuánto dinero no voy a ingresar” por no poder venderle al gobierno.

Tras analizar el régimen de los particulares en la LGRA, resulta evidente que cuando se trata de otro tipo de conductas ilegales, distintas a las reguladas como asociadas a faltas graves de los servidores públicos, la ley no regula sus conductas. Es decir, las conductas ilegales de los particulares, ligadas a la administración pública, que no se encuentran asociadas a faltas graves, no se sancionan en la LGRA, lo que es particularmente evidente al revisar la forma en que la ley regula nítidamente por separado a los servidores públicos de los particulares.⁴⁰

Lo anterior constituye a grandes rasgos la información básica relevante para entender el funcionamiento del sistema de sanciones por responsabilidades administrativas contenido en la LGRA. A continuación lo que haremos será tratar de vincular la información que deriva de las estadísticas, con las distintas etapas del procedimiento de responsabilidad aquí indicado, lo que nos servirá para llegar a las conclusiones de cómo reforzar el combate a las faltas administrativas.

V. ¿Podemos eliminar las fugas del embudo?

La solución de la LGRA de enfocarse en un número limitado de conductas que se consideran graves y centrar en ellas las sanciones más severas, mientras que se disminuye las sanciones aplicables para el resto de conductas irregulares de los servidores públicos, puede parecer contradictorio. Sin embargo esta decisión legislativa, en mi opinión, se explica porque la regulación de la LGRA sigue un razonamiento de *racionalización de la persecución penal, aplicado a materia administrativa*,⁴¹ con lo que el sistema hace énfasis, en el marco del SNA, en ciertas conductas consideradas particularmente graves (las ligadas a actos de corrupción), y deja en un segundo apartado otras conductas que no se relacionan directamente con la corrupción.

⁴⁰ Artículo 2º, fracción XVII, Faltas particulares y XXV, servidores públicos.

⁴¹ La racionalización de la persecución penal consiste, *simplificadamente*, en partir de que los recursos para perseguir delitos son limitados y por ello deben usarse racionalmente. Ello implica dar cabida al principio de oportunidad a través de establecer una política de persecución que permita canalizar delitos considerados de menor impacto a través de medios alternos de solución de controversias u otro tipo de soluciones y, optimizar la persecución de delitos de mayor trascendencia. Para ahondar en el concepto se puede ver: Rubén Vasconcelos Méndez: “Reforma procesal penal y Ministerio Público. Serie Juicios Orales”, núm. 22.

Ahora, ¿por qué disminuir las sanciones de las otras conductas irregulares? Al estudiar la aplicación de sanciones en contextos de corrupción (como sería el caso de México), resulta que el aumento de las sanciones aplicables a los infractores produce, antes que disminuir las conductas ilícitas, una mayor corrupción.⁴² Básicamente hay una serie de elementos a tomar en cuenta cuando se opta por cumplir o no una norma, entre los que se encuentran desde la posibilidad de ser descubierto, hasta la posibilidad de no ser sancionado o de librar una sanción, por medios legales o ilegales. Ahora, cuando la corrupción es generalizada, lo que produce el aumento de sanciones, es que se amplían las posibilidades de evadir las consecuencias legales a través de una mayor corrupción.⁴³ En este contexto, reducir el monto de las sanciones puede funcionar como una forma de desincentivar la corrupción alrededor de la imposición de sanciones y, en definitiva, atacar mejor este tipo de infracciones.

En este punto cabría recordar que sancionar no es la única finalidad de lo que se intenta hacer bajo en el SNA y conforme a la LGRA. Como se avanzó en secciones anteriores, el SNA busca establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales⁴⁴ de combate a la corrupción, integrando a todos los actores relevantes al proceso,⁴⁵ lo que permite la retroalimentación de todas las áreas. Esto, definitivamente, permite eficientizar la lucha contra la corrupción.

Las estadísticas que permiten analizar la información de cuántas conductas irregulares se presentan en la administración pública (denuncias o quejas), cuántas sanciones se imponen por las autoridades y cuántas de dichas sanciones se mantienen como legalmente válidas al cabo de los procesos de impugnación que se han analizado, muestran un alto grado de impunidad administrativa. A ello cabría agregar que en ciertos casos la información no es coincidente según el órgano que la provea,⁴⁶ o, como demuestran otros estudios, que existen fallas en el seguimiento

⁴² Victora Haro, “Análisis económico del diseño de mecanismos de sanción en un contexto de corrupción”, en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coord.), *Poder, derecho y corrupción*, 1ª ed., ITAM-UNAM, México, 2003, pp. 277 y siguientes.

⁴³ Se trata de dar valor económico a todas las variables. Pero, básicamente, si hoy una conducta se sanciona de 1 a 10 pesos, una corrupción “razonable”, exigiría menos de los 10 pesos. Si mañana, en el mismo contexto, la sanción se eleva a un parámetro de 10 a 20 pesos, con los mismos aplicadores y sin variar otros elementos, lo que se provoca es que la corrupción suba su costo más allá de los 10 pesos, y no se desincentiva la conducta.

⁴⁴ Ley General del SNA, artículo 2.

⁴⁵ El Comité Coordinador del SNA está integrado por la presidente del Comité de Participación Ciudadana, el Consejero de la Judicatura Federal, la titular de la Secretaría de la Función Pública, el auditor Superior de la Federación, el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y protección de Datos Personales.

⁴⁶ Ángeles González, *op. cit.*

de la información.⁴⁷ Por ello, lo principal es encontrar la información clave para desarrollar buenas prácticas, y así, trabajar en la constante retroalimentación del sistema para corregir sus fallas, esto es, entender qué pasa con cada irregularidad de principio a fin.

Conclusiones y propuestas

De conformidad con esto, y la información que hasta aquí hemos presentado, considero que para una buena operación del SNA en su finalidad reducir la corrupción y la impunidad, se requiere:

1. Buscar la forma de estimular los medios que mejor coadyuvan a las sanciones administrativas, como son la denuncia ciudadana y los sistemas de declaraciones de los funcionarios, así como generar otras formas de conocimiento de irregularidades que permitan identificar cuántas infracciones administrativas tenemos en realidad.

Esta intención tiene bases en el SNA, ya que éste contempla una amplia participación del denunciante en todos los casos, permitiendo inclusive que se impugnen las decisiones de las autoridades de no sancionar en determinados casos. Si recordamos las estadísticas de sanciones impuestas por la SFP, las quejas o denuncias constituyen la segunda fuente principal de sanciones a servidores públicos (la primera son las declaraciones patrimoniales de los mismos), de ahí que lo lógico sería fortalecer la participación ciudadana en estos casos.

2. Identificar claramente la forma en que se concluye un expediente de queja, denuncia, auditoría o cualquier medio que genere un expediente de posible responsabilidad administrativa. Esto porque, a la fecha, no tenemos esta información y, con la información que existe, habría que concluir que, en efecto, más del 80% de las quejas y denuncias ante las autoridades quedan impunes.

Clasificar las formas en que termina cualquier expediente que contenga la noticia de una posible responsabilidad administrativa, permitiría saber si lo que tenemos es problemas para

⁴⁷ Por ejemplo, sobre la investigación Guillermo Raúl Zepeda Lecuona y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, “Impunidad frente al homicidio doloso en México”: “Además de monitorear la incidencia de homicidios, resulta indispensable analizar la capacidad de los sistemas de justicia estatales para enjuiciar a los responsables. Para esto se requiere tener acceso a información confiable y oportuna que permita estimar los niveles de impunidad para todas las entidades del país. De aquí la necesidad de que en las estadísticas judiciales en materia penal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se pueda diferenciar nuevamente entre condenas por homicidios dolosos y culposos (dato que dejó de recabarse a partir del 2013).”, en Carmen Amat, Luna Mancini e Irene Tello Arista, “A ocho meses de Impunidad Cero: problemáticas y propuestas”, *Este País*, núm. 312, abril de 2017.

recabar pruebas, actuación tardía de las autoridades, o simplemente ciudadanos perniciosos que denuncian innecesariamente (es decir, denuncias infundadas). También es importante conocer las sanciones impuestas y sus causas. Si bien esta información ya se genera parcialmente, es esencial ampliar la información identificando claramente las razones legales de las sanciones.

3. Identificar cuáles sanciones son impugnadas y cuáles no, así como las razones hechas valer en la impugnación y el medio de defensa hecho valer.

Ello porque es necesario realizar el seguimiento de cada uno de los medios de defensa, a través de sus etapas, y documentar tanto éstas como el resultado. Actualmente, los resultados de las impugnaciones no se encuentran documentados desagregadamente ni cuentan con la identificación de los fundamentos legales de las resoluciones, no obstante resultan esenciales para entender las fallas del funcionamiento.

Por ejemplo, el TFJA sí presenta estadísticas de la forma en la que declara la nulidad de las resoluciones (porcentaje de nulidades lisas, nulidades para efectos) y cuándo declara la validez de las impugnaciones, entre otros. Sin embargo, no se cuenta con la información de las causas de cada una de ellas de forma tal que tengamos información de valor. Por esto es necesario que se identifique la causa legal del fallo; por ejemplo, con fundamento en el artículo 51, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el Tribunal declara una nulidad para efectos, lo que indica que hubo una falla en el proceso.

El problema de la información como la tenemos en la actualidad es que no se sabe cuál es la falla en el proceso. Para que la información sea útil, se debe agregar información la causa de la nulidad; por ejemplo: “errónea identificación de notificador”, “vicio en acta parcial”, “desechamiento indebido de pruebas”, entre otros. Esto es esencial para la corrección de las fallas. Si toda actuación administrativa relevante termina, tarde o temprano, sometida al análisis de un tribunal, la información que genera el tribunal, como órgano último encargado de verificar la correcta actuación de los involucrados, debe necesariamente retroalimentar a las demás válvulas operativas del sistema; de lo contrario, las fallas se mantendrán sin corregir.

4. Es imperativo corregir las fallas en la integración de los procedimientos, pues en muchos casos éstas generan la nulidad de las sanciones y, en consecuencia, impunidad.

Esto quizá sea la explicación de por qué en el caso de faltas graves y de particulares, se encomendó la imposición de la sanción a los tribunales, algo sumamente anormal en el sistema

tradicional de sanciones administrativas. Sin embargo, no se debe perder de vista que las autoridades administrativas siguen integrando gran parte del procedimiento para sancionar y en esa medida, la falla puede continuar.

5. Los tribunales en materia administrativa, concretamente los anticorrupción, no deben perder de vista su función de impartir justicia con imparcialidad e independencia.

Cuando se les encomienda la imposición de las sanciones, se hace con la finalidad de dotar de garantías jurisdiccionales a actos que trastocan la normalidad de la vida de cualquier persona o empresa, pero ello no debe implicar creer que la finalidad de los tribunales es imponer de sanciones, pues ello sólo trasladaría las desconfianzas que se tenían en la administración, a los tribunales.

Como indicamos desde la entrega anterior, consideramos que para reforzar el combate a la impunidad se requiere comprender correctamente el sistema de sanciones administrativas. En este contexto a nosotros nos parece un factor clave entender la información que ya se puede identificar en las estadísticas y que permite encontrar a grandes rasgos las etapas en las cuales se “escapan” de sanción los funcionarios que han cometido una conducta irregular.

Lo siguiente es identificar las deficiencias de esa información, lo que sólo se puede hacer a través del conocimiento de los distintos componentes del procedimiento para imponer sanciones y los de la impugnación de sanciones, pues aquí aparecen cuestiones técnicas del derecho administrativo que impactan en la eficacia de las sanciones administrativas.

Nos encontramos en el momento en que los órganos del SNA están trabajando en la creación de las políticas públicas para combatir a la corrupción (y con ello, como señalamos, a la impunidad), y nos parece relevante atender a la identificación de lo que es información relevante para dicha finalidad. En ese sentido esperamos que este estudio sirva a las autoridades competentes para ello.

Por otra parte, reiteramos nuestra postura en el sentido de que el conocimiento de los procedimientos coadyuva a la mejor aplicación de los mismos, y con ello, a la disminución de la impunidad, en este sentido esperamos que el texto sea claro para toda persona, principalmente no dedicada a cuestiones jurídicas, sobre la forma en que funcionan las responsabilidades administrativas y, con ello, poder exigir mejor como sociedad el correcto desenvolvimiento de las autoridades encargadas de sancionar las faltas de funcionarios públicos.

Bibliografía y fuentes:

Ángeles González, Luis Darío, “Impunidad, sanciones administrativas y el socavón del Paso Expres”, *Este País*, núm. 322, febrero de 2018, pp. 35-44. También disponible en: <<http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=54&t=impunidad-sanciones-administrativas-y-el-socavon-del-paso-expres>> (Consultado el de marzo de 2018).

Amat, Carmen; Mancini, Luna y Tello Arista, Irene, “A ocho meses de Impunidad Cero: problemáticas y propuestas”, *Este País*, núm. 312, abril de 2017. Disponible en: <<http://www.estepais.com/articulo.php?id=961&t=a-ocho-meses-de-impunidad-cero-problematicas-ypropuestas>> y <<http://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/29/contenido/1492074624R80.pdf>> (Consultado el 13 de marzo del 2018).

Casar, María Amparo, “La sombra de las instituciones”, en Héctor Aguilar Camín (coord.), *¿Y ahora qué? México ante el 2018*, 1ª. ed., Debate, México, 2017.

El Siglo de Torreón, “Funcionarios ‘no tienen dinero’ para pagar sanciones”. Disponible en: <<https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1402825.funcionarios-no-tienen-dinero-para-pagar-sanciones.html>> (Consultado el 9 de marzo 2018).

Fierro, Ana Elena, *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, 1ª. ed., FCE, México, 2017.

García Pullés, Fernando, *Lecciones de derecho administrativo*, 1ª. ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2015.

Haro, Victoria, “Análisis económico del diseño de mecanismos de sanción en un contexto de corrupción”, en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coord.), *Poder, derecho y corrupción*, 1ª. ed., ITAM-UNAM, México, 2003.

Índice de Percepción de la Corrupción del año 2017. Disponible en: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf> Consultado el 9 de marzo de 2018. Disponible en: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf> (Consultado el 9 de marzo de 2018).

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Disponible en:
<<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?IdOrd=115698&IdRef=1&IdProc=1>> (Consultado el 13 de marzo de 2018).

Ley 3 de 3, “Iniciativa ciudadana de la Ley General de Responsabilidades Administrativas”. Recuperado de:
<http://ley3de3.mx/wpcontent/uploads/2016/02/Ley3de3_LEY_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas_Documento.pdf> (Consultado el 7 de marzo de 2018).

Orentlicher, Diane, “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”, en ONU (comp.), *Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones*, Comisión colombiana de juristas, Bogotá, 2007. Recuperado de:
<http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/principios_sobre_impunidad_y_reparaciones.pdf> (Consultado el 9 de marzo de 2018).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, “Una Primera Reflexión sobre Políticas Anticorrupción desde la Experiencia en América Latina”. Disponible en:
<http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/an-initial-reflection-on-anti-corruption-policies-from-the-exper.html> (Consultado el 9 de marzo de 2018).

Roldán Xopa, José, “Conflicto social y justicia administrativa”, en: Adriana García García y Sergio López Ayllón (coord.), *Perspectivas comparadas de la justicia administrativa*, 1ª. ed., CIDE, México, 2017.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sistema de Consulta de Ordenamientos, “Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción”. Disponible en:
<<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?IdOrd=115698&IdRef=1&IdProc=1>> (Consultado el 12 de marzo de 2018).

Transparency Internacional, “Índice de Percepción de la Corrupción del año 2017”. Disponible en: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf> (Consultado el 9 de marzo de 2018).

Vasconcelos Méndez, Rubén, “Reforma procesal penal y Ministerio Público. Serie Juicios Orales”, núm. 22, Disponible en: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3680/6.pdf>> (Consultado el 12 de marzo de 2018).

Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, “Impunidad frente al homicidio doloso en México”, *Este País*, núm. 308, diciembre 2016, p. 13-22. Recuperado de: <<http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=20&t=impunidad-frente-al-homicidio-doloso-en-mexico>> (Consultado el 19 de marzo de 2017).