

PROPUESTAS DE REFORMA A LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS



Lic. Imelda López Gómez

Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Especialista en Sistemas de Responsabilidad de Servidores Públicos por la misma casa de estudios. Cuenta además con un Diplomado en Derecho Administrativo.

En el servicio público, se ha desempeñado como abogada en la Dirección General de Responsabilidades y Verificación Patrimonial, así como en diversos Órganos Internos de Control en la Secretaría de la Función Pública.

Sumario: I. Introducción; II. Sistema Nacional Anticorrupción; III. Ley General de Responsabilidades Administrativas; IV. Propuestas de reforma a la Ley General de Responsabilidades Administrativas; V. Conclusiones; VI. Fuentes de consulta.

I. Introducción

En este texto se analizará el Sistema Nacional Anticorrupción y la creación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y su aplicación. En México, la corrupción puede afectar drásticamente el desarrollo y el bienestar de la sociedad, es por eso que la implementación de este sistema, que busca prevenir y combatir la corrupción, se vuelve crucial. En este contexto, la LGRA se presenta como una legislación destinada a fortalecer la lucha contra la corrupción.

El presente trabajo tiene como finalidad identificar la problemática a la que se enfrentan los servidores públicos y los particulares (sujetos de esta ley), al no tener certeza jurídica de la aplicación de la norma; así como la interpretación que deben dar las autoridades al momento de aplicarla, pues existen lagunas jurídicas que deben regularse. Y, dada la falta de un marco legal sólido y la debilidad de las instituciones encargadas de combatir la corrupción, genera incertidumbre a la ciudadanía el objetivo del Sistema Nacional Anticorrupción.

Se requieren reformas a los artículos de la LGRA, pues implicarían un esfuerzo importante hacia el fortalecimiento de las instituciones, con ello podría establecerse un marco normativo sólido que permita prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción de manera eficiente y efectiva.

II. Sistema Nacional Anticorrupción

El Estado Mexicano es parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la cual firmó en 2003 y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005; tiene como objetivo que los Estados Parte promuevan y fortalezcan las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, y que cada país tenga su propia legislación y mecanismos para combatir la corrupción, en los que se incluyan leyes anticorrupción, creación de organismos especializados, comisiones contra la corrupción, fiscalías especializadas y órganos de control, e implemente programas de prevención y educación.

El 27 de mayo de 2015 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción”. Dicha reforma generó la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, que dio vida a nuevas legislaciones y a la reforma de otras, las cuales son conocidas como “las 7 leyes”, entre ellas se encuentra la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El artículo 113 constitucional, entre otros, fue reformado con la finalidad de dar vida al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), el cual es una “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”. Es decir, existe una colaboración entre las principales instituciones que pueden incidir en la prevención, detección y sanción de actos corruptos. El SNA se encuentra integrado por el Comité Coordina-

dor, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales, de conformidad con el artículo 10 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

En ese sentido:

[El] Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) surge de la necesidad de formar un frente común, en todos los órdenes de gobierno [...] para examinar, vincular, articular y transparentar la gestión gubernamental y el uso de los recursos públicos, con el fin de mejorar sustancialmente la rendición de cuentas a nivel nacional [...]. La Secretaría de la Función Pública, las contralorías de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación, las entidades de fiscalización superiores locales, las contralorías municipales y las contralorías internas de los órganos constitucionalmente autónomos deben de tener la capacidad de mantener una vigilancia permanente sobre el desempeño de los entes públicos.¹

¹ SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN, “Antecedentes” [en línea], <<http://www.snf.org.mx/antecedentes.aspx>>.



III. Ley General de Responsabilidades Administrativas

Ahora bien, el artículo 109 constitucional, derivado de la reforma, establece los tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos, los cuales son de carácter penal, político y administrativo, siendo este último el que dio vida a la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Esta normatividad orienta y distribuye las responsabilidades de cada una de las personas servidoras públicas. Es importante precisar que la reforma abrogó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), al crear la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

La LGRA establece un sistema nacional anticorrupción integrado por distintos órganos y entidades, tales como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Auditoría Superior de la Federación y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, y determina la diferencia entre autoridades investigadoras, substanciadora y resolutoras. La *responsabilidad administrativa* tiene como finalidad sancionar a los servidores públicos y particulares que incurran en faltas administrativas graves y no graves, a través del procedimiento administrativo sancionador seguido en forma de juicio.



RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES NO SON MATERIALMENTE JURISDICCIONALES Y, EN CONSECUENCIA, PUEDEN SER OBJETO DE LA RECLAMACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA.

Las autoridades encargadas de los procedimientos administrativos sancionadores [que emiten resoluciones administrativas] no pueden equipararse a la función [meramente jurisdiccional] por el solo hecho de que lleven a cabo las formalidades del debido proceso, [toda vez que este procedimiento] es de naturaleza meramente administrativa, y la autoridad que los substancia y resuelve [es distinta al orden jurisdiccional]. [Es decir, en este tipo de procedimiento el servidor público o particular se encuentra ante el *ius imperium* del Estado, el cual ejerce] un control interno de legalidad en ejercicio de la potestad disciplinaria a cargo de un ente administrativo, que tiene como objeto salvaguardar el ejercicio de la función pública conforme a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia [consagrados en la Constitución].²

Por todo lo anterior es importante conocer este procedimiento, ya que si bien la LGRA establece las faltas administrativas graves y no graves de los servidores públicos y de los particulares, las sanciones aplicables, así como el procedimiento para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes, también, al ser una legislación de reciente creación, tiene varias lagunas jurídicas tanto para los litigantes como para las entidades fiscalizadoras en materia de responsabilidades.

² Tesis: I.18o.A.25 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Reg. 2016048, Libro 50, Tomo IV, Enero de 2018, Pág. 2235.

IV. Propuestas de reforma a la Ley General de Responsabilidades Administrativas

- Tema: Determinar que la autoridad investigadora pueda interponer el recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) que tiene por acreditada la falta grave, pero se abstiene de imponerle sanción, en términos del artículo 101 de la LGRA.
- Problemática: El artículo 101 de la LGRA establece dos tipos de abstención: *abstención de inicio de procedimiento* y *abstención de sancionar a un servidor público*. El recurso de inconformidad se encuentra previsto en el Capítulo IV “Impugnación de la calificación de faltas no graves” y legitima únicamente al denunciante para inconformarse contra “La calificación y la abstención a que se refiere el artículo 101 [de la LGRA]” (artículo 102).

Lo anterior genera incertidumbre para la autoridad investigadora para el caso de que, tratándose de faltas administrativas graves, la Sala del TFJA emita pronunciamiento en el sentido de abstenerse de sancionar al servidor público conforme al artículo 101 de la LGRA, pues si bien existe el recurso de apelación, éste sólo establece dos supuestos de procedencia:

Artículo 216. [...]

- I. La que determine imponer sanciones por la comisión de faltas administrativas graves o faltas de particulares; y
- II. La que determine que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores, ya sean servidores públicos o particulares.

No existe un medio de defensa previsto en la ley, para aquellas determinaciones del TFJA, en el que se resuelva que existe responsabilidad pero que se abstiene de sancionar al servidor público, lo que provoca desigualdad procesal para la autoridad.



**PROPUESTAS DE REFORMA
A LA LEY GENERAL DE
RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS**

- Propuesta: Agregar el supuesto de procedencia al artículo 216 de la LGRA. Adoptar la interpretación realizada al Criterio Jurisprudencial, PR.A.CN. J/13 A (11a.), RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. PROCEDE EL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA LA SENTENCIA DE LA SALA ESPECIALIZADA Y/O AUXILIAR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA (TFJA) QUE TIENE POR ACREDITADA LA FALTA GRAVE ATRIBUIDA AL SERVIDOR PÚBLICO, PERO SE ABSTIENE DE IMPONERLE SANCIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 101 DE LA LEY GENERAL RELATIVA.³

Lo anterior, al considerar que la decisión del Tribunal de tener acreditada la falta grave atribuida y abstenerse de imponer sanción al servidor público, en términos del artículo 101 de la LGRA, se asimila con aquella respecto de la cual se encuentra expresamente previsto el recurso de apelación, a saber, la sentencia con la que el propio órgano determina que no existe responsabilidad administrativa, ya que en ambos casos la autoridad se ve limitada en cuanto a la finalidad última del régimen de responsabilidades administrativas y sus funciones, que consisten en sancionar al autor de una falta calificada como grave. Se propone (en cursivas) la siguiente redacción para el artículo 216 de la LGRA:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Propuesta
<p>Artículo 216. Procederá el recurso de apelación contra las resoluciones siguientes:</p> <p>I. La que determine imponer sanciones por la comisión de faltas administrativas graves o faltas de particulares; y</p> <p>II. La que determine que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores, ya sean servidores públicos o particulares.</p>	<p>Artículo 216. [...]</p> <p>I. [...]</p> <p>II. [...]</p> <p>III. <i>La que determine que existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores, servidores públicos, pero se abstenga de sancionar conforme a lo establecido en el artículo 101 de la presente ley.</i></p>

³ Tesis: PR.A.CN. J/13 A (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Reg. 2027037, Libro 28, Tomo III, Agosto de 2023, Pág. 3131.



- Tema: Determinar que la autoridad que conocerá y resolverá el recurso de reclamación será la autoridad sustanciadora o resolutora que emitió el auto recurrido.
- Problemática: El artículo 213 de la LGRA establece:

El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones de las autoridades sustanciadoras o resolutoras que admitan, desechen o tengan por no presentado el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la contestación o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa antes del cierre de instrucción; y aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado.

Por lo que hace al trámite del recurso de reclamación, el artículo 214 de la LGRA determina:

Interpuesto el recurso, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de tres días hábiles para que exprese lo que a su derecho convenga, sin más trámite, se dará cuenta al Tribunal para que resuelva en el término de cinco días hábiles.

De la reclamación conocerá la autoridad sustanciadora o resolutora que haya emitido el auto recurrido.

Para los casos en los que haya sido una autoridad distinta al TFJA la que hubiere emitido el acto recurrido, existe confusión sobre quién es la autoridad que resolverá el recurso, pues si bien se señala que “[...] se dará cuenta al Tribunal para que resuelva”, también es cierto que se indica que “[...] de la reclamación conocerá la autoridad substanciadora o resolutora que haya emitido el auto [...]”, lo que genera falta de certeza jurídica para las partes en el procedimiento.

- Propuesta: Armonizar la Ley conforme a la interpretación adoptada en el criterio sustentado en la Tesis aislada I.20o.A.32 A (10a.), COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 214 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD SUSTANCIADORA O RESOLUTORA QUE EMITIÓ EL AUTO RECURRIDO.⁴

En el sentido de que, a fin de dotar de coherencia la regulación del medio de defensa, acorde con el sistema impugnativo del recurso de reclamación, que se introdujo en el procedimiento legislativo que dio origen al artículo 214 mencionado, se concluye que su conocimiento corresponde a la autoridad substanciadora o resolutora que emitió el auto recurrido, debiendo ser ésta quien resuelva. Se propone la siguiente redacción (en cursivas la nueva y tachado lo que se omite):

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Propuesta
<p>Artículo 214: [...]</p> <p>Interpuesto el recurso, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de tres días hábiles para que exprese lo que a su derecho convenga, sin más trámite, se dará cuenta al Tribunal para que resuelva en el término de cinco días hábiles.</p> <p>De la reclamación conocerá la autoridad substanciadora o resolutora que haya emitido el auto recurrido.</p> <p>[...].</p>	<p>Artículo 214: [...]</p> <p>Interpuesto el recurso, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de tres días hábiles para que exprese lo que a su derecho convenga. sin más trámite, se dará cuenta al Tribunal para que resuelva en el término de cinco días hábiles.</p> <p><i>De la reclamación conocerá la autoridad substanciadora o resolutora que haya emitido el auto recurrido, quien deberá resolver en el término de cinco días hábiles.</i></p> <p>[...].</p>

⁴ Tesis: I.20o.A.32 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Reg. 2020830, Libro 71, Tomo IV, Octubre de 2019, Pág. 3477.

- Tema: Medidas cautelares.
- Problemática: Dentro del Título Segundo del Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de la LGRA, en el artículo 123 están contempladas las medidas cautelares, las cuales tiene por objeto que las autoridades investigadoras soliciten a la substanciadora se decreten para evitar “el ocultamiento o destrucción de las pruebas; impidan la continuación de los efectos perjudiciales [de las faltas; y] eviten la obstaculización del [...] desarrollo del procedimiento [disciplinario]”.

En la interpretación de dicho numeral, se ha dado lugar a que únicamente se decreten dentro de la substanciación del procedimiento disciplinario, pues dicha figura está regulada en el título segundo referente al procedimiento de responsabilidades. Lo anterior ha generado mucha confusión entre las autoridades que aplican la LGRA, ya que su redacción no es clara. Por ello, es necesario modificar y establecer una fracción específica que contemple que las medidas cautelares también se deben otorgar en la etapa de investigación, con el fin de preservar y resguardar los indicios de las investigaciones relacionadas con faltas administrativas, así como de evitar el ocultamiento o desaparición de la información, documentación y/o bienes objeto de la investigación. Dichas medidas deben decretarse tanto para las etapas de investigación como para la de substanciación. Se propone (en cursivas) lo siguiente:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Propuesta
<p>Artículo 123. Las autoridades investigadoras podrán solicitar a la autoridad substanciadora o resolutora, que decrete aquellas medidas cautelares que:</p> <p>I. Eviten el ocultamiento o destrucción de pruebas;</p> <p>II. Impidan la continuación de los efectos perjudiciales de la presunta falta administrativa;</p> <p>III. Eviten la obstaculización del adecuado desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa;</p> <p>IV. Eviten un daño irreparable a la Hacienda Pública Federal, o de las entidades federativas, municipios, alcaldías, o al patrimonio de los entes públicos.</p> <p>[...].</p>	<p>Artículo 123. Las autoridades investigadoras podrán solicitar a la autoridad substanciadora o resolutora, que decrete aquellas medidas cautelares que:</p> <p>I. [...];</p> <p>II. <i>Permitan preservar y resguardar los indicios o elementos de la investigación;</i></p> <p>III. Eviten la obstaculización del adecuado desarrollo del procedimiento de investigación o de responsabilidad administrativa;</p> <p>[...].</p>

De aceptarse la propuesta, se deben reubicar las medidas cautelares del título segundo referentes al procedimiento de responsabilidad administrativa.

- Tema: Prescripción.
- Problemática: La LGRA establece diversas disposiciones que regulan la figura de la prescripción. Por una parte, el artículo 74 señala: “se interrumpe con la clasificación [y la notificación] del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa”; por la otra, el artículo 112 indica: “el procedimiento de responsabilidad administrativa inicia cuando las autoridades substanciadoras admitan el informe [...]”; finalmente, el artículo 113 prevé que “se interrumpe con la admisión del Informe” y con el emplazamiento, todo lo cual propicia confusión en la aplicación de la ley.

Por lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido en la Jurisprudencia 1a./J. 52/2022 (11a.), PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN SANCIONATORIA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. EL PLAZO PARA QUE OPERE SE INTERRUMPE HASTA QUE SE NOTIFIQUE LA ACTUACIÓN QUE GENERE DICHA INTERRUPCIÓN (INTERPRETACIÓN CONFORME DE LOS ARTÍCULOS 74, 100, 112 Y 113 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).⁵

En ésta se señala que la prescripción debe entenderse en el sentido de que se interrumpe hasta la fecha en que la autoridad administrativa notifique al probable responsable el acuerdo de calificación de la conducta, la admisión del informe de presunta responsabilidad o el emplazamiento al procedimiento disciplinario. Lo anterior, a fin de que el presunto responsable tenga certeza de cuál es la actuación que genera la interrupción de la prescripción y el momento en que ésta tuvo lugar. Se propone lo siguiente:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Propuesta
<p>Artículo 74. [...] La prescripción se interrumpirá con la clasificación a que se refiere el primer párrafo del artículo 100 de esta ley. [...].</p>	<p>Artículo 74. [...]. La prescripción podrá interrumpirse con la notificación de la calificación de la falta administrativa, la admisión del informe de presunta responsabilidad o el emplazamiento del inicio del procedimiento disciplinario. [...].</p>

De aceptarse la propuesta, se deben armonizar los artículos 74 y 113 de la LGRA.

⁵ Tesis: 1a./J. 52/2022 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Reg. 2024670, Libro 13, Tomo III, Mayo de 2022, Pág. 2735.

V. Conclusiones

La Ley General de Responsabilidades Administrativas establece sanciones más severas para los servidores públicos que incurran en hechos de corrupción, lo que puede contribuir a reducir la impunidad en el sector público. Así también, coadyuva a una mayor eficiencia en la gestión pública, ya que fija estándares de conducta y normas claras para los servidores públicos, lo que mejora la eficiencia en la gestión de los recursos públicos evitando con ello malas prácticas.

No obstante, la mala interpretación y aplicación de la LGRA, por parte de los órganos encargados de llevar a cabo este procedimiento, puede crear inconsistencias en la forma en que se sancionan las conductas, lo que puede generar desigualdades y falta de equidad en el tratamiento de los asuntos.

VI. Fuentes de consulta

Recursos electrónicos

SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN, “Antecedentes” [en línea], <<http://www.snf.org.mx/antecedentes.aspx>>.

Normatividad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Tesis y jurisprudencia

Tesis: I.18o.A.25 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Reg. 2016048, Libro 50, Tomo IV, Enero de 2018, Pág. 2235.

Tesis: I.20o.A.32 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Reg. 2020830, Libro 71, Tomo IV, Octubre de 2019, Pág. 3477.

Tesis: 1a./J. 52/2022 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Reg. 2024670, Libro 13, Tomo III, Mayo de 2022, Pág. 2735.

Tesis: PR.A.CN. J/13 A (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Reg. 2027037, Libro 28, Tomo III, Agosto de 2023, Pág. 3131.