

Comentario a la Ley General de Responsabilidades Administrativas *

Laura Emilia ACEVES GUTIÉRREZ**

I. INTRODUCCIÓN

Sin duda alguna, el pueblo mexicano se encuentra agraviado y dolido por la evidenciada corrupción de sus servidores públicos y de los particulares que con su colusión se han enriquecido.

Esta conducta, como todos sabemos, esta revestida desde la forma más simple del soborno para evadir una infracción de tránsito y vialidad, hasta las formas más sofisticadas de triangulación de entes en el lavado de dinero.

El ya basta a la corrupción como reclamo ciudadano, activó en 2015 a las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión en la búsqueda de acuerdos para la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción, materializando la enmienda constitucional en el paquete de leyes expedidas en julio de 2016, entre ellas, la que crea el Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

No tenga duda que los legisladores, en ése frenesí de dar una respuesta legislativa al clamor popular, consideraron en cada bancada, cuáles serían las mejores rutas jurídicas para “dotar de dientes” tanto a la Administración Pública, la Auditoría Superior y de los Estados y al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus

* Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

** Magistrada del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

homólogos en las entidades federativas, para que contaran con herramientas suficientes para prevenir y sancionar la corrupción.

Sin embargo, considero que hay aspectos que fueron tocados dentro de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que no fueron lo suficientemente contrastados a la luz de nuestra propia constitución y los derechos humanos por ella reconocidos, sea de origen interno o supranacional.

Es el propósito el presente trabajo. Dejar sobre la mesa de la discusión algunas ideas sobre las que he reflexionado y considero será un buen punto de debate.

II. EL VIGENTE CATÁLOGO DE CONDUCTAS REPUTADAS GRAVES, Y EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD.

A manera de introducción del tema, considero conveniente traer a la vista las siguientes jurisprudencias:

Época: Novena Época

Registro: 174326

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXIV, Agosto de 2006

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 100/2006

Página: 1667

TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondien-

tes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.

Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel. El Tribunal Pleno, el quince de agosto en curso, aprobó, con el número 100/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de agosto de dos mil seis.

Época: Novena Época

Registro: 174327

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

TIPICIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE OCOZOCOAUTLA DE ESPINOSA, CHIAPAS, PARA 2006, QUE REMITE ERRÓNEAMENTE A DIVERSO PRECEPTO PARA CONOCER LA INFRACCIÓN, TRANSGREDE AQUEL PRINCIPIO.”

“Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXIV, Agosto de 2006

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 99/2006

Página: 1565

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.

De la jurisprudencia transcrita y de las enunciadas, deja sin lugar a duda, que los principios constitucionales que rigen las garantías en el derecho penal, son aplicables al derecho administrativo sancionador, por ser ambas, manifestaciones del poder punitivo del Estado.

Dentro de dichas garantías que le asisten al gobernado, está la garantía de aplicación estricta de la ley a la conducta punible, mejor identificado como principio de tipicidad.

He sostenido en diferentes oportunidades, que si bien es cierta la construcción jurisprudencial respecto a la doble vía de expresión del poder punitivo del estado – penal y administrativo–, también lo es, que la rigurosidad de la estricta aplicación del principio de tipicidad para los delitos, es propia de una concepción limitada de las conductas que el legislador ha estimado son tales.

En contrapunto, con el número de conductas reputadas como ilícitos graves administrativos y asemejados en su terminología a delitos, ciertamente podemos advertir que el legislador en la vigente Ley General de Responsabilidades Administrativas ha señalado un número limitado de tipos de antijurídicos, que si bien es cierto son un avance en una concepción o idea global de las conductas atinentes a la corrupción, sin embargo, visto desde una perspectiva jurisdiccional, tendríamos que esa limitación que convierte la tipicidad en *numerus clausus* respecto de la delineación de ilicitud grave, no necesariamente tipifica un gran abanico de posibilidades en la actuación de los servidores públicos y particulares involucrados en los mismos, porque ya sea por la ancestral y consuetudinaria práctica de gobierno, o por sofisticada elusión de la ley, en su número, escapan de la imaginación del legislador poderlas configurar.

Efectivamente, dando una mirada rápida a las siguientes conductas, ofrece reflexión si están todas las que son, y son todas las que están.

En la mesa del debate está si de acuerdo a este análisis, para evitar la impunidad de las conductas administrativas, se vuelve o no aplicable, el principio de tipicidad a que se refiere la jurisprudencia, que aun siendo obligatoria, por la rigurosidad en que se expresa, considero, obliga a dejar sin sanción, un número importante de conductas sancionables, justamente por no encuadrar exactamente en el tipo administrativo reprochable.

A saber, en una mirada rápida:

Artículo 51. Las conductas previstas en el presente Capítulo constituyen faltas administrativas graves de los Servidores Públicos, por lo que deberán abstenerse de realizarlas, mediante cualquier acto u omisión.”

Artículo 52. Incurrirá en cohecho el servidor público que...

Artículo 53. Cometerá peculado el servidor público que...

Artículo 54. Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que...

Artículo 55. Incurrirá en utilización indebida de información el servidor público que...

Artículo 57. Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que...

Artículo 58. Incurrirá en actuación bajo Conflicto de Interés el servidor público que...

Artículo 59. Será responsable de contratación indebida el servidor público que...

Artículo 60. Incurrirá en enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés el servidor público que...

Artículo 61. Cometerá tráfico de influencias el servidor público que...

Artículo 62. Será responsable de encubrimiento el servidor público que...

Artículo 63. Cometerá desacato el servidor público que...

Artículo 64. Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las Faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando...

De los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.

Artículo 65. Los actos de particulares previstos en el presente Capítulo se consideran vinculados a faltas administrativas graves, por lo que su comisión será sancionada en términos de esta Ley.

Artículo 66. Incurrirá en soborno el particular que...

Artículo 67. Incurrirá en participación ilícita en procedimientos administrativos el particular que...

Artículo 68. Incurrirá en tráfico de influencias para inducir a la autoridad el particular que...

Artículo 69. Será responsable de utilización de información falsa el particular que... Asimismo, incurrirán en obstrucción de facultades de investigación el particular que...

Artículo 70. Incurrirá en colusión el particular que...

Artículo 71. Será responsable por el uso indebido de recursos públicos el particular que...

Artículo 72. Será responsable de contratación indebida de ex Servidores Públicos el particular que...

Como se puede apreciar, con gran sorpresa encontramos que existe poco más de una veintena de tipos administrativos sancionables, aunque sean de configuración múltiple, cuando una de las propuestas parlamentarias en el senado, contemplaba más de 80.

Aún sean 20 u 80, seguiremos insistiendo, en que la actividad regular de la Administración Pública, reviste una gran variedad de formas que son inimaginables por prácticas consuetudinarias; que no tienen una descripción específica dada las variadas formas en que actúa la administración mediante vías de hecho o de derecho; que la conducta en el cumplimiento de las funciones normadas por los miles de servidores públicos, si bien es cierto no debemos criminalizarlas y por contrario, darles el beneficio de una buena actuación, también cierto es que aún con ese privilegio, no debe existir conducta administrativa grave y no grave que no tenga sanción, atendiendo al exacto encuadramiento de la conducta a la norma establecida, esto es, que exista, que la estricta aplicación del principio de tipicidad, de un margen a la impunidad administrativa.

III. UNA PROPUESTA DE RESPUESTA A LA ATIPICIDAD ADMINISTRATIVA, COMO VÍA DE SOLUCIÓN A LA IMPUNIDAD.

Como hemos precisado en líneas anteriores, se antoja preocupante que por la aplicación del principio de tipicidad como una de las técnicas garantistas para los presuntos infractores, queden sin sanción, una serie innumerable de conductas que transgreden el sacro principio de legalidad administrativa, circunscrito a la libertad de configuración del legislador.

En efecto, considero que debe existir una adecuada ponderación entre el defecto normativo por una inadecuada configuración conductual y sus consecuencias, de forma que ello no conduzca a la impunidad.

En esa línea de pensamiento, me permito remitirme a la axiología del servicio público, en otrora debidamente tutelado por la norma Constitucional.

Esto es, me remito a los valores que rigen la actuación del servicio público, como lo son los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, que tutela la mencionada ley en su artículo 6.

Luego entonces, si tenemos un núcleo duro de valores que salvaguardar por ser los que marcan la directriz genérica de la actuación de los servidores públicos, debemos entender, que no por la insuficiencia normativa que produce una imprevisible configuración de conductas, se debe dejar de lado la salvaguarda de los mencionados principios y valores.

En tales circunstancias, delinearé para la mesa de la discusión, la posibilidad de que amén de juzgar mediante la rigurosa aplicación del principio de tipicidad, y atendiendo al rol que en la actualidad debe jugar un juzgador responsable dentro de un Estado constitucional y democrático de derecho, se pueda juzgar adicionalmente a la conducta tipo administrativo, mediante el contraste que se haga con la transgresión de los valores y principios antes referidos.

Dicho en otras palabras, considero que mediante construcción jurisprudencial o adición a la norma que rige el desarrollo del proceso administrativo sancionador, se debe posibilitar al juzgador, que de acuerdo a las reglas de la sana crítica e imparcialidad, al momento de que no encuentren una conducta que se ajuste rigurosamente al tipo administrativo, cuente con las facultades suficientes para actuar juzgando, mediante la tutela al derecho difuso al buen gobierno y buena práctica gubernamental, cuando

aparezcan conductas administrativas que frontalmente transgredan esos principios y valores.

La responsabilidad sobre el recto desempeño del servicio público, no es privativa del legislador de acuerdo a sus facultades de libre configuración, ni tampoco de la administración pública como uno de los sujetos activos, sino que, para responder a las justas exigencias de una sociedad democrática como lo manda la Convención Americana para los Derechos Humanos, también es necesaria la concurrencia de la salvaguarda jurisdiccional, que aún que sin apartarse de estricto control de legalidad, tenga la posibilidad, de responder a la exigencia ciudadana, de que no haya pena sin ley pero tampoco crimen sin castigo.

