

PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

La Ley General de Responsabilidades Administrativas es una de las cuatro leyes secundarias que se expidieron como consecuencia de la reforma constitucional en materia anticorrupción. Además de la Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el 18 de julio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

A diferencia de la ley del Sistema y de la del Tribunal, que entraron en vigor al día siguiente de la publicación del decreto, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (en adelante la Ley General), entró en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del referido decreto. En tanto transcurrió ese año, en materia de responsabilidades administrativas continuó aplicándose la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (artículos primero y tercero, párrafos primero y segundo, transitorios).

Al ser una ley general, el ámbito de aplicación es en los tres órdenes de gobierno, no obstante que algunas entidades federativas, en términos del artículo segundo transitorio del decreto aludido en los

párrafos anteriores, dictaron su propia normatividad en la materia. Sin embargo, otras entidades federativas, entre ellas Coahuila de Zaragoza, no expidieron ley local de responsabilidades administrativas, por lo que los procedimientos de responsabilidad administrativa que se substancian y resuelven en el orden local se rigen por la Ley General.

La Ley General indica que los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, deben observar los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para que estos principios sean efectivos, los servidores públicos deben actuar conforme a la normatividad que rige sus facultades; conducirse con rectitud; administrar de manera eficiente, transparente y honrada los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, entre otras cuestiones (artículo 7).

Los servidores públicos, los ex servidores públicos y los particulares (sujetos de la Ley General, según lo dispuesto por el artículo 4), pueden incurrir en faltas no graves y faltas graves. El artículo 49 se refiere a las faltas no graves que puede cometer el servidor público:

Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones

incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley;

II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente Ley;

III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que estas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público. En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente Ley;

IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley;

V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;

VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;

IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación

de obra pública o servicios relacionados con esta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del Órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad, y

X. Sin perjuicio de la obligación anterior, previo a realizar cualquier acto jurídico que involucre el ejercicio de recursos públicos con personas jurídicas, revisar su constitución y, en su caso, sus modificaciones con el fin de verificar que sus socios, integrantes de los consejos de administración o accionistas que ejerzan control no incurran en conflicto de interés.

Además, el artículo 50 de la Ley General también contiene una falta administrativa no grave. Este dispositivo señala que los daños y perjuicios que culposa o negligentemente y sin que incurra en alguna de las faltas graves, cause un servidor público a la Hacienda Pública, se considerará falta no grave.

Por su parte, los artículos del 52 al 64 Ter de la Ley General, describen las faltas administrativas graves en que pueden incurrir los servidores públicos. Estas faltas están vinculadas con hechos de corrupción, y son una de las novedades del régimen actual de responsabilidades administrativas.

Son faltas administrativas graves, entre otras:

Cohecho. Exigir, aceptar, obtener o pretender obtener cualquier beneficio no comprendido en la remuneración del servidor público (artículo 52).

Peculado. Autorizar, solicitar o realizar actos para el uso o apropiación para sí de recursos públicos (artículo 53).

Desvío de recursos. Autorizar, solicitar o realizar actos para la asignación o desvío de recursos públicos (artículo 54).

Abuso de funciones. Ejercer atribuciones que no se tengan conferidas o se aproveche de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones para generar un beneficio para sí, o para causar perjuicio a cualquier persona o al servicio público (artículo 57).

Actuación bajo conflicto de interés. Intervenir por motivo del empleo, cargo o comisión en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga conflicto de interés o impedimento legal (artículo 58).

Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de Interés. Faltar a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses (artículo 60).

Tráfico de influencias. Utilizar la posición que el empleo, cargo o comisión confiere para inducir a que otro servidor público retrase u omite realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio para sí (artículo 61).

Además, son faltas administrativas graves: la utilización indebida de información (artículo 55); contratación indebida (artículo 59); simulación de acto jurídico (artículo 60 Bis); encubrimiento (artículo 62); desacato (artículo 63); nepotismo (artículo 63 Bis); y obstrucción de la justicia (artículo 64). De igual forma, son faltas administrativas graves, las violaciones a las disposiciones sobre

fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana (artículo 64 Bis); y omisión de enterar las cuotas, aportaciones o cuotas sociales o descuentos ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (artículo 64 Ter).

Otro de los cambios que trajo consigo el régimen actual de responsabilidades administrativas, es la prescripción de la facultad de la autoridad para imponer sanciones. Respecto de las faltas no graves, la facultad para sancionar prescribe en tres años, mientras que respecto de las faltas graves, la prescripción asciende a los siete años (artículo 74).

El artículo 75 de la Ley General prevé las sanciones por faltas administrativas graves, mismas que serán impuestas por la Secretaría de la Función Pública en el orden federal y la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Coahuila de Zaragoza en el orden local, o bien, por los órganos internos de control. Las sanciones son: amonestación; suspensión del empleo, cargo o comisión; destitución del empleo, cargo o comisión; y la inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, misma que podrá ser hasta de un año.

Por su parte, el artículo 78 expresa las sanciones que se pueden aplicar por falta grave. Las sanciones son: suspensión del empleo, cargo o comisión; destitución del empleo, cargo o comisión; sanción económica; y la inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, misma que podrá ser hasta de un año. Le corresponde de manera exclusiva al Tribunal de Justicia Administrativa (federal y local, según corresponda), aplicar sanciones por falta grave.

Toda vez que los particulares (personas físicas y morales) y los particulares en situación especial, como los candidatos a cargos de elección popular o los líderes de sindicatos del sector público cometen faltas administrativas vinculadas con faltas graves, de igual manera les corresponde en su caso, una sanción. El artículo 81 de la Ley General señala que van desde la sanción económica, la inhabilitación para participar en adquisiciones y obras públicas (ver unidad 4) e incluso hasta la disolución de la sociedad, tratándose de personas morales.

En el procedimiento de responsabilidad administrativa se da la participación de tres autoridades: la investigadora, la substanciadora y la resolutora. En términos de la fracción III del artículo 3 de la Ley General, la función de la autoridad substanciadora en ningún caso podrá ser ejercida por la autoridad investigadora.

El artículo 91 de la Ley General señala que la investigación por la presunta falta administrativa inicia de oficio, por denuncia o derivada de auditorías. En este contexto, las autoridades investigadoras podrán acceder a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, incluida la reservada o confidencial (artículo 95).

Terminadas las diligencias de investigación, las autoridades investigadoras procederán a analizar los hechos y la información recabada, para determinar si existen o no actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa, misma que deberá calificar como grave o no grave. Hecho esto, se incluirá la calificación en el informe de presunta responsabilidad administrativa, documento que se presenta ante la autoridad substanciadora con la finalidad de que esta autoridad inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad administrativa (artículo 100 de la Ley General).

El artículo 112 de la Ley General expresa que el procedimiento de responsabilidad administrativa inicia con la admisión que del informe de presunta responsabilidad administrativa, realice la autoridad substanciadora. Previamente, el artículo 111 dispone que en los procedimientos deberán observarse los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos.

El artículo 116 indica que son partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa, la autoridad investigadora, el servidor público presunto responsable, el particular señalado como presunto responsable de faltas de particulares y los terceros, que son aquellos a los que les puede afectar la resolución que se dicte, incluido el denunciante. Por otro lado, el artículo 118 manifiesta que será supletoria del procedimiento de responsabilidad administrativa, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que en el caso de asuntos locales, será la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Los artículos del 130 al 181, desarrollan las disposiciones respecto de las pruebas; los artículos del 182 al 184 se refieren a los incidentes, y los artículos 185 y 186, a la acumulación. En tanto, los artículos del 187 al 193, establecen lo relativo a las notificaciones.

El artículo 194 de la Ley General enumera los elementos que debe contener el informe de presunta responsabilidad administrativa. En tanto, los artículos 196 y 197 establecen, respectivamente, las causas de improcedencia y de sobreseimiento que se pueden actualizar en el procedimiento de responsabilidad administrativa.

El artículo 208 de la Ley General contiene propiamente el procedimiento de responsabilidad administrativa por falta no grave:

Artículo 208. En los asuntos relacionados con Faltas administrativas no graves, se deberá proceder en los términos siguientes:

I. La Autoridad investigadora deberá presentar ante la Autoridad substanciadora el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la cual, dentro de los tres días siguientes se pronunciará sobre su admisión, pudiendo prevenir a la Autoridad investigadora para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el informe;

II. En el caso de que la Autoridad substanciadora admita el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, ordenará el emplazamiento del presunto responsable, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial, señalando con precisión el día, lugar y hora en que tendrá lugar dicha audiencia, así como la autoridad ante la que se llevará a cabo. Del mismo modo, le hará saber el derecho que tiene de no declarar contra de sí mismo ni a declararse culpable; de defenderse personalmente o ser

asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio;

III. Entre la fecha del emplazamiento y la de la audiencia inicial deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles. El diferimiento de la audiencia solo podrá otorgarse por causas de caso fortuito o de fuerza mayor debidamente justificadas, o en aquellos casos en que se nombre;

IV. Previo a la celebración de la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá citar a las demás partes que deban concurrir al procedimiento, cuando menos con setenta y dos horas de anticipación;

V. El día y hora señalado para la audiencia inicial el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente, y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa. En caso de tratarse de pruebas documentales, deberá exhibir todas las que tenga en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitó mediante el

acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudo conseguirlos por obrar en archivos privados, deberá señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos en los términos previstos en esta Ley;

VI. Los terceros llamados al procedimiento de responsabilidad administrativa, a más tardar durante la audiencia inicial, podrán manifestar por escrito o verbalmente lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estimen conducentes, debiendo exhibir las documentales que obren en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitaron mediante el accuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudieron conseguirlos por obrar en archivos privados, deberán señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos;

VII. Una vez que las partes hayan manifestado durante la audiencia inicial lo que a su derecho

convenga y ofrecido sus respectivas pruebas, la Autoridad substanciadora declarará cerrada la audiencia inicial, después de ello las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo aquellas que sean supervenientes;

VIII. Dentro de los quince días hábiles siguientes al cierre de la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;

IX. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, la Autoridad substanciadora declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;

X. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, la Autoridad resolutora del asunto, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta

días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera, debiendo expresar los motivos para ello;

XI. La resolución deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciantes únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Por su parte, el artículo 209 desarrolla el procedimiento de responsabilidad administrativa por falta grave:

Artículo 209. En los asuntos relacionados con Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, se deberá proceder de conformidad con el procedimiento previsto en este artículo.

Las Autoridades substanciadoras deberán observar lo dispuesto en las fracciones I a VII del artículo anterior, luego de lo cual procederán conforme a lo dispuesto en las siguientes fracciones:

I. A más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá, bajo su responsabilidad, enviar al Tribunal competente los autos originales del expediente, así como notificar a las partes de la fecha de su envío, indicando el domicilio del Tribunal encargado de la resolución del asunto;

II. Cuando el Tribunal reciba el expediente, bajo su más estricta responsabilidad, deberá verificar que la falta descrita en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa sea de las consideradas como graves. En caso de no serlo, fundando y motivando debidamente su resolución, enviará el expediente respectivo a la Autoridad substanciadora que corresponda para que continúe el procedimiento en términos de lo dispuesto en el artículo anterior.

De igual forma, de advertir el Tribunal que los hechos descritos por la Autoridad investigadora en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa corresponden a la descripción de una falta grave diversa, le ordenará a esta que

realice la reclasificación que corresponda, pudiendo señalar las directrices que considere pertinentes para su debida presentación, para lo cual le concederá un plazo de tres días hábiles. En caso de que la Autoridad investigadora se niegue a hacer la reclasificación, bajo su más estricta responsabilidad así lo hará saber al Tribunal fundando y motivando su proceder. En este caso, el Tribunal continuará con el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Una vez que el Tribunal haya decidido que el asunto corresponde a su competencia y, en su caso, se haya solventado la reclasificación, deberá notificar personalmente a las partes sobre la recepción del expediente.

Cuando conste en autos que las partes han quedado notificadas, dictará dentro de los quince días hábiles siguientes el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;

III. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, el Tribunal declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;

IV. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, el Tribunal, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera debiendo expresar los motivos para ello, y

V. La resolución deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciantes únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Derivado de las actuaciones practicadas en el procedimiento de responsabilidad administrativa por faltas no graves y graves, proceden medios de impugnación. Los artículos del 210 al 212, prevén el recurso de revocación, el cual puede ser interpuesto por los servidores públicos que resulten responsables de faltas administrativas no graves.

Los artículos 213 y 214 contemplan el recurso de reclamación, mismo que procede cuando las autoridades substanciadoras o resolutoras admitan, desechen o tengan por no presentado el informe de presunta responsabilidad administrativa, la contestación o alguna prueba. En tanto que los artículos del 215 al 219 disponen que procede el recurso de apelación en contra de las resoluciones emitidas por el Tribunal de Justicia Administrativa (federal y local), las cuales podrán ser impugnadas por los responsables o los terceros.

Por último los artículos 220 y 221 contemplan el recurso de revisión. Este medio de impugnación procede únicamente en contra de las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para lo cual se estará a lo dispuesto por la Ley de Amparo.

Referencia:

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2016). Ley General de Responsabilidades Administrativas. Diario Oficial de la Federación.