

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, PUBLICADO EN EL DOF EL 18 DE JULIO DE 2016, SUSCRITA POR LA DIPUTADA MARTHA ELENA GARCÍA GÓMEZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Diputada Martha Elena García Gómez y las diputadas y los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad conferida en los artículos 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, tienen a bien someter a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expiden la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, relativo a la aplicabilidad de las leyes federales y locales en materia de responsabilidades administrativas, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

• La problemática de la corrupción y la impunidad, resultado del artículo tercero transitorio del decreto vigente

La corrupción y la impunidad que desde hace décadas prevalece en las instituciones públicas del país, constituye un problema grave que enfrentamos todos los mexicanos. Tal parece que es un lastre del sistema político que lo ha ido degradando paulatinamente. La corrupción es una enfermedad que se multiplica y crece a niveles exponenciales, con estructuras y estrategias que se reproducen casi a diario en todos los ámbitos de la vida cotidiana.¹

En no pocas ocasiones, la impunidad es una regla entre los servidores públicos, frente a quienes los actos de corrupción quedan impunes, aun cuando existan leyes específicas en la materia para sancionarlos, pero que por múltiples factores no se materializan en la práctica. Esto significa que, a diferencia de otros países, en México la corrupción rara vez es castigada.

La corrupción en el país se ha posicionado como uno de los principales problemas a combatir, ya que en la actualidad se ventilan múltiples casos de corrupción en su modalidad pública, en los que se encuentran relacionados los órdenes de gobierno municipal, estatal y federal, y por ende servidores públicos de todos los niveles jerárquicos, quienes han estado relacionados en denuncias públicas que involucran el uso y abuso de los recursos públicos para beneficio privado. Estas denuncias incluyen, entre otros, desfalcos al erario, sobornos, pagos irregulares, conflictos de interés, desvío de recursos, tráfico de influencias, licitaciones amañadas o facturas con sobreprecio.

En este sentido, podría argumentarse que el pueblo mexicano es doblemente victimizado; primero al producirse el desfalco de recursos del Estado y, segundo, por la falta de sanción a los responsables.

• Nuevo régimen sancionador de responsabilidades administrativas

Como resultado de los distintos esfuerzos políticos y legislativos para configurar un marco jurídico nacional sólido en materia de transparencia, fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción, el día 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la que se creó

el Sistema Nacional Anticorrupción como la instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes de gobierno en materia de anticorrupción.

Como resultado de dicha reforma constitucional, fue necesaria la emisión y reforma de la legislación secundaria para poner en marcha y dar sustento jurídico al Sistema Nacional Anticorrupción, y con ello establecer nuevos instrumentos para fortalecer la integridad en el servicio público y reconstruir la confianza ciudadana mediante la investigación, persecución y sanción en su caso, de los actos de corrupción de servidores públicos y de particulares.

El paquete de normas secundarias se publicó en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 18 de julio de 2016, y consta de siete ordenamientos jurídicos, de los cuales, cuatro leyes fueron creadas por completo,² y las tres restantes³ fueron reformas de leyes existentes.

Ahora bien, como se aprecia en líneas anteriores, fue expedida la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuya vigencia comenzó el 19 de julio de 2017, la cual establece un nuevo régimen sancionador en la materia a escala nacional.⁴

Así, entre los objetivos principales que el legislador pretende con dicha Ley General, está el de instituir un nuevo ordenamiento jurídico que regule la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación,⁵ dejando en el pasado el antiguo régimen sancionador de responsabilidades administrativas que imperaba al amparo de las leyes federales y locales que fueron abrogadas.⁶

No obstante, por diversos motivos, no ha sido posible concretar los objetivos del Sistema Nacional Anticorrupción,⁷ en parte por las imprecisiones jurídicas contenidas en las distintas leyes y reformas que constituyen el paquete normativo contra la corrupción. Una de ellas es precisamente el dilema jurídico que trajo consigo la mencionada Ley General de Responsabilidades Administrativas, al establecer un régimen de transición insuficiente, principalmente en lo concerniente a la norma que debe ser aplicada en los procedimientos administrativos que se sigan por y ante las autoridades federales y estatales competentes, como se aprecia de su artículo tercero transitorio.

La redacción atinente ha resultado en una difícil tarea para la Secretaría de la Función Pública, para sus análogas estatales, para los órganos de control de las entidades federativas, y para los órganos jurisdiccionales que deben de sancionar hechos ocurridos antes del 19 de julio del 2017 (al amparo de leyes abrogadas), a través de procedimientos y juicios que ya son diferentes y forman parte de un nuevo régimen jurídico sancionador.

• **Artículo tercero transitorio del decreto en estudio**

El decreto por el que se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas estableció en el artículo tercero transitorio la *vacatio legis* de un año para su entrada en vigor, esto es, a partir del 19 de julio de 2017, teniendo como consecuencia, la pérdida de la vigencia de la legislación en materia de responsabilidades administrativas en el ámbito federal y de las entidades federativas, con excepción de ciertas salvedades específicas.

La problemática que la presente iniciativa pone de manifiesto deriva de la redacción del párrafo cuarto del artículo tercero transitorio del referido decreto, por cuanto dispone:

Tercero. ...

(...)

(...)

Los **procedimientos administrativos** iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, **serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.** ⁸

(...)

De la lectura de esta disposición, se puede inferir que los procedimientos de responsabilidad administrativa iniciados por las autoridades competentes antes del 19 de julio de 2017, deben ser concluidos por éstas, bajo el imperio de las disposiciones normativas contenidas en la ley de la materia, vigente al momento de incoar el procedimiento respectivo, porción normativa que hasta este punto garantiza el principio de seguridad jurídica.

En contraste con lo anterior, el mencionado párrafo cuarto del artículo tercero transitorio del decreto en cita pone de manifiesto una omisión del legislador, de señalar o precisar claramente la norma aplicable **a las conductas, actos u omisiones** constitutivos de probables faltas administrativas o hechos de corrupción suscitados antes del 19 de julio de 2017; es decir, se considera que el texto legislativo no fue **suficientemente** claro, **puesto que, desde la perspectiva del presente proyecto, tendría que haber señalado que: para los hechos y conductas cometidos antes del 19 de julio de 2017, deberán aplicarse las normas sustantivas y adjetivas con vigencia en aquél momento, y no sólo haber circunscrito el alcance de la norma a los procedimientos administrativos que fueron iniciados antes de la entrada en vigor de la ley general.**

Dicha omisión, que puede atribuirse a un error de técnica legislativa, genera una grave laguna legal, toda vez que, a priori, y siguiendo los principios fundamentales del derecho, deberían aplicarse en primer lugar las norma sustantivas y adjetivas vigentes al momento en que ocurrieron los hechos y, en segundo lugar, siguiendo el principio de no retroactividad en perjuicio de persona alguna, la norma más benéfica para el procesado.

Cuando una norma es abrogada o derogada, sólo puede seguir teniendo ciertos efectos en los casos específicamente determinados por la legislación que la abroga; es así que en el caso que nos ocupa, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, dejó **implícitamente** sin efecto las leyes abrogadas **en lo concerniente a los** hechos o conductas constitutivos de responsabilidad administrativa que sucedieron durante su régimen de vigencia, y para los cuales no se había iniciado todavía un procedimiento administrativo.

Es decir, si bien por una parte se precisó la salvedad de seguir aplicando la legislación sustituida por lo que corresponde a **los procedimientos iniciados con antelación**, no se precisó respecto a los **hechos o conductas cometidas antes de la vigencia de la ley general, y que no han sido objeto de algún procedimiento administrativo**, debiéndose entender que ésta última no podrá ser invocada con motivo de la instauración de un procedimiento sancionador no iniciado y cometido antes de su vigencia, pues de hacerlo implicaría la aplicación retroactiva de un norma sustantiva y procedimental y una violación manifiesta del principio de no retroactividad previsto en el artículo 14 de la ley fundamental.

Así las cosas, ante esta laguna o insuficiencia legal, las autoridades federales y locales responsables de aplicar la normatividad en la materia, a la luz del contenido de dicho artículo transitorio, tienen la opción de imponer la norma en los siguientes escenarios:

a) Aplicación de la ley atendiendo la literalidad del artículo tercero transitorio del decreto en análisis. Al respecto, cuando las secretarías y los órganos internos de control determinen la probable

responsabilidad de servidores públicos o particulares derivado de una investigación de hechos cometidos bajo el imperio de las leyes abrogadas, **pero no iniciado el procedimiento sancionador durante su vigencia**, tendrán que instruirlos y sancionarlos, en su caso, bajo un procedimiento administrativo establecido en la vigente Ley General de Responsabilidades Administrativas, norma que **no** tenía vigencia en el momento en que esos servidores públicos y particulares cometieron los hechos o realizaron las conductas constitutivas de faltas administrativas. En ese tenor, dichos procedimientos **podrían resultar** violatorios del principio de seguridad jurídica y de no retroactividad en perjuicio de persona alguna.

b) Aplicación de leyes en la materia abrogadas. Las secretarías y los órganos internos de control se verían en la tesitura de iniciar en contra de los servidores públicos o particulares, de quienes se determinará una posible responsabilidad administrativa, procedimientos sancionadores con base en la aplicación de leyes abrogadas en la materia, lo cual no está expresamente contemplado en el articulado transitorio de la ley general en la materia, situación que nos instala ante una posible vulneración como la señalada en el escenario anterior.

De esta forma, a fin de generar certidumbre jurídica en la aplicación correcta de la norma, y ante la redacción actual del texto normativo que se propone enmendar, nace la necesidad de determinar conforme a qué criterio se debe operar el régimen de responsabilidades administrativas, en tratándose de los asuntos que habrán de iniciarse por los hechos o conductas contrarias a la ley, cometidos por servidores públicos o particulares antes de la vigencia de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Consecuentemente, se insiste en que esta situación representa un problema jurídico grave para el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en todo el país, que impone un claro sesgo en la empresa contra en combate a la corrupción, pues una diversidad de hechos que se cometieron con antelación al día 19 de julio de 2017, no han podido ser dirimidos por las autoridades competentes, ante la incertidumbre de sus actos devenida por imprecisa interpretación de la porción transitoria en materia; lo que representa el riesgo de que el accionar de las instancias administrativas y jurisdiccionales competentes, podría verse frenado ante posibles impugnaciones por vicios de legalidad e inconstitucionalidad en la aplicación indebida de la norma, y que probablemente, dependiendo de la interpretación dada finalmente por los tribunales de cierre, podrían generar concomitantemente, situaciones de impunidad en materia de actos y hechos de corrupción.

Conforme a ese razonamiento, la presente iniciativa tiene por objeto precisar el alcance de la ultra actividad de la ley prevista en el artículo tercero transitorio multicitado, a efecto de otorgar certidumbre jurídica para quienes, desde las secretarías y los órganos internos de control, estén en condición de aplicar la normatividad sustantiva y adjetiva vigente al momento en que ocurrieron los hechos o se realizaron las conductas susceptibles de sancionar, y no se corra el riesgo de que queden en la impunidad, lacerando gravemente con ello, el sistema de impartición de justicia en materia administrativa y penal, así como las instituciones de los sistemas nacional y locales anticorrupción.

Expuesto lo anterior, en ejercicio de mis facultades constitucionales, pongo a su consideración el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, relativo a la aplicabilidad de las leyes federales y locales en materia de responsabilidades administrativas.

Único. Se **reforma** el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para quedar como sigue:

Transitorios

Primero. a Tercero. ...

...

...

...

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y sus homólogos de las entidades federativas, vigentes a la entrada en vigor de la presente ley, seguirán aplicándose por los hechos y conductas realizadas durante su vigencia.

A la fecha de entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, todas las menciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos previstas en las leyes federales y locales, así como en cualquier disposición jurídica, se entenderán referidas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Una vez en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción determina los formatos para la presentación de las declaraciones patrimonial y de intereses, los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno presentarán sus declaraciones en los formatos que, a la entrada en vigor de la referida ley general, se utilicen en el ámbito federal.

Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, quedarán abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y se derogarán los títulos primero, tercero y cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como todas las disposiciones que se opongan a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, **a excepción de los supuestos previstos en el párrafo cuarto y quinto del presente artículo transitorio.**

Cuarto. y Quinto. ...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 De acuerdo con el Índice de Corrupción, de la organización Transparencia Mexicana, el costo total que implicaba la corrupción se estimaba en 2011 en 400 mil millones de pesos anuales; es decir, equivalente a 11 por ciento del monto del Presupuesto de Egresos de la Federación de aquel año, por lo que obviamente, contrastando esta cifra con lo que cuesta el acceso a servicios y trámites básicos de la administración pública, resulta alarmante ya que rebasa el gasto federal de varios programas sociales, y las personas más afectadas de estas malas prácticas, resultan ser las de más bajos recursos, ya que esta fuga de recursos produce un efecto perverso que impide o limita el acceso a bienes y servicios públicos, y encarece aún más la subsistencia de quienes menos tienen.

2 Leyes expedidas: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Ley General De Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

3 Leyes reformadas: Código Penal Federal, en materia de combate de la corrupción; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en materia de control interno del Ejecutivo federal; y Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

4 En el dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción, el legislador federal afirma que se trata de un nuevo sistema jurídico sancionador de responsabilidades administrativas:

... la ley general que establece responsabilidades de los servidores públicos y de particulares que se vinculen con faltas administrativas graves, tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes para determinar aspectos subjetivos y adjetivos en materia de responsabilidades de servidores públicos y particulares...

... La ley general que se propone, fortalece de forma significativa al Sistema, al ubicarse jerárquicamente por encima del resto de las leyes federales y locales, esto es, dentro del sistema normativo que reconoce nuestro orden constitucional...

... En suma, esta modificación está encaminada justamente a contar con instrumentos jurídicos que permitan a las autoridades de todos los órdenes de gobierno cumplir con los objetivos planteados en este Decreto, pues sólo la suma de esfuerzos conjuntos, con bases claras y precisas, permitirá alcanzar un nuevo sistema jurídico que se traduzca en un combate efectivo a la corrupción...

5 Cónfer artículo 1.

6 Artículo tercero transitorio de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada con fecha 18 de julio de 2016.

(...)

Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y se derogarán los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas

7 ... El Sistema Nacional Anticorrupción es el mecanismo mediante el cual se crearon leyes e instituciones, que cuentan con la participación de organismos y ciudadanos para enfrentar de manera distinta y amplia este problema ampliamente generalizado en las instituciones mexicanas...

<https://www.eleconomista.com.mx/politica/11-puntos-para-entender-el-Sistema-Nacional-Anticorrupcion-20170719-0085.html>

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) tiene por objeto fortalecer la acción estatal en materia de prevención y lucha contra la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas. El marco legislativo que sustenta al SNA, se observa en la siguiente ilustración.

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/06/asun_3548008_20170621_1498058402.pdf

8 Énfasis añadido.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de octubre de 2019.

Diputada Martha Elena García Gómez (rúbrica)

SILL