

Sistema Nacional Anticorrupción: Consideraciones técnico jurídicas respecto al tráfico de influencias en la Ley General de Responsabilidades Administrativas¹

Ivonne Nohemí Díaz Madrigal*

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto de reforma constitucional en materia de combate a la corrupción.² Mediante los cambios a la Constitución Política se construyó, en el marco de la justicia administrativa,³ un sistema nacional anticorrupción. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se transformó en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con nuevas facultades en materia de responsabilidades administrativas para autoridades y particulares que reciban dinero público.⁴

Se estableció en los artículos transitorios del decreto de reformas constitucionales obligaciones precisas para el Legislativo Federal. Una de ellas fue la expedición de diversos ordenamientos y modificación de los cuerpos normativos necesarios para la instrumentalización del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), en el plazo de un año.⁵

¹ 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 del 18 de junio de 2016. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2016. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016

* Maestría en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; estudios en Derecho Parlamentario por la Universidad Autónoma del Estado de México. Especialidad en Justicia Administrativa por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Coordinadora de Asesores en temas del Senado de la República.

² Reforma constitucional que modificó los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Federal. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción del 27 de mayo de 2015. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

³ Las reformas secundarias incluyeron reformas a ordenamientos penales, sin embargo, son las autoridades administrativas las que mayormente intervienen en el SNA.

⁴ Atribuciones para la investigación y sanción de actos en materia de corrupción y las faltas graves en las que los particulares estuvieran relacionados.

⁵ Artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción del 27 de mayo de 2015: “**Segundo.** El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así

La reforma constitucional modificó el artículo 73, en su fracción XXIX-V, facultando al Congreso de la Unión para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno, para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones; las sanciones aplicables por actos u omisiones en que éstos incurran, las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

En 2016, durante el periodo extraordinario realizado en el Congreso de la Unión, del 13 al 17 de junio, el Legislativo Federal aprobó los dictámenes identificados como *paquete anticorrupción*. Este paquete incluyó la creación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas y Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en materia de control interno del Ejecutivo Federal, una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, reformas del artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal y del artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; así como reformas al Código Penal Federal y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

De conformidad con la fracción IV del artículo 4º de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), los particulares son sujetos obligados cuando están vinculados con faltas administrativas graves. La calificación de faltas graves se realiza conforme a la propia LGRA y su sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y sus homólogos en las entidades federativas.⁶

El artículo 68 de la LGRA contempla como una falta administrativa grave el *tráfico de influencias para inducir a la autoridad*:

Artículo 68. Incurrirá en tráfico de influencias para inducir a la autoridad el particular que use su influencia, poder económico o político, real o ficticio, sobre cualquier servidor público, con el propósito de obtener para sí o para un tercero un beneficio o ventaja, o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público, con independencia de la aceptación del servidor o de los Servidores Públicos o del resultado obtenido.

El artículo 91 de la LGRA establece que la investigación por faltas administrativas puede iniciar de oficio o por denuncia, y estas últimas pueden ser anónimas.

Respecto a las sanciones en el ámbito administrativo, el artículo 84 de la LGRA establece:

Artículo 84. Para la imposición de las sanciones por faltas administrativas graves y Faltas de particulares, se observarán las siguientes reglas:

como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.”

⁶ Artículo 3, fracción IV de la LGRA; artículos 4 y 9 de la Ley Orgánica del TFJA.

Sistema Nacional Anticorrupción. Consideraciones técnico jurídicas respecto al tráfico de influencias en la Ley General de Responsabilidades Administrativas

I. La suspensión o la destitución del puesto de los Servidores Públicos, serán impuestas por el Tribunal y ejecutadas por el titular o servidor público competente del Ente público correspondiente;

II. **La inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas,** será impuesta por el Tribunal y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

III. Las sanciones económicas serán impuestas por el Tribunal y ejecutadas por el Servicio de Administración Tributaria en términos del Código Fiscal de la Federación o por la autoridad competente de la entidad federativa correspondiente. (Énfasis añadido)

En materia penal el artículo 221 del Código Penal Federal define el delito de tráfico de influencias de la siguiente manera:

Artículo 221.- Comete el delito de tráfico de influencia:

I. El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y

II. Cualquier persona que promueve la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior.

III. El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código. (Énfasis añadido)

Al que cometa el delito de tráfico de influencia se le impondrán de dos años a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Precisemos algunos elementos técnico jurídicos en torno a la conducta calificada como ilegal, en el artículo 68 de la LGRA:

1. La aplicación de la LGRA corresponde al ámbito administrativo, sanciona faltas administrativas de particulares y servidores públicos. En el Código Penal se definen delitos.
2. Faltas administrativas y delitos son sancionados con una consecuencia jurídica.
3. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha reconocido, respecto al derecho administrativo sancionador,⁷ qué principios penales como tipicidad de la conducta y la reserva de ley, deben aplicarse al derecho administrativo pues son elementos centrales del principio de legalidad.⁸

⁷ GONGORA Pimentel Genaro David, *El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana*, Estudios en Homenaje a Héctor Fix Zamudio, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo XII, México, 2008, pp. 264-271.

⁸ RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIÉN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARÁCTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA. Tesis 2ª. CLXXXIII/2001, Segunda Sala, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 718.

4. Las consecuencias jurídicas por faltas administrativas son de carácter sancionador no recaudatorio, por lo cual comparten características con las sanciones penales que tienen la finalidad de castigar.⁹
5. La conducta descrita como ilegal debe contar con los elementos objetivos necesarios que den certeza y precisión respecto a la conducta que refieren (tipicidad),¹⁰ evitando interpretaciones y creaciones legales que no provengan del legislador (principio de reserva de ley).
6. Aplicando principios constitucionales penales, en materia administrativa también queda prohibido la interpretación por analogía o mayoría de razón.

En esta tesitura, en el Código Penal, el tipo penal de tráfico de influencias considera elementos objetivos claros en la hipótesis normativa: Promoción de una conducta ilícita. Se entiende ilícita toda conducta que expresamente se establezca contraria a la ley o que expresamente se prohíba.

En tanto la LGRA refiere a elementos ambiguos: 1) Uso de influencia (¿cómo comprobar la influencia?); 2) Uso de poder económico; 3) Uso de poder político; 4) Y se adiciona un elemento que inserta mayor incertidumbre, sea este “real o ficticio”.

¿La manifestación de ideas, las propuestas sociales dirigidas a legisladores o la promoción de iniciativas ciudadanas se considera hacer uso de algún tipo de influencia? Tal vez la pregunta resulta innecesaria, la respuesta es probable que sea sí, porque se sanciona cuando el poder o la influencia sean reales o ficticios. ¿Cuál es la conducta que se sanciona realmente? queda claro que el uso de alguna influencia no, porque incluso quien no la tenga es sujeto de sanción. Efectivamente, no hay elementos objetivos claros que precisen la conducta. Retóricamente preguntamos ¿Cómo puede un ciudadano construir una defensa jurídica sobre una acusación de poseer algo inexistente?

Adicionalmente, el artículo 68 de la LGRA representa una norma contraria a lo dispuesto por una norma de jerarquía menor, no obstante, es parte del propio sistema jurídico.¹¹ En los reglamentos de las Cámaras legislativas se permiten las actividades tendientes a la influencia en las decisiones, con el candado respectivo

⁹ MULTA. LA PREVISTA EN EL ARTICULO 76, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, REFORMADO POR EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE JULIO DE 1992, IMPUESTA RESPECTO DE UN ACTO DE CONSUMACIÓN INSTANTÁNEA, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Tesis 2ª CIX/2003, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, septiembre de 2003, p. 667.

¹⁰ TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. Jurisprudencia P. J. 101/2006, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1666.

¹¹ La respuesta evidente podría ser aplicar los criterios de jerarquía, de norma posterior o la especialidad de la ley, no obstante, las respuestas posibles, aunque jurídicamente procedentes, atenta contra derechos del ciudadano de acercarse y exigir a sus representantes.

de que los modos sean lícitos, así el Reglamento del Senado¹², en el artículo 298, señala:

1. Se entiende por cabildeo la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto, **con el propósito de influir en decisiones que les corresponden** en ejercicio de sus facultades.

2. Las comisiones y los senadores informan por escrito a la Mesa, para su conocimiento, de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses.”

Artículo 299:

“1. Los senadores o el personal de apoyo no pueden aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para **influir ilícitamente** en las decisiones del Senado.

2. Toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda. (Énfasis añadido).

En conclusión, la redacción actual del artículo 68 de la LGRA vulnera principios constitucionales de: reserva de ley, legalidad y tipicidad. Adicionalmente genera una contradicción en el ordenamiento jurídico con serios riesgos para el principio de representatividad que obliga a los servidores públicos, elegidos mediante voto popular, incluyan en sus actuar las demandas que sus votantes realizan.

Bibliografía

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 del 18 de junio de 2016.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción del 27 de mayo de 2015.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

GONGORA Pimentel Genaro David, El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana, Estudios en Homenaje a Héctor Fix Zamudio, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo XII, México, 2008, pp. 264-271.

¹² Disposiciones similares se encuentran en el Reglamento de Cámara de Diputados en los artículos 261 al 268.