

## **LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS EN EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN MEXICANO<sup>1</sup>**

Alfredo DELGADILLO LÓPEZ<sup>2</sup>

Daniela Estefanía AGUILLÓN SAUCEDO<sup>3</sup>

*Con cariño para el insigne jurista  
Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez*

Ante la escasez de textos jurídicos que expliquen las reformas constitucionales del año 2017 en materia de responsabilidades de los servidores públicos y, en especial, de la naciente institución jurídica denominada: Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), surge una obra en la que de forma clara y concisa están expuestas las causas por las que se hacen los mencionados cambios, el contexto en el que se realizaron, las leyes generales que recientemente se expidieron, el actual procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos, así como las nuevas atribuciones de los tribunales de justicia administrativa.

De aquí la importancia de este novedoso libro, resultado de un profundo estudio efectuado por la Magistrada adscrita a la Sala Regional del Pacífico del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Graciela Buenrostro Peña. El cual puede ser una herramienta para esclarecer las dudas que naturalmente surgen ante este cambio tan radical en el derecho administrativo mexicano.

Esta obra se divide en siete capítulos y, para complementar la información, se acompaña de cuatro gráficas que de forma didáctica explican procedimientos administrativos y la integración del SNA, además, su bibliografía se compone de 38 autores nacionales e internacionales, que escribieron sobre diversas disciplinas del Derecho, como: Derecho Penal, Derecho Procesal, Teoría del Derecho, De-

---

<sup>1</sup> Buenrostro Peña, Graciela, Prólogo de Carlos Chaurand Arzate, México, Porrúa, 2019, p. 147.

<sup>2</sup> Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit. Miembro de la Notaría Pública Seis de la Primera Demarcación Notarial del Estado de Nayarit.

<sup>3</sup> Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit. Se integró al Poder Judicial de la Federación desde 2017.

recho Administrativo y Derecho Disciplinario; así como de dieciséis sentencias relevantes, de las cuales, diez fueron emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuatro por el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y las dos restantes por algunos Tribunales Colegiados en Materia Administrativa.

En la parte inicial nos ilustra sobre el “sistema de responsabilidades de los servidores públicos”; donde examina sus antecedentes, así como sus aciertos y deficiencias; en el ulterior capítulo expone el particular contexto y el proceso de “la reforma constitucional anticorrupción”; el tercero está dedicado a describir la “Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción” (LGSNA), misma que nace como resultado de la aludida reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); enseguida analiza otra naciente legislación: la “Ley General de Responsabilidades Administrativas” (LGRA); en el quinto capítulo hace referencia al “procedimiento de responsabilidad administrativa”, el cual tiene considerables diferencias respecto de su antecesor; en el siguiente define “la jurisdiccionalización de las sanciones disciplinarias”; tema que presenta un comparativo entre el Derecho Penal y el Derecho Disciplinario y, por último, estudia “los recursos en contra de las resoluciones”, donde destaca la importancia del Derecho Procesal en materia administrativa.

Con el fin de introducir al lector en el tema, estudia cronológicamente las responsabilidades de los servidores públicos desde el México independiente hasta el 2015. En esta exposición se evidencia que el Derecho Disciplinario en nuestro país ha tenido una lenta transformación, ya que los legisladores se han equivocado al tratar de regular las responsabilidades de los funcionarios, especialmente las administrativas, pues las han confundido con las penales, políticas y laborales, por lo que se ha generado una constante ambigüedad en la imposición de sanciones, lo cual condujo a un rotundo fracaso que sigue provocando malestar en los administrados. No obstante, estas deficiencias técnicas han sido de utilidad para que actualmente el Congreso de la Unión haya corregido algunos de sus errores respecto a la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, tal y como lo expone la autora en los posteriores capítulos.

Asimismo, menciona el contexto previo a la reforma constitucional anticorrupción, el cual sobresalía por el creciente clamor de la ciudadanía contra el au-

mento de la corrupción y la impunidad de los servidores públicos, mismos que se sintieron constreñidos a reformar la CPEUM con el objetivo de corregir dichos males y disminuir ese ferviente malestar. Bajo esta tesitura, se otorgaron facultades al Congreso de la Unión para crear las leyes necesarias, dentro de las cuales, lo trascendental es la clasificación de las faltas administrativas en graves y no graves, la precisión de los órganos competentes para la investigación e imposición de estas, así como sus respectivas atribuciones, en virtud de que, a diferencia de la ley anterior, la autoridad investigadora es diferente a la sancionadora; también se subraya la inclusión de los particulares como sujetos de la LGRA.

Por otra parte, explica quiénes son los integrantes del SNA, sus facultades y su composición actual. Es importante mencionar que no se compone únicamente por autoridades de los poderes del Estado mexicano, sino también por representantes de entidades autónomas y de la sociedad civil, por lo que se presume que este sistema evidentemente es autónomo, ya que pretende desligarse de intereses políticos. Asimismo, comenta que a pesar de la buena voluntad de algunos integrantes de este sistema, los avances han sido lentos; por ejemplo: la reproble situación en la que se encontraban los Sistemas Locales Anticorrupción en julio de 2016, a un año con ocho meses de haberse publicado la LGSNA, pues solamente habían concluido con la instalación de la estructura operativa once estados. Hoy, tres años con siete meses después de la publicación de la ley precitada, únicamente faltarían Chiapas y la Ciudad de México, según el portal del SNA<sup>4</sup>.

Otro punto destacable es el apartado de la LGRA, donde hay novedosos cambios. Por mencionar algunos: la delimitación del término “infracción”; mayor amplitud en las facultades que se le han dado a los tribunales de justicia administrativa para imponer sanciones; la creación de la Plataforma Digital Nacional con el fin de informar a los gobernados sobre el historial patrimonial de todos los servidores públicos y sus declaraciones fiscales; y, como en repetidas ocasiones destaca la Magistrada como el más importante: que los particulares que participan en la comisión de faltas graves de los servidores públicos no sean únicamente sujetos de la imposición de sanciones de naturaleza penal, sino también de índole disciplinaria.

---

<sup>4</sup> Sistema Nacional Anticorrupción, <https://sna.org.mx/sistemaslocales/> (Fecha de consulta: 21 de febrero de 2020).

Por lo que se refiere al procedimiento disciplinario, la autora, en primer lugar subraya que se realizará con las disposiciones de la LGRA y no bajo la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Además, a través de una gráfica hace una clara explicación del mismo, señalando plazos y características esenciales con el fin de facilitar la comprensión del lector. Asimismo, reitera que todo el procedimiento sancionador por faltas no graves se substanciará en sede administrativa, dada su naturaleza. Otro de los puntos novedosos de la ley en mención es el referente a la extensión de los plazos para la prescripción, pues, como deduce Buenrostro Peña, la autoridad administrativa ha sido ineficiente al resolver los asuntos en los plazos preestablecidos o, por otra parte, las infracciones han ido en aumento o, en el peor de los escenarios, han sucedido ambas.

Merece especial mención el apartado que habla de la *jurisdiccionalización* de las sanciones disciplinarias, pulcra exposición que orienta al lector con el fin de no confundir las sanciones administrativas con las penales, explicando sus diferencias e individualizando las primeras con sus elementos particulares que las convierten en una sub rama independiente de estudio. Bajo ese tenor, señala que una de las novedades más importantes es que los causantes de faltas graves no serán castigados por los órganos administrativos sino por los jurisdiccionales. Continúa Buenrostro Peña criticando al proceso lento para ejecutar las reformas, debido a que algunos magistrados en materia anticorrupción aún no han entrado en funciones.

Para complementar este nuevo procedimiento en el sistema jurídico mexicano, añade un capítulo que primeramente señala las diferencias entre el recurso civil y administrativo y, posteriormente, define a este último. Asimismo, menciona que los recursos que regula la LGRA son los siguientes: a) De inconformidad; b) De revocación; c) De reclamación; d) De apelación, y e) De revisión y, de forma sucinta describe a cada uno.

Ante la fehaciente evidencia que demostraba que la corrupción había rebasado al estado de derecho, era inevitable que se reformara la CPEUM con el fin de obtener un resultado diferente al combatir a este maligno fenómeno; sin embargo, al crearse nuevas leyes, nacieron con diversas deficiencias. Como consecuencia, hay un constante debate entre los políticos y académicos respecto al SNA, celebrado por los primeros por ser una figura jurídica ejemplar para erradicar

la corrupción, cuestionado por los segundos ante la apariencia de ser únicamente un instrumento burocrático diseñado para que jurídicamente no funcione ante los tribunales —si es que pasa los obstáculos y llega hasta esta instancia— y se diluya el clamor de la sociedad.

Por su parte, la Magistrada Graciela Buenrostro nos menciona que lo aplaudible del SNA, es que nace gracias a la presión que ejerció la sociedad civil, lo cual produjo que se logran cambios en el derecho objetivo para disminuir la corrupción, por lo que deja de manifiesto que corresponde a la ciudadanía vigilar a funcionarios y particulares. Además, señala que es favorable la participación en el sistema de los representantes de la sociedad civil, pues estos también son un vínculo con instituciones académicas; no obstante, es difícil tener opiniones similares de los otros integrantes, ya que algunos de los que vigilan la corrupción dependen en sus nombramientos de los funcionarios vigilados, por lo que se cuestiona la autonomía del sistema.

Únicamente sugerimos que, debido a que se estudia una figura novedosa, las fuentes sean más actualizadas, ya que solo se consultaron tres libros correspondientes a esta década. Es verdad que es casi inexistente en México la doctrina que hable de estos temas; sin embargo, en algunas revistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y en otros países (la República de Colombia, por ejemplo, específicamente en la prestigiosa Universidad de Externado) sí hay textos más recientes. Estos últimos serían de ayuda para generar doctrina y debate con el fin de tener una perspectiva más amplia, conociendo los aciertos y errores en otros sistemas jurídicos al combatir la corrupción. Siendo, por tanto, fundamental el Derecho Comparado, particularmente cuando la figura jurídica objeto de estudio es más reciente en México que en otros países.

En resumen, nos parece que los puntos más destacables de esta obra son:

- a) La pulcritud en las explicaciones, pues consideramos que gracias a estas se hace más entendible la reforma anticorrupción y sus derivados;
- b) La objetividad, debido a que la descripción de los temas y la capacidad para sintetizarlos permite que este libro sea punto de partida con el fin de profundizar en posteriores investigaciones a favor y en contra del SNA;

- c) El ejercicio que realiza la jurista al exponer el contexto previo a la reforma constitucional anticorrupción, ya que, para solucionar un problema, lo principal es conocer las causas;
- d) Las fuentes internacionales que utilizó la autora, pues nos permite comparar los antecedentes y la actualidad tanto del Derecho Disciplinario como del Derecho Administrativo en otras partes del mundo; por último,
- e) Subrayamos el gran mérito de generar doctrina respecto a una figura nueva en el Derecho mexicano y el atreverse a estudiarla y exponerla con tanta claridad a pesar de la escasa bibliografía dedicada al SNA.

En conclusión, el libro "*Las sanciones disciplinarias en el Sistema Anticorrupción mexicano*", es útil para los estudiosos de la ciencia jurídica porque debemos de analizar las nuevas leyes y proponer soluciones que ayuden a que el sistema corrija sus numerosas deficiencias. Asimismo, debido a que en México son pocos los juristas que se han ocupado del SNA, este libro será de gran orientación para poder hacer más estudios y crear una amplia bibliografía con la finalidad de subsanar ese vacío existente. También lo será para la sociedad en general, pues fue esta quien exigió un cambio y, en consecuencia, la Constitución se reformó e hizo que la maquinaria (leyes y SNA) se encuentre lista, para que ahora, esté no solo encendida sino funcionando (presión y vigilancia ciudadana).

Tal y como la indica la autora en el apartado de Introducción: "Estamos ante una nueva posibilidad a partir de una regulación diferente; ahora falta lo más difícil: hacer que el sistema funcione, porque no solo es necesaria la existencia de leyes adecuadas; también se requiere la voluntad política para que la transformación se lleve a cabo, y ese es el reto principal"<sup>5</sup>.

Celebramos esta obra y la recibimos con beneplácito. Esperamos que la Magistrada Graciela Buenrostro Peña la mantenga actualizada y siga aportando a la academia, para la complacencia de los estudiosos del Derecho en aras de tener una eficiente Administración Pública y contar con más herramientas para combatir la corrupción.

---

<sup>5</sup> Buenrostro Peña, Graciela, *Las sanciones disciplinarias en el Sistema Nacional Anticorrupción mexicano*, México, Porrúa, 2019, p. XVI.