

# SANCIONES ADMINISTRATIVAS COMO MECANISMO ANTICORRUPCIÓN: EL CASO DE MÉXICO A NIVEL FEDERAL, 2005-2008\*

DAVID ARELLANO GAULT

Centro de Investigación y Docencia Económicas, México  
david.arellano@cide.edu

WALTER LEPORE

University of Victoria, Canadá  
walepore@uvic.ca

ISRAEL AGUILAR

Sheffield University, Reino Unido  
israel.aguilars@sheffield.ac.uk

## RESUMEN

Las sanciones a los servidores públicos con el fin de detectar tanto fallas o errores en su accionar como actos de corrupción son, sin duda, un instrumento de vigilancia básico en cualquier democracia. Para ello, sin embargo, se deben considerar los retos organizacionales y de estrategia que la implementación de estos instrumentos implica. Es decir, la simple existencia de la norma no es suficiente pues el detalle estará en para qué y cómo se utilizan estos instrumentos para lograr sus objetivos (reducir la incapacidad administrativa y la corrupción por ejemplo). Este artículo presenta un primer esfuerzo por analizar las sanciones aplicadas a los servidores públicos federales en México de 2005 a 2008, con el fin de estudiar e identificar si existen criterios básicos a través de los cuales el gobierno federal mexicano está utilizando este instrumental de control y supervisión. La conclusión básica es que no existe, aparentemente, una estrategia explícita que defina criterios básicos y uniformes para la aplicación de estas sanciones, por tanto dejando muy endeble la lucha contra la corrupción o la mejora administrativa a través de estos instrumentos.

Palabras clave: Corrupción, Sanciones, Conflicto de intereses, Organizaciones públicas, Reforma administrativa, México.

---

\* Los autores agradecen el apoyo del CONACYT (México) para la realización de la presente investigación, que forma parte del proyecto “Rendición de cuentas y conflictos de interés en México: supuestos, argumentos e implicancias. Un análisis empírico (2000-2007)”, con número de registro 084293 del Fondo Sectorial para la Investigación en Educación SEP-CONACYT.

# **ADMINISTRATIVE SANCTIONS AS AN ANTICORRUPTION MECHANISM: THE MEXICAN CASE AT THE FEDERAL LEVEL, 2005-2008**

## **ABSTRACT**

Penalties to public officials destined to detect both performance failures and acts of corruption are undoubtedly essential surveillance instruments to the well-being of any democratic system. However, the implementation of these instruments entails important organizational and strategic challenges which must be taken into account. In other words, the mere existence of norms and regulations is not sufficient, since the details of their implementation are critical, i.e., for what purpose and in which way these instruments are used (it is different, for example, if the supervision and prosecution aim to reduce administrative errors or corrupt acts). This article presents a primary attempt to analyze the penalties applied to Mexican federal public officials between 2005 and 2008. The aim is to examine and identify if there are certain basic criteria through which the Mexican federal government is implementing this control and surveillance mechanism. The tentative answer from the collected data is that there is no apparent explicit strategy which defines basic and homogeneous criteria for the implementation of these sanctions, thus greatly weakening the struggle against corruption or for administrative improvement through these instruments.

Keywords: Corruption, Penalties, Conflict of interest, Public organizations, Administrative reform, Mexico.

## INTRODUCCIÓN

México y muchos de Latinoamérica han realizado esfuerzos importantes de modernización política y administrativa en los últimos años. Desde la incorporación de presupuestos por resultados, medición de desempeño, leyes de transparencia, esquemas de desregulación, incorporación de vouchers, entre muchos otros instrumentos que prometen llevar a nuestros países a una nueva era de gobiernos efectivos y que rinden cuentas.

Sin embargo, también es cierto que los resultados en muchos países son todavía muy limitados. El caso de México es sintomático: la calidad de sus gobiernos, su capacidad para enfrentar siquiera las necesidades básicas de seguridad, derechos de propiedad y servicios básicos es muy limitada.

En el caso mexicano, uno de los factores que llama la atención en este sentido, es la reducida importancia relativa que en estos esfuerzos de reforma ha recibido la lucha contra la corrupción. Si bien se han reformado leyes e incluso se cuenta con una secretaría de estado (la Secretaría de la Función Pública, SFP) encargada a nivel federal de atender este fenómeno, poco se puede decir de la efectividad de estos esfuerzos más allá de la retórica que anuncia que se han realizado dichos esfuerzos. Realizar estudios más sistemáticos y empíricos sobre los instrumentos que se han implementado y su efectividad parecería un paso necesario.

La corrupción es, sin duda, un concepto difícil de definir operativamente en pocas palabras. Para los fines de este texto seguimos a Malem Seña (2002: 32) quien lo define como la violación de un deber posicional. Esta definición tiene la ventaja de no llevar el concepto exclusivamente a la esfera del sector público, sino de todos aquellos que aprovechándose de su posición en una relación, organización o institución, violan su deber para obtener beneficios ilegítimos.

Sin embargo, parece necesario dar un paso analítico adicional: considerar a la corrupción como una relación social densa. Esto es, más que una simple decisión de un individuo en una circunstancia de cálculo particular, la corrupción puede ser un entramado de relaciones sociales donde la falta de ese deber posicional se genera como parte de una lógica de comportamientos entrelazados de diferentes actores, públicos y privados. Siendo visto así, queda claro de partida que los instrumentos para atacar a la corrupción tienen que enfrentar más que un grupo de incentivos de actores individuales calculadores. Tienen que enfrentar una relación social que puede estar altamente institucionalizada. Tan institucionalizada como para ser capaz de “engañar” e, incluso, cumplir con las reglas que los instrumentos de vigilancia y control les imponen.

Esto implica tratar a la corrupción como un fenómeno social, como un problema público que se enfrenta con instrumentos siempre falibles que hay que probar, experimentar y cambiar constantemente (Heidenheimer, et al. 1993, Anechiarico y Jacobs 1996). En corto: lo que es posible hacer es estudiarla, diagnosticarla, experimentar y afectar a la larga el marco de relaciones sociales que la sostiene. Es una conclusión dura y tal vez difícil de aceptar para algunos: no es posible eliminar a la corrupción pero sí acotarla, reducirla, mantenerla controlada y minimizada. Una visión así de pragmática tiene sus ventajas: todos los instrumentos que se intenten están a prueba y deben ser evaluados por sus efectos y no por sus intenciones. Una visión de política pública y de análisis organizacional (Arellano 2010) que se pregunta por los límites, dilemas y alcances reales de los instrumentos. Instrumentos falibles, experimentales, que requieren de comprenderse en términos de su costo beneficio y de las posibilidades reales de obtener aunque sea resultados parciales (Moore 1995).

Este paso parece sustantivo, pues es muy probable que no será con esfuerzos voluntaristas y gritos moralistas que este fenómeno sistémico y social de la corrupción sea controlado y afectado por los instrumentos que se tienen al alcance en una democracia. En otros espacios (Arellano y Lepore 2009, Arellano, Medina y Rodríguez 2012) hemos analizado desde esta perspectiva los límites de instrumentos como los controles a conflictos de interés y las regulaciones que crean la figura del informante interno. Las lecciones han sido interesantes: dichos instrumentos tienen problemas muy importantes de instrumentación y diseño, pueden ser costosos, difíciles de controlar, y por lo general producen resultados parciales y requieren complementarse con instrumentos de prevención, educación y capacitación para tener algún grado de efectividad. Y sin embargo, con todos estos límites y con todos los costos que implican, parecen ser instrumentos que vale la pena intentar, aun a sabiendas de sus límites y de sus costos.

Siguiendo con este tipo de estudios, trabajos de un corte más empírico que busquen comprender la socialidad densa de la corrupción (en nuestro caso, desde el punto de vista organizacional) presentamos este artículo. La idea es fortalecer una perspectiva de la corrupción como un fenómeno social y un estudio concreto de los costos y beneficios de los instrumentos para combatirla. Estos instrumentos se asumen, como punto de partida, limitados, con costos, que requieren de un detallado seguimiento y ajuste constante en la práctica con el fin de lograr el objetivo buscado: no acabar con la corrupción (objetivo alejado de toda realidad) sino de acotarla, reducirla, hacerla socialmente menos deseable, institucionalmente menos llamativa. Objetivos todos que requieren de experimentación constante,

ajuste y, muy importantemente, tener un gran respeto por el detalle de la implementación de dichos instrumentos.

Con esta intención, el presente artículo busca dar un paso que consideramos necesario: entender cómo en la práctica se están tomando las decisiones de sancionar a servidores públicos federales en México. La idea es, justamente, recuperar la información pública disponible con el fin de amalgamar información empírica valiosa que permita seguir comprendiendo cómo en la práctica, con qué criterios y desde qué estructuras organizacionales se está definiendo que un servidor público está actuando indebida o erróneamente. Analizar la base de datos de sanciones a los servidores públicos federales mexicanos permitiría comenzar a responder preguntas, para esta realidad nacional, como ¿cuáles criterios se usan para castigar, sancionar, acusar o reprimir errores, omisiones o actos indebidos?, ¿cómo se definen y diferencian dichos actos?, ¿qué tipo de actividades en concreto se están sancionando, dónde y porqué, con qué justificación?, ¿se están sancionando más actos por errores procedurales que por actos indebidos?, ¿las sanciones son por actos considerados graves, en qué porcentaje?, ¿se pueden desglosar sanciones por conflicto de intereses en alguno de sus tipos?, ¿se pueden diferenciar en general diferentes actos indebidos? Entre muchas otras, responder a estas preguntas sería de gran utilidad para comprender en algún sentido, la socialidad de la corrupción en el ámbito federal.

En el presente texto se busca dar algunos de estos pasos. Desafortunadamente debido a la bajísima calidad (y probablemente confiabilidad) de la información pública disponible y entregable por la Secretaría de la Función Pública<sup>1</sup>, nuestro esfuerzo se queda en este momento en una fase meramente descriptiva y muy general. Se trata de un ejercicio cuyo propósito principal fue recopilar y analizar en términos

---

1 Para este ejercicio se realizaron varias solicitudes de información directamente a la Secretaría de la Función Pública con el fin de obtener el listado de sanciones de estos años, la justificación legal, el argumento, el tipo de sanción, entre otras cuestiones. La dificultad para obtener la información fue mayúscula a lo largo de los años en que se intentó conseguir una base de información mínimamente creíble. La información llegaba incompleta, se nos pidió asistir a decenas de Órganos Internos de Control para, uno por uno, encontrar la información solicitada, expediente por expediente, haciendo imposible el ejercicio óptimo. Al final, obtuvimos tres bases de datos distintas, en diferentes momentos y con diferentes datos proporcionados por la misma secretaría. Se decidió tratar con estas bases distintas de consolidar una a través de los datos que no se contradecían, lo mejor que se pudo. Advertimos al lector entonces que el análisis descriptivo que presentamos debe ser tomado con sumo cuidado pues el nivel de confiabilidad de la información otorgada por la secretaría encargada de impulsar la transparencia es relativamente baja. En todo caso creemos que las tendencias generales encontradas son interesantes de analizar.

básicos la información relativa a las sanciones administrativas impuestas en la administración pública federal mexicana (APF) para el periodo 2005-2008. Este periodo fue elegido, además de la esperanza relativa de obtener los datos, porque el número de sanciones se incrementó paulatinamente entre estos años y, además, corresponden a años de cambio de administraciones. De esta manera, también se podría apreciar en principio cierta continuidad o discontinuidad en la materia. Sin embargo, debe advertirse que este análisis no busca alcanzar conclusiones teóricas, sino realizar descripciones empíricas a partir de las cuáles puedan realizarse, posteriormente, aportaciones teóricas relevantes.

La presente investigación se divide en tres apartados. En el primero, se describe brevemente el sistema de responsabilidades en México, haciendo énfasis en las responsabilidades administrativas. En la segunda parte, se presentan los resultados de los análisis de los datos recopilados. Finalmente, se apuntan algunas reflexiones finales a manera de conclusión. Además, se presenta en un anexo metodológico la manera en la que se integró la información y se realizó el análisis de las sanciones aplicadas en el ámbito federal del sector público mexicano durante el periodo referido.

## **SISTEMA DE RESPONSABILIDAD Y SANCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES EN MÉXICO**

Formalmente hablando, los servidores públicos<sup>2</sup> deben sujetar sus actos a los lineamientos que específicamente establecen las leyes. Evidentemente, este elemento formal es el principal sustento de la definición de cumplimiento que se tienen en el sector público. Y la falta en el cumplimiento de las leyes o normas vigentes lleva consecuencias jurídicas que generan responsabilidades y sanciones aplicables a los servidores públicos involucrados.

Existe una mirada de alguna manera conductista detrás de esta visión de las sanciones: los actos de los individuos se basan en motivos, que son las fuerzas que pueden influenciar la voluntad humana. Así, una sanción es una fuerza externa al individuo que busca influir en sus motivos para acatar de cierta manera con el fin de que se acate la regla. Austin (en Lara 2004) define las sanciones como el daño que se provoca en caso de que un mandato sea desobedecido o incumplido. Las sanciones buscan

2 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) define en su artículo 108 a los servidores públicos como toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en alguna de las entidades gubernamentales y son responsables por sus actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Sin embargo, las leyes federales en materia de responsabilidad pública sólo aplican para aquellos individuos que ejerzan recursos federales, asimismo, obliga a las legislaturas locales a expedir las normas en la materia para los servidores públicos de las entidades federativas y los municipios.

la obediencia por medio de la aplicación de la fuerza o de una “amenaza” que cambie el equilibrio calculado por cada individuo en términos de sus motivos y las consecuencias de su accionar. En este sentido, Bobbio (en Lara 2004) define las sanciones como una acción sobre la conducta que busca prevenir o eliminar consecuencias dañinas. Las sanciones son un mecanismo que le permite a un sistema normativo salvaguardar las leyes de la degradación generada por acciones contrarias.

De alguna manera entonces, el supuesto básico es que la sanción no es sólo un castigo que se aplica de facto, sino que también tiene fuerza preventiva al ser una amenaza que puede influir el comportamiento hacia el acatamiento de manera continuada, todo a partir de un cálculo racional de costos y beneficios por parte de actores racionales y relativamente individualistas (una visión en el fondo compartida por el llamado nuevo institucionalismo económico, North 1990, Williamson 1973).

Analizando el caso específico en México, la Constitución Política señala, en la fracción I de su artículo 109, tres ámbitos en que los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidades: constitucional<sup>3</sup>, penal<sup>4</sup> y administrativa. Asimismo, en el párrafo octavo del artículo 111, se agrega la responsabilidad en el ámbito civil<sup>5</sup>. Cada una de las cuales puede generar

3 La responsabilidad constitucional ocurre cuando el presidente de la república, representantes populares, funcionarios públicos y autoridades judiciales federales y locales son sujetos de juicio político. Las sanciones para los funcionarios federales que actúen en perjuicio de los intereses públicos pueden ser la destitución e inhabilitación. En el caso de funcionarios subnacionales que violen la Constitución, las leyes federales o hagan un manejo indebido de recursos, se llega a una resolución declarativa, que se informa a las legislaturas locales para que procedan de la forma que marcan las leyes estatales. El fundamento legal que da forma a la responsabilidad constitucional se encuentra en los artículos 108 al 111 y 114 de la CPEUM y en los artículos 123 al 126 del Código Penal Federal.

4 La responsabilidad penal se da en los casos en que funcionarios cometan delitos en la materia, como enriquecimiento ilícito, traición a la patria, espionaje, conspiración, abuso de autoridad, uso indebido de atribuciones y facultades, tráfico de influencias, cohecho, peculado, entre otros. Las sanciones contra los funcionarios federales pueden ser: confinamiento, sanción pecuniaria, amonestación, apercibimiento, suspensión o privación de derechos, inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos y decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito, entre otras. Además, de una pena de cinco a cuarenta años de prisión y de ciento veinte a mil ciento cincuenta días multa. Para los funcionarios estatales, se realiza la declaración de procedencia y se comunica a las legislaturas locales, además de cinco a cuarenta años de prisión y de ciento veinte a mil ciento cincuenta días multa. El fundamento legal de la responsabilidad penal se encuentra en los artículos 109, 111, 112 y 114 de la CPEUM y los artículos 24 al 50bis, 52, 123 al 145, 212 al 224 del Código Penal Federal.

5 La responsabilidad civil tiene su fundamento legal en el párrafo octavo del artículo 111 de la CPEUM. Se trata de la infracción de los preceptos del Código Civil Federal

distintos tipos de sanciones.

La responsabilidad administrativa, de acuerdo con la fracción III del artículo 109 de la Constitución, ocurre en los casos en que los funcionarios afectan con sus actos u omisiones la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben seguir en el ejercicio de sus empleos, cargos y comisiones. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) señala en su artículo octavo, las razones que generan responsabilidad administrativa para los servidores públicos<sup>6</sup>. Asimismo, la LFRASP define las posibles sanciones que pueden ser aplicadas. Éstas son: amonestación privado o pública, suspensión, destitución, sanción económica, inhabilitación e indemnización a los particulares.

La amonestación es un correctivo disciplinario que busca evitar la reiteración de un acto indebido. Es similar al apercibimiento, debido a que ésta es una advertencia o conminación que un superior jerárquico realiza a un servidor público con respecto de las consecuencias nocivas que podrían producir cierto acto u omisión. La diferencia dentro del derecho público mexicano radica en que el apercibimiento no provocaba registro en el expediente del servidor público, sólo consistía en una llamada de atención que podría efectuarse en privado o de forma pública. Por su parte, la amonestación tanto pública como privada sienta precedente en el expediente del servidor público. De acuerdo con la fracción I del artículo 16 de la LFRASP, las amonestaciones son impuestas por la SFP, el contralor interior o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el jefe inmediato.

La suspensión es un mecanismo temporal que impide que un servidor público pueda desempeñarse en el empleo, cargo o comisión que

---

y las sanciones se dan con base en ese ordenamiento.

- 6 Las faltas que generan responsabilidad administrativa para los servidores públicos mexicanos son, entre otras: incumplimiento de sus funciones y fines; incumplimiento con los procesos de planeación, programación, presupuestación, manejo de recursos económicos, rendición de cuentas, o custodia y cuidado de documentación e información; trato irrespetuoso y deshonesto con las personas; ejercicio extemporáneo de funciones; autorizar o indultar ausencias injustificadas; autorizar la designación de servidores inhabilitados; conflicto de interés; aceptación de regalos; no presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial; no atender quejas y responsabilidades; no supervisar el cumplimiento de la ley; no denunciar a otros servidores; no proporcionar información y evidencia que permita constatar el desempeño de sus atribuciones; realizar pedidos o contratos con servidores públicos activos o inhabilitados; inhibir quejas o denuncias; incidir en otro servidor público para obtener beneficio; adquirir bienes inmuebles que pudieran aumentar su valor por obras o información producto de su encargo; e incumplir las leyes.

desempeñaba al momento de infringir las leyes. De acuerdo a la fracción II del artículo 13 de la LFRASP, las suspensiones, no deben ser menores de tres días ni mayores a un año. Por su parte, la destitución del puesto es la intermisión definitiva y separación de un servidor público del ejercicio del empleo, cargo o comisión que desempeñaba. De acuerdo con la misma ley, la destitución se lleva a efecto en caso de infracciones graves. Asimismo, la LFRASP señala, en el mismo artículo 13, que las infracciones graves serán por incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la misma ley<sup>7</sup>. De acuerdo con la fracción II del artículo 8 de la LFRASP, tanto la suspensión como la destitución del puesto es impuesta por la SFP, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad.

La sanción económica refiere a la reposición económica de los daños ocasionados por un acto u omisión en el ejercicio de algún empleo, cargo o comisión. De acuerdo al artículo 111 de la CPEUM, las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados, pero tampoco pueden ser iguales o menores al monto del lucro o los daños, de acuerdo al artículo 15 de la LFRASP. La fracción IV del artículo 16 de la misma ley, establece que las sanciones económicas serán impuestas por la SFP, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Finalmente, la inhabilitación temporal es el impedimento legal para ejercer algún empleo, cargo o comisión en un determinado lapso de tiempo. De acuerdo al artículo 13 de la LFRASP, cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación. Sin embargo, en caso de que existan daños, perjuicios, beneficio o lucro, la inhabilitación podrá ser de un año hasta diez años (si su monto no excede doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal) o, de diez a veinte años (si excede de dicho límite). La inhabilitación de diez a veinte años también puede aplicarse por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que fue inhabilitada por un plazo mayor de diez

---

7 En términos generales, estas obligaciones son: abstenerse de ejercer su empleo después de concluido su período de designación, abstenerse de contratar a servidores públicos que se encuentren inhabilitados, abstenerse de intervenir en el nombramiento o remoción si existe interés personal, familiar o de negocios, proporcionar información y datos para la vigilancia y defensa de los derechos humanos, abstenerse de inducir a otro servidor para obtener beneficio personal, familiar o de negocios y, abstenerse de adquirir bienes inmuebles si existe interés personal, familiar o de negocios.

años pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez transcurrido el plazo de la sanción, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar dé aviso a la SFP, justificando los motivos de la incorporación. En caso contrario, será causa de responsabilidad administrativa y quedará sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado. Con base en la fracción III del artículo 16 de la LFRASP, las inhabilitaciones son impuestas por la SFP, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas en los términos de la resolución dictada.

### **Mecanismos institucionales de supervisión, control y sanción**

Para detectar y perseguir los casos en los que existan servidores públicos que han infringido la ley, el Estado mexicano cuenta con mecanismos institucionales para supervisar, controlar y sancionar a los infractores. En términos de supervisión, de acuerdo al artículo 11 de la LFRASP, las autoridades competentes deben establecer órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en su artículo 8, así como para imponer las sanciones necesarias (Álvarez de Vicencio 2005: 134). Uno de los elementos de este sistema son los órganos de vigilancia y control (OVC) integrados por los órganos internos de control (OIC) y los delegados y comisarios públicos propietarios (DC). Todos estos órganos se encuentran funcionalmente ubicados dentro de la Secretaría de la Función Pública: los delegados y comisarios como los coordinadores sectoriales de los OIC, que son encabezados por un contralor. Es decir, existe un OIC por cada agencia federal y estos agrupados sectorialmente, son coordinados por un delegado o comisario.

Los órganos internos de control, con base en el artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), están integrados por lo menos por tres áreas: auditoría, quejas y responsabilidades. Son dos los medios principales que pueden generar el inicio de un proceso disciplinario administrativo en contra de un servidor público: las quejas y denuncias, por un lado, y las auditorías, por el otro. El artículo 10 de la LFRASP señala que las entidades y dependencias deben establecer unidades específicas en las que cualquier persona tenga acceso para presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Ésta es el área de quejas de los OIC. Por otro lado, el artículo 20 de la misma ley señala que la SFP, vía el contralor interno, es la encargada de llevar a cabo las investigaciones o auditorías, perfectamente motivadas, con respecto de las conductas de los servidores que pueden implicar responsabilidad administrativa. Así, las dependencias y entidades deben proporcionar la información y documentación necesarias.

Una vez detectado al presunto responsable, con base en el artículo 21 de la LFRASP, se le citará a una audiencia, notificándole que habrá de comparecer personalmente a rendir su declaración con respecto a los hechos que se le imputen. Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa que lo justifique, se tendrán por ciertos los actos u omisiones en los que está implicado. Entre la cita y la audiencia, habrá un plazo de entre cinco y quince días hábiles. Finalizada la audiencia, el presunto responsable tendrá un plazo de cinco días hábiles para ofrecer pruebas en relación con los hechos que se le atribuyen.

Desahogadas las pruebas, la SFP, vía el contralor interno, resolverá dentro de un plazo de cuarenta y cinco días hábiles. En caso de que las pruebas presentadas sean suficientes para presumir la inocencia del implicado, emitirá la inexistencia de responsabilidad. En caso contrario, impondrá las sanciones administrativas correspondientes e informará al infractor la resolución en un plazo no mayor a diez días hábiles. La resolución también será notificada para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, en un plazo idéntico. La SFP vía siempre el contralor interno puede ampliar el plazo para dictar la resolución, por causa justificada y por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles<sup>8</sup>.

Los servidores que resulten responsables, de acuerdo con el artículo 25 de la LFRASP, podrán elegir entre interponer un recurso de revocación ante la instancia que emitió la resolución o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA). Las resoluciones del recurso de revocación también son impugnables ante el TFJFA. El Tribunal puede evocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. A su vez, las resoluciones del TFJFA pueden ser impugnadas por la SFP, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades (artículo 29, LFRASP).

---

8 Durante la investigación, la SFP podrá practicar todas las diligencias necesarias para realizar la investigación. El artículo 23 de la LFRASP indica que deben levantarse actas circunscritas en todas las diligencias que se practiquen, suscribiéndolas quienes participen en ellas. Las resoluciones y acuerdos del OIC también constarán por escrito, con base en el artículo 24 de dicha ley. Además, previa o posteriormente al citatorio del presunto responsable el contralor interno vía su titular del área de responsabilidades puede determinar la suspensión temporal del servidor público, si así conviene a la conducción de las investigaciones. La suspensión no supone culpabilidad, y terminará cuando se dicte la resolución.

El artículo 19 de la LFRASP otorga la facultad a la SFP y al contralor interno de iniciar el proceso de responsabilidad penal, por medio de la denuncia ante el Ministerio Público, en caso de conocer infracciones a la normatividad correspondiente. También pueden solicitar al área jurídica de la dependencia o entidad que formule la querrela respectiva.

## REGISTRO DE SERVIDORES PÚBLICOS SANCIONADOS: UN ANÁLISIS DESCRIPTIVO

Con estos antecedentes conceptuales, pasemos ahora al análisis descriptivo base de esta investigación. La base de datos se integró con los datos documentados vía la SFP (como se explicó antes, después de varias solicitudes de información) de las sanciones administrativas aplicadas a los servidores públicos de la APF del 1 de enero de 2005 al 31 de diciembre de 2008. El total de resoluciones administrativas registradas en esos años fue de 29.641 (el anexo 1 describe el método para obtener, consolidar y analizar la información).

En México, son distintas las organizaciones públicas que tienen la facultad de ejercer el poder disciplinario del Estado, por tal motivo, las sanciones administrativas registradas en el periodo de análisis fueron impuestas por distintas entidades. Los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública son la principal autoridad sancionadora, al emitir el 96,5% de las resoluciones. La SFP, por medio de su contraloría interna y su Dirección de Registro Patrimonial, otorgaron menos del 2% del total de las sanciones. Finalmente, el resto de las sanciones fueron emitidas por instancias judiciales (juzgados de distrito, juzgado del fuero común, tribunales unitarios de circuito, entre otros) y por instancias políticas (Cámara de Diputados).

Las causas que se sancionaron en la APF entre 2005 y 2008 son: 1) incumplimiento en la declaración de situación patrimonial, 2) negligencia administrativa, 3) violación de procedimiento de contratación, 4) violación de leyes y normatividad presupuestal, 5) abuso de autoridad, 6) cohecho o extorsión, 7) otras responsabilidades administrativas y 8) sanciones efectuadas por autoridades penales. Como lo muestra la tabla 1, la causa con una mayor incidencia fue la negligencia administrativa, al sumar 48% del total de las sanciones. El incumplimiento en la declaración de la situación patrimonial sumó casi una cuarta parte de las observaciones. La violación de leyes y normatividad presupuestal acumuló casi el 16%, el abuso de autoridad el 5%, la violación de procedimientos de contratación se encontró cercana al 4%, el cohecho o extorsión poco menos del 2, otras causas tuvieron casi el 1% y los casos sancionados por autoridades judiciales no llegaron al 1%.

**Tabla 1: Causas de sanciones en la APF 2005-2008**

Causa	Sanciones	Porcentaje
Negligencia administrativa	14.217	48,0%
Incumplimiento en declaración de situación patrimonial	7.085	23,9%
Violación leyes y normatividad presupuestal	4.639	15,7%
Abuso de autoridad	1.521	5,1%
Violación procedimientos de contratación	1.170	3,9%
Cohecho o extorsión	512	1,7%
Otras	277	0,9%
Por autoridades judiciales	220	0,7%
Total	29.641	100%

*Fuente: Elaboración propia.*

Resulta interesante señalar que las dos causas más numerosas que generan sanciones administrativas (negligencia e incumplimiento de la declaración patrimonial) suman poco más del 70% del total de las sanciones. Difícil es establecer un juicio completo con la información proporcionada. Por ejemplo, la negligencia administrativa puede ser muy grave o realmente muy procedimental. En otras palabras, sería necesario desprender con mucho más detalle esta variable, pues podemos estar hablando en general de sanciones por errores administrativos menores, en la mayor parte de los casos. En cuanto al incumplimiento de la declaración patrimonial, llama la atención la cantidad de sanciones, pero muchas de ellas probablemente tienen que ver con los tiempos, es decir, con atraso en cumplir con todos los elementos de una declaración en tiempo y forma. Lo que queda claro es que nuevamente se está sancionando un problema procedural, no una situación de franca demostración de un acto grave o de corrupción. Podría argüirse que se está frente a un sistema de sanciones minimalista y reactivo: el mayor número de las puniciones y correcciones estarán en aquellos casos donde sea significativamente más sencillo conseguir sustento documental y evidencia empírica de la falta, una vez consumada, más allá de su gravedad. El caso contrario podría ser el de abuso de autoridad o de violación a procedimientos de contratación. En el caso de abuso de autoridad se puede estar hablando de situaciones muy graves, al menos en términos de la relación del gobierno con sus ciudadanos. Desglosar su tipo y sanción sería importante aunque la base de datos hoy día no lo permite. Lo mismo ocurre con la violación de procedimientos de contratación, siendo una situación potencialmente muy grave (dados los recursos cuantiosos que se mueven en las contrataciones del gobierno). Primero, llama la atención lo relativamente poco problemática que parece ser esta situación y segundo la

alta probabilidad de que se esté hablando nuevamente de persecución de errores de procedimiento que pueden ser mínimos o sumamente formales.

Como lo muestra la tabla 2, del total de sanciones registradas entre los años 2005 y 2008, aquellas con el mayor número de casos fueron las amonestaciones públicas (27%), suspensiones (20%) y amonestaciones privadas (18%), seguidas por inhabilitaciones (16%), sanciones económicas (12,5%) y destituciones (6%), finalmente se encuentran el apercibimiento privado y público. Es importante señalar que las sanciones menos graves, como las amonestaciones públicas y privadas, son las más numerosas, lo que aunado a lo discutido con referencia a la tabla 1, abonaría a pensar que el mayor número de sanciones se da por cuestiones procedurales, por fallas menores de los servidores públicos en seguir al pie de la letra numerosas y a veces contradictorias normas de todo tipo que debe seguir y vigilar.

**Tabla 2: Tipos de sanciones en la APF 2005-2008<sup>9</sup>**

Tipo de sanción	Frecuencia	Porcentaje
Amonestación pública	7.881	26,6%
Suspensión	6.062	20,5%
Amonestación privada	5.397	18,2%
Inhabilitación	4.841	16,3%
Sanción económica	3.714	12,5%
Destitución	1.681	5,7%
Apercibimiento privado	33	0,1%
Apercibimiento público	32	0,1%
Total	29.641	100%

*Fuente: Elaboración propia.*

Al vincular tanto las causas como las sanciones contra los servidores públicos entre los años 2005 y 2008, puede apreciarse la forma en que las autoridades sancionadoras han valorado la gravedad de los casos. Una primera observación es que se aprecia una relación directa entre la gravedad en las infracciones y la severidad de las sanciones, lo que habla de

9 En Octubre de 2010 la Secretaría de la Función Pública presentó su cuarto informe de actividades (SFP 2010). En él se presenta un cuadro en la página 106 donde se otorgan datos muy agregados de 2009. Se habla de 8194 sanciones, de los cuales 0 son apercibimientos públicos, 1 privada, 2.083 amonestaciones públicas (25,4%), 2.368 amonestaciones privadas (28,9%), 243 destituciones (2,9%), 981 inhabilitaciones (11,9%), 1.790 suspensiones (21,18%) y 728 (8,8%) sanciones económicas. Estos datos muestran que las tendencias mostradas por nuestra reconstrucción de las diferentes informaciones que la SFP nos entregó son bastante similares a los presentados oficialmente por la SFP. Con esta información podemos decir que las tendencias observadas en este documento son plausibles.

congruencia en general.

**Tabla 3: Relación infracciones-sanciones en la APF, 2005-2008**

Sanciones	Infracciones							
	1)	2)	3)	4)	5)	6)	7)	8)
Apercibimiento Privado	0,01%	0,14%	0,51%	0,11%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Apercibimiento Público	0,00%	0,11%	0,60%	0,22%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Amonestación Privada	45,02%	12,36%	5,73%	6,60%	4,08%	0,20%	4,33%	0,91%
Amonestación Pública	38,88%	26,05%	26,07%	16,90%	17,82%	4,10%	13,00%	2,27%
Sanción Económica	0,04%	15,02%	11,28%	25,03%	11,57%	8,79%	20,94%	1,36%
Suspensión	12,53%	24,18%	27,01%	20,03%	22,68%	5,86%	38,99%	3,64%
Destitución	0,07%	5,64%	6,58%	6,75%	13,41%	33,40%	12,27%	34,09%
Inhabilitación	3,43%	16,49%	22,22%	24,38%	30,44%	47,66%	10,47%	57,73%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Autoridad administrativa: 1) Incumplimiento de declaración situación patrimonial; 2) Negligencia administrativa; 3) Violación procedim. de contratación; 4) Violación leyes y normativa presupuestaria; 5) Abuso de autoridad; 6) Cohecho o extorsión; 7) Otras.

Autoridad judicial: 8) Infracciones en el ámbito judicial.

*Fuente: Elaboración propia.*

Puede considerarse el incumplimiento en la declaración de situación patrimonial la causa menos grave, en función del tipo de sanciones que reciben los servidores públicos que la infringen<sup>10</sup>. Fue la segunda causa

<sup>10</sup> La fracción V del artículo 8 de la LFRASP señala como obligación de los servidores públicos presentar oportuna y verazmente las declaraciones de situación patrimonial. De acuerdo al título tercero de esa ley, la SFP es responsable de llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos. El artículo 37 de la LFRASP indica que la declaración patrimonial inicial debe

que más sanciones generó entre 2005 y 2008, con casi el 24% de los casos. La tabla 3 muestra la distribución que tuvieron las sanciones producto del incumplimiento de declaración patrimonial. El 45% de los casos fue sancionado con una amonestación privada, mientras el 39% con una amonestación pública. Poco menos del 13% de las sanciones fueron suspensión, el 4% inhabilitación, y pocos casos fueron sancionados con la destitución, sanción económica y apercibimiento privado.

Como segunda causa de infracciones, se encuentra la negligencia administrativa. Se entiende por negligencia el desinterés de poner los medios del Estado en práctica, perjudicando de esta forma a algún privado. Se sanciona la negligencia administrativa aún cuando no exista intención de ocasionar daños. En el periodo analizado, fue la principal causa más numerosa. La tabla 3 también presenta las sanciones que se confirieron por negligencia. El 26% de los casos fueron sancionados con una amonestación pública, el 24% con suspensión, el 16% con inhabilitación, el 15% con sanciones económicas, el 12% con amonestación privada, el 6% con destitución y menos del uno por ciento con apercibimiento privado y público.

Por su parte, las violaciones de procedimientos de contratación representan casi el 4% de las resoluciones<sup>11</sup>. El 27% de las violaciones de

---

presentarse dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión, la declaración de conclusión del encargo en el mismo plazo, posterior a la salida del servidor público, y la declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año.

De acuerdo con el mismo artículo 37, en caso de que un servidor público no presente su declaración inicial en los plazos señalados, y no tenga causa justificada de ello, se hará acreedor a una suspensión de su empleo, cargo o comisión por un período de quince días naturales. Si la omisión de la declaración inicial o de modificación patrimonial continuara por un periodo de treinta días naturales siguientes a la fecha en que fue suspendido, la SFP tiene la facultad de declarar el nombramiento o contrato sin efectos, debiendo notificar al titular de la dependencia o entidad correspondiente. En caso de que la omisión sea en la declaración de conclusión de encargo, el ex servidor público se hará acreedor a la inhabilitación por un año.

En caso de que el servidor público intencionalmente asiente datos falsos en su declaración patrimonial será suspendido de su empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses. En caso de una falta grave, el servidor público podría ser destituido e inhabilitado de uno a cinco años, sin perjuicio de que la SFP formule la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público para los efectos legales procedentes. La SFP, de acuerdo al artículo 41 de la LFRASP, puede efectuar investigaciones y auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos. De acuerdo al artículo 42, esta facultad existirá mientras el servidor público se desempeñe en su empleo, cargo o comisión y hasta tres años después de haberlo concluido.

11 La fracción XX del artículo 8 de la LFRASP indica que será sujeto de responsabilidad

este tipo fueron castigadas con la suspensión del servidor público, 26% con amonestación pública, 22% con inhabilitación, 11% con sanción económica, 7% con destitución y 6% con amonestación privada. Menos del 1% fueron los casos sancionados con apercibimiento privado o público.

Por su parte, la violación de leyes y normatividad presupuestal tuvo el 16% del total de sanciones. Una cuarta parte de las violaciones a la normatividad presupuestal fue sancionada económicamente, el 24% fue acreedora a inhabilitación, el 20% correspondió a suspensiones, el 17% fue sancionado con amonestación pública, el 7% con la destitución, el 7% con amonestación privada y algunos casos con apercibimiento público y privado (tabla 3).

La quinta causa es el abuso de autoridad, mismo que se encuentra reglamentado en el Código Penal Federal<sup>12</sup>. Entre los años 2005 y 2008, como lo muestra la tabla 3, el 30% de los casos fue castigado con inhabilitación, el 23% con suspensión, el 18% con amonestación pública, el 13% con destitución, el 12% con sanción económica y el 4% con

---

administrativa el servidor público que celebre o autorice la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público. Además de la transgresión a esta fracción, las violaciones de procedimientos de contratación pueden ser cualquier desacato a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

12. En el artículo 215 de este ordenamiento se establece que un servidor público incurre en abuso de autoridad cuando 1) pida auxilio o emplee la fuerza pública para evitar el cumplimiento de la ley, 2) violente física o verbalmente a una persona sin causa legítima, 3) impida o retarde la prestación de un servicio a los particulares, 4) se niegue a despachar un asunto pendiente dentro de los términos establecidos por la ley (en caso de ser encargado de la administración de la justicia, miembro de la fuerza pública o perito), 5) prive de la libertad a un particular sin causas legales, o en caso de que tenga conocimiento de la privación ilegal de la libertad y no la denuncie, 6) haga que se le entreguen fondos o valores que no se le haya confiado a él y disponga de ellos indebidamente, 7) obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio, 8) otorgue empleo o contratos remunerados de cualquier naturaleza, sabiendo que no se prestará el servicio para el que se les remunera, 9) autorice o contrate a servidores inhabilitados, 10) otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no se desempeñe en el puesto que indica la identificación, 11) obligar a declarar usando la incomunicación, intimidación o tortura y, 12) omitir el registro de la detención correspondiente o retrasar injustificadamente la disposición del detenido a la autoridad correspondiente.

amonestación privada. Ningún caso fue sancionado con apercibimiento público o privado.

La sexta causa de sanción fueron, de manera conjunta, el cohecho<sup>13</sup> y la extorsión<sup>14</sup>, que también son dos delitos del orden penal. Como se muestra en la tabla 3, las sanciones producto del cohecho o la extorsión durante los años 2005 y 2008 se concentraron principalmente en la inhabilitación, con el 48% de las resoluciones, y la destitución, que representó el 33% de los casos. La sanción económica fue la tercera más numerosa con un 9%, seguida de la suspensión con 6%, amonestación pública con el 4% y amonestación privada con un solo caso. El cohecho o extorsión no fue sancionado con apercibimiento público o privado.

Dentro de la base de datos de sanciones administrativas en la APF, entre los años 2005 y 2008 existieron causas definidas como otras causas. La distribución de sanciones se muestra también en la tabla 3. El 39% de los casos fue penado con la suspensión, 21% con sanciones económicas, 13% con amonestación pública, 12% con destitución, 10% con inhabilitación, y 4% con amonestación privada.

Finalmente, se registraron una serie de sanciones cuya causa no es especificada en las bases de datos; sin embargo, debido a que el proceso de estos hechos se ha llevado por la vía judicial y no por la administrativa,

---

13 El CPF, en su artículo 222, define el cohecho como la solicitud o aceptación indebida de un servidor público (o por medio de alguien más, para beneficio propio o para otro) de dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones. Además, es responsable de cohecho la persona que ofrece o entrega alguna prebenda. En caso de que la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no excedan las quinientas veces del salario mínimo vigente en el Distrito Federal, se impondrá una pena de tres meses a dos años de prisión, de treinta a trescientos días de multa, destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñarse en el sector público. En caso de que la dádiva, promesa o prestación exceda los quinientos salarios mínimos, se impondrán de dos a catorce años de prisión, de trescientos a mil días de multa, destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

14 La extorsión se señala en el artículo 390 del CPF como el acto de obligar a otro, sin derecho, a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo lucro para sí o para otro, causando un perjuicio patrimonial. La sanción en este caso será de dos a ocho años de prisión y de cuarenta a ciento sesenta días de multa. Sin embargo, en el caso de servidores públicos, ex servidor, miembro o ex-miembro de alguna corporación policial o de las Fuerzas Armadas Mexicanas, las penas aumentarán hasta un tanto más. Asimismo, se impondrá la destitución e inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión público. En caso de que se tratare de un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, se impondrá la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargos o comisión públicos.

se han identificado estos casos como sanciones aplicadas por autoridad judicial. El total de estos casos fue de 220. Más de la mitad (el 58%) fueron sancionados con la inhabilitación temporal del servidor público, la segunda más numerosa fue la destitución con 34%. El 4% se sancionó con suspensión, 2% con amonestación pública, 1% con sanción económica, y menos del 1% con amonestación privada.

Por último, tal vez valga la pena hacer una reflexión sobre de las sanciones el por tipo de entidad o dependencia. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su artículo primero que la APF se divide en administración centralizada y paraestatal. La APF centralizada comprende la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Por su parte, la APF paraestatal está integrada por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos (que pueden ser fideicomisos públicos y fideicomisos públicos que forman parte del Sistema Financiero Mexicano). Asimismo, existen organismos autónomos constitucionales.

Como se aprecia en la tabla 4, los organismos descentralizados concentran el 42% de las sanciones administrativas en el periodo; sin embargo, también son los que reúnen el mayor número de entidades de la APF. Si analizamos la relación entre el número de sanciones y el número de entidades, la Procuraduría General de la República sería la que posee la más alta relación, dado que una sola dependencia tiene casi 6% de las sanciones. Le siguen las secretarías de Estado por ser 17 dependencias (sin considerar la Secretaría de la Defensa Nacional, cuyo régimen disciplinario es de excepción) que concentran el 15% de las sanciones. En ese orden seguirían los organismos desconcentrados, los descentralizados y los constitucionalmente autónomos.

**Tabla 4: Sanciones en la APF, 2005-2008 (por tipo de entidad)**

Tipo de agencia	Agencias	Sanciones	Promedio de sanciones	Porcentaje
Organismos descentralizados	76	12.488	164	42,1%
Organismos desconcentrados	36	8.056	224	27,2%
Secretarías de Estado	17	4.406	259	14,9%
Empresas de participación estatal mayoritaria	68	2.055	30	6,9%
Procuraduría General de la República	1	1.716	1.716	5,8%
Fideicomisos públicos	11	423	38	1,4%
Organismos autónomos constitucionales	4	295	74	1,0%
Fideicomisos públicos que forman parte del Sistema Financiero Mexicano	3	145	48	0,5%
Presidencia de la República	1	48	48	0,2%
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	1	8	8	0,0%
Departamentos administrativos	1	1	1	0,0%
Total	219	29.641	135	100%

*Fuente: Elaboración propia.*

Con al menos una sanción en el periodo tenemos a 219 dependencias y entidades de la APF. De este conjunto, las 20 dependencias y entidades con el mayor número de infracciones sancionadas suman el 64%. Resulta significativo que las nueve dependencias de la APF que concentraron el mayor número de sanciones, suman poco más del 50% del total entre los años 2005 y 2008. Como lo señala la tabla 5, las nueve organizaciones de la APF con más sanciones administrativas entre los años 2005 y 2008 fueron el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE (12,5%), la extinta Policía Federal Preventiva (10%),

Petróleos Mexicanos, PEMEX, considerando sus distintas divisiones (6%), la Procuraduría General de la República (6%), el Servicio de Administración Tributaria (4%), Telecomunicaciones de México (3%), el Sistema Integral de Tiendas y Farmacias del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE (3%), el Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS (3%) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2%).

**Tabla 5: Sanciones en la APF, 2005-2008 (por dependencia)**

Dependencia	Sanciones	Porcentaje
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	3.696	12,5%
Policía Federal Preventiva (PFP)	2.936	9,9%
PEMEX*	1.874	6,3%
Procuraduría General de la República (PGR)	1.716	5,8%
Servicio de Administración Tributaria (SAT)	1.134	3,8%
Telecomunicaciones de México (Telecom)	981	3,3%
Sistema Integral de Tiendas y Farmacias del ISSSTE	923	3,1%
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	916	3,1%
Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	697	2,4%
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)	648	2,2%
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (Capufe)	624	2,1%
Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (Bansefi)	573	1,9%
Secretaría de Educación Pública (SEP)	561	1,9%
Diconsa, S.A. de C.V.	546	1,8%
Prevención y Readaptación Social	522	1,8%
Instituto Nacional de Migración (INM)	493	1,7%
Instituto Politécnico Nacional (IPN)	457	1,5%
Comisión Nacional del Agua (Conagua)	423	1,4%
Procuraduría Federal del Consumidor	381	1,3%
Secretaría de Salud	310	1,0%
Otras	8.923	36,4%

*Fuente: Elaboración propia.*

\* Incluye a Petróleos Mexicanos (166 sanciones), Pemex- Exploración y Producción (716 sanciones), Pemex-Gas y Petroquímica Básica (89 sanciones), Pemex-Petroquímica (188 sanciones) y Pemex-Refinación (696 sanciones).

## CONSIDERACIONES FINALES

A partir de la evidencia obtenida, con todos sus límites y problemas ya descritos, se puede realizar una primera reflexión respecto del instrumento correctivo de las sanciones en la administración pública federal mexicana. Con la información disponible, se puede argüir que las agencias controladoras y sancionadoras están tomando decisiones de una manera básicamente atomizada y por tanto con pocos criterios precisos ex-ante como para hablar de una política congruente e integral. Es decir, no parece ser que las sanciones estén siendo vistas como un instrumental sustantivo de un gobierno para dirigir, generar incentivos, mandar mensajes y, por tanto, combatir la corrupción e impulsar el mejor desarrollo de las actividades gubernamentales. Más bien lo que observamos es que es un instrumental que está siendo aplicado de forma específica por un número muy grande de organizaciones diferentes (los OICs) sin focalizar ni establecer ex-ante una serie de objetivos de impacto claros y medibles. Si esto es cierto, la aparente inocuidad de los esfuerzos de sanción para perseguir faltas graves y no sólo o sustantivamente procedurales, puede deberse a esta carencia de una política o estrategia respecto de la forma en que este instrumento debe ser utilizado lo más efectivamente, como instrumento aplicado por muchas organizaciones pero que siguen un patrón relativamente congruente. Queda claro que las sanciones no sólo son un instrumento para perseguir la corrupción sino también para identificar y corregir la incapacidad administrativa, que sería un tema distinto de análisis en sí mismo. Sin embargo, este doble perfil de las sanciones como instrumento obliga justamente a la creación de una estrategia más clara y efectiva que toma a las sanciones como un instrumental estratégico y no sólo como una obligación procedural en sí misma. En efecto, los datos parecen indicar que los OICs están aplicando sanciones “porque deben aplicar sanciones” y no porque sepan exactamente cómo, con qué criterios y para lograr qué resultados en términos de prácticas, rutinas y valores institucionales.

En efecto, tal parece que el sistema de sanciones vía los OIC es más bien reactivo, probablemente concentrado en errores procedurales. Si estos errores son graves o no tenemos poca evidencia, pero tal parece que dado el mayoritario tipo de sanciones (amonestaciones y suspensión con el 65,3%) es plausible pensar que se deben a errores u omisiones de detalles normativos, más que de una estrategia de persecución de la corrupción (sistémica por ejemplo) o a una política clara de mejoramiento de la gestión a través de este instrumento.

Ante la falta de una estrategia general más clara, no es de sorprender que la atomización sea una lógica que esté permeando: los OICs están sancionando aquello que es más fácil observar. Es decir, fallas relativamente

simples y más bien de detalles de procedimientos o normas aplicadas de forma estricta sobre casos no complejos. Esto le permite a los OICs argumentar que están atentos a sus trabajos sin arriesgarse demasiado con actividades más complejas, inciertas como sería realizar investigaciones profundas para detectar y atacar actos de corrupción sistemática, por ejemplo.

Pareciera plausible entonces pensar que en la escala federal es fundamental avanzar en una política mucho más precisa respecto del papel y uso de las sanciones como instrumento de combate a la corrupción, así como del diseño institucional y organizacional a través del cual este mecanismo es utilizado. Siendo la corrupción un fenómeno socialmente denso, es poco probable que una política desconectada y atomizada, usando criterios aparentemente más preocupados por el cumplimiento procedural estricto, sean capaces de afectar de fondo la estructuración institucional de la corrupción que se vive en el país. Esta primera evidencia limitada que presentamos, así parece indicarlo, aunque es importante aceptar que se requeriría de estudios y datos más finos para poder elaborar esta intuición con más solidez.

## ANEXO 1: MÉTODO DE INTEGRACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La recopilación de la evidencia empírica para la presente investigación se realizó por medio del sistema de solicitudes de información del Gobierno Federal, Infomex. Se ingresaron cinco solicitudes de información. Todas las solicitudes fueron dirigidas a la SFP, entidad responsable de coordinar los OIC de cada dependencia y, por tanto, de concentrar la información relativa a los procedimientos administrativos instaurados y las sanciones interpuestas a los servidores públicos, de acuerdo a los artículos 24 y 40 de la LFRASP.

La primera solicitud de información, con el folio 2700070209, fue ingresada el día 3 de abril de 2009. El 22 de abril del mismo año, la dependencia solicitó información adicional, por lo que se decidió presentar una nueva petición, agregando la información solicitada. El 26 de mayo de 2009 se presentó la solicitud de información con el folio 2700094509; sin embargo, el 25 de junio del mismo año la unidad de enlace de la SFP solicitó de nueva cuenta información adicional. La ampliación de información se emitió el mismo día y la respuesta a la solicitud se presentó el 3 de septiembre de 2009.

Debido a las discordancias entre la información obtenida y la información solicitada, se emitió una nueva solicitud de acceso a la información, con folio 2700215409, el 20 de septiembre de 2009. La respuesta a esta solicitud fue emitida por la unidad de enlace de la SFP el 19 de noviembre de 2009. Debido a que la información obtenida no satisfacía las necesidades originales para realizar el estudio, se decidió presentar una nueva solicitud de información.

La solicitud con el folio 2700024010 fue presentada vía Infomex el día 8 de febrero de 2010. Posteriormente, con el fin de obtener información más precisa respecto de los artículos y fracciones de la LFRASP violados, el primero de marzo del mismo año, se ingresó la solicitud 2700038110. El 13 de abril de 2010 fue emitida la respuesta de la solicitud 2700024010; mientras que el 4 de mayo del mismo año, la unidad de enlace de la SFP respondió la solicitud 2700038110.

En todas las respuestas recibidas la unidad de enlace de la SFP determina que para conocer algunos de los detalles de los expedientes, es posible realizar la revisión in situ de los expedientes de cada una de las sanciones administrativas; sin embargo, por el número de sanciones administrativas emitidas entre los años 2005 y 2008 (casi 30.000), resulta inviable realizar una investigación de esta magnitud con el tiempo y los recursos presupuestados para la presente investigación.

Se encontró que la información contenida en cada una de las respuestas de las solicitudes de información era disonante. Las inconsistencias entre las distintas bases de datos que contenían los casos de servidores públicos sancionados entre los años 2005 y 2008 pueden agruparse en tres clases: omisión de caso (cuando en alguna de las bases se encontraba registrado un servidor público sancionado y en la otra no), disparidad de datos (cuando un caso se reportaba en ambas bases, pero existía variación en la información) y duplicidad de casos (cuando se repetían las sanciones para una misma persona y expediente).

Las divergencias en la información contenida en cada una de las respuestas a las solicitudes de información, principalmente aquellas agrupadas como omisión de caso, pueden entenderse debido a que la información del registro de servidores públicos sancionados se actualiza constantemente, y debido a los procesos de revisión algunos registros pueden desaparecer en caso de que se revoque la sanción anteriormente impuesta. Sin embargo, las bases de datos también diferían en el contenido y alcance de algunas de sus variables más importantes. Por ejemplo, no obstante que a partir de la segunda solicitud de información se requerían los años 2005, 2006, 2007 y 2008, en la tercera petición incluyeron sólo unos pocos casos del año 2008, además de la totalidad de casos en 2009 y unos cuantos de 2010.

Con respecto a la autoridad sancionadora, la primera solicitud de información no incluía esta variable, en la segunda sólo se señalan algunas de las instancias sancionadoras, en la tercera y cuarta solicitud se especifican cabalmente estas instancias. La causa que provocó la sanción administrativa en la primera y la cuarta base no se especifica, mientras que en la segunda y tercera se presenta de manera incompleta. Finalmente, la duración de algunas sanciones, en la última base de datos no se señala.

Una vez tomadas en cuenta estas diferencias se logró integrar una base de datos para realizar la clasificación y análisis de la información. Para integrar esta base de datos, se consideró la información contenida en las solicitudes de acceso a la información 2700215409, 2700024010 y 2700038110, presentadas por medio del sistema Infomex a la unidad de enlace de la SFP. Así, fue posible consolidar una base de datos que documenta las sanciones administrativas aplicadas a los servidores públicos de la APF del 1 de enero de 2005 al 31 de diciembre de 2008. El total de resoluciones administrativas registradas en esos años es de 29.641.

## REFERENCIAS

- Acosta, M. (2004). *Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso*. México: Porrúa Editores.
- Álvarez de Vicencio, M. E. (2005). *La Ética en la Función Pública. Una Propuesta para Abatir la Corrupción Institucional en México*. México: Instituto Nacional de las Mujeres.
- Anechiarico, F. y Jacobs J. (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity*. Chicago: Chicago University Press.
- Arellano, D. (2010). El Enfoque Organizacional en la Política y la Gestión Públicas. Entendiendo a las Organizaciones Gubernamentales. En Merino, M. y Cejudo G. (Ed.), *Problemas, Decisiones y Soluciones. Enfoques de Política Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arellano, D. y Lepore W. (2009). Prevención y Control de Conflictos de Interés: Lecciones para la Administración Pública Federal en México a partir de la Experiencia Internacional. En León, R., Uvalle, R. y Gutiérrez, M. (Coords.). *Gestión y Administración de la Vida Colectiva*. México: UNAM.
- Arellano, D., Medina A. y Rodríguez R. (2012). Instrumentando una Política de Informantes Internos (Whistleblowers): ¿Mecanismo Viable en México para Atacar la Corrupción? *Foro Internacional*, LII (1) 207, 38-91.
- Fraga, G. (1952). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa Editores.
- Heindenheimer, A., Johnston, M. y LeVine, V. (Comps.). (1993). *Political Corruption. A Handbook*. London: Transaction Publishers.
- Lara, R. (2004). *El Concepto de Sanción. En la Teoría Contemporánea del Derecho*. México: Fontamara.
- Malem Seña, J. (2002). *La Corrupción. Aspectos Éticos, Económicos y Jurídicos*. Barcelona: Gedisa.
- March, J. G. y Olsen J. P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universsitetsforlaget.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.

North, D. (1990). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Olsen, J. P. (2007). La Reforma de las Organizaciones Institucionalizadas. En Brunsson, N. y Olsen J. P. *La Reforma de las Organizaciones*. México: CIDE.

Serra, A. (1961). *Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*. México: Porrúa Editores.

Secretaría de la Función Pública. (2010). *Cuarto Informe de Labores*. México: Secretaría de la Función Pública.

Thompson, D. (1992). Paradoxes in Government Ethics. *Public Administration Review*, 52 (5), 427-437.

Valadés, D. et al. (2004). *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. México: Porrúa Editores-IIJ-UNAM.

Williamson, O. E. (1973). Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations. *The American Economic Review*, 63 (2), 316-325.

## **Leyes y reglamentos**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil Federal.

Código Penal Federal.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Recibido: 22-11-2011

Aceptación de la versión final: 31-05-2012