

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INHABILITACIÓN PERMANENTE DE SERVIDORES PÚBLICOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y PENAL PARA UNA MEJOR CULTURA DEMOCRÁTICA EN MÉXICO.

Carlos Antonio Vázquez Azuara²

- *Introducción,* ● *Desarrollo,* ● *Postura y Propuesta,* ● *Discusión,*
● *Conclusiones,* ● *Fuentes de Consulta.*

INTRODUCCIÓN

El Sistema Nacional Anticorrupción que se implementó en México, mediante la reforma constitucional federal de mayo de 2015, derivó en la creación de leyes federales y modificaciones a disposiciones también federales, que constituyeron, en suma, el marco de leyes reglamentarias de la referida reforma.

Entre los cambios substanciales, se puede advertir, la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción y Sistemas Estatales para todas las entidades federativas, la creación de Tribunales Federales y Estatales de Justicia Administrativa, independientes y autónomos, la creación de un fiscal anticorrupción federal y para las entidades de la república, también independiente y autónomo, la generación de procesos más eficaces de

² Licenciado en Derecho y Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Veracruzana, Maestro en Estudios Legales con Especialidad en Estudios Legales por la Atlantic International University, Doctor en Derecho Público por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, estudia la Maestría en Sistema Anticorrupción con Enfoque en Proceso Penal Acusatorio y Justicia Administrativa, miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, docente doblemente certificado por la SETEC-SEGOB en juicios orales penales, Diplomado en Sistema Penal Acusatorio desde la perspectiva de la reforma constitucional, Diplomado en Sistema Penal Acusatorio y Adversarial, Diplomado en Medios Alternativos para la Solución de Conflictos y Justicia Restaurativa y Diplomado en Educación y Tecnologías de la Información, por la Universidad de Xalapa y es Investigador adscrito y Director del Instituto Interdisciplinario de Investigaciones de la Universidad de Xalapa.

fiscalización y rendición de cuentas y el perfeccionamiento de los tipos penales relativos a la responsabilidad de los servidores públicos.

El 21 de marzo de 2019, fue aprobado el proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y del Código Penal Federal, para establecer la inhabilitación definitiva o “muerte civil” por actos de corrupción, mediante Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana; y de Estudios Legislativos, Primera, al proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y del Código Penal Federal.

Con independencia de lo anterior y cómo una proyección de lo que podría ocurrir en caso de que el referido decreto, previa continuación de la secuela del proceso legislativo, culmine en su publicación en el Diario Oficial de la Federación y su entrada en vigor, en Jalisco y Nuevo León, se debe recordar que la “muerte civil”, esto es la inhabilitación permanente para servidores públicos que incurran en faltas graves por hechos de corrupción, tanto en el ámbito penal como en el administrativo locales, ya se encuentra vigente en dichas entidades federativas y derivado de tal situación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, interpuso las acciones de inconstitucionalidad 60/2019 y 71/2019, mismas que fueron admitidas a trámite por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para efectos de estudiar la constitucionalidad de la referida muerte civil vigente en el Estado de Jalisco y en Nuevo León, lo que nos revela la visión de inconstitucionalidad que se tiene sobre este tipo de sanciones permanentes y que vaticina en un futuro próximo, la misma acción respecto del ámbito federal y las medidas de inhabilitación permanente recientemente aprobadas por el Senado de la República para los ordenamientos jurídicos federales de naturaleza penal y administrativa respectivamente.

DESARROLLO

Las normas, desde un enfoque social y específicamente desde una visión basada en la sociología jurídica, tiene como una de sus más prioritarias finalidades, resolver problemas sociales. Por norma entendemos, el establecimiento de un supuesto que debe observarse por parte de un determinado grupo de individuos, que tiene como fin la regulación de una determinada conducta, teniendo diversos tipos de normas, como lo son las normas morales, las normas religiosas, las normas jurídicas, las normas binarias y las normas de trato social (Vázquez, 2013: 63).

La corrupción es sin duda alguna, un problema sumamente arraigado con la sociedad mexicana y en su gobierno, corrompiendo toda moral prevista por el Derecho. La moral es el conjunto de normas que rigen la conducta humana (individual y social), siempre y cuando la persona que las cumple lo haga porque reconoce voluntariamente que son válidas para él, en interferencia subjetiva, para realizar en dichas conductas determinados valores y principios propios de la moral; en esencia, tales valores tienden a lograr la perfección espiritual del ser humano y, además, como consecuencia de la difusión de dichos valores y principios en el resto de la comunidad, lograr la vigencia de la moral social, acorde con dichos valores y principios (Torré, 2003:151).

No enfrentamos a un alejamiento del “deber ser”, “debe hacer” o del “deber actuar” que, en el ámbito de la administración pública, tiene una utilidad fundamental, más que las definiciones reales u operacionales que, siendo complejas, se circunscriben a sólo al aspecto del actuar del gobernante y el beneficio que obtiene (Rodríguez, citado en Vázquez, 2018: 185-186).

La respuesta en muchos casos al problema de la corrupción, apunta, entre otros aspectos, a la cultura anticorrupción, misma que dentro de una organización, es formar y sensibilizar a los empleados... Sin estas medidas de fomento de una cultura

abierta y crítica, que incluyan a todos los actores posibles en la lucha contra la corrupción, será difícil establecer un sistema interno que enfrente verdaderamente la corrupción. (Boehm y Graf, 2009: 68-69).

Abandonando a lo anterior, es posible percibirse que el problema de la corrupción es multifactorial y se puede resolver en gran medida con base en diseño de Políticas públicas, las cuales, hacen referencia a un concepto relativamente nuevo y que en la práctica es una novedad del siglo XXI, sin embargo, el estudio de las políticas tiene su raíz en la década de 1950, en Estados Unidos, cuando algunos científicos sociales comenzaron a interesarse cada vez más por la toma de decisiones en y para el ámbito público. El trabajo de Harold Lasswell, en particular, es el que con el tiempo se reconocería como la semilla originaria de lo que hoy se conoce como el enfoque de políticas públicas (Arellano y Blanco, 2013: 22).

Pues bien, yendo más allá de una cultura anticorrupción, una mayor formación valorativa y un mejor diseño de políticas públicas para hacer frente al problema de la corrupción, en la presente investigación, se aborda no la prevención y atención a la causa del problema, sino a las consecuencias y sanciones producto de la comisión de actos de corrupción, con base en el aparato normativo vigente.

Con base en una visión del endurecimiento de la acción punitiva del estado, se esperaría que se logren combatir los actos de corrupción y evitar que estos vuelvan a ser cometidos por el mismo servidor público que incurrió en ellos.

La “Muerte Civil” o inhabilitación permanente para servidores públicos que cometan actos graves de corrupción en materia administrativa y penal.

El pasado 21 de marzo de 2019, fue aprobado el proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y del Código

Penal Federal, para establecer la inhabilitación definitiva o “muerte civil” por actos de corrupción, desde un enfoque administrativo y penal.

Cuadro comparativo sobre las reformas mediante la iniciativa con proyecto de Decreto aprobado por el Senado de la república el 21 de marzo de 2019

**LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS**

Texto Vigente	Texto Iniciativa
<p>Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:</p> <p>I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;</p> <p>II. Destitución del empleo, cargo o comisión;</p> <p>III. Sanción económica, y</p> <p>IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.</p>	<p>Artículo 78. (...)</p> <p>I a IV. (...)</p> <p>V. Inhabilitación definitiva para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>En caso de que se determine la inhabilitación temporal, y no se hayan causado daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, la sanción a imponer será de tres meses a un año de inhabilitación. Dicha sanción será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.</p>

A juicio del Tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la Falta administrativa grave. La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.

En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.

Procederá la inhabilitación definitiva si el monto de la afectación de la falta administrativa grave excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por Faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los Capítulos III y IV del Título Tercero

Artículo 81. (...)
I. (...)
a) y b) (...)
c) Inhabilitación definitiva para participar en adquisiciones,

de esta Ley, consistirán en:

I. Tratándose de personas físicas:

a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;

b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años;

c) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

II. Tratándose de personas morales:

a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, en caso de no

arrendamientos, servicios u obras públicas.

d) **Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.**

II. Tratándose de personas morales:

a) y b) (...)

c) **Inhabilitación definitiva para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.**

d) **La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en esta Ley;**

e) **Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por**

haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;

b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años;

c) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en esta Ley;

d) Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como

orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una Falta administrativa grave prevista en esta Ley;

f) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

(...)

Las sanciones previstas en los incisos d) y e) de esta fracción, sólo serán procedentes cuando la sociedad obtenga un beneficio económico y se acrelide participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves.

(...)

(...)

(...)

consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una Falta administrativa grave prevista en esta Ley;

e) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

Para la imposición de sanciones a las personas morales deberá observarse además, lo previsto en los artículos 24 y 25 de esta Ley.

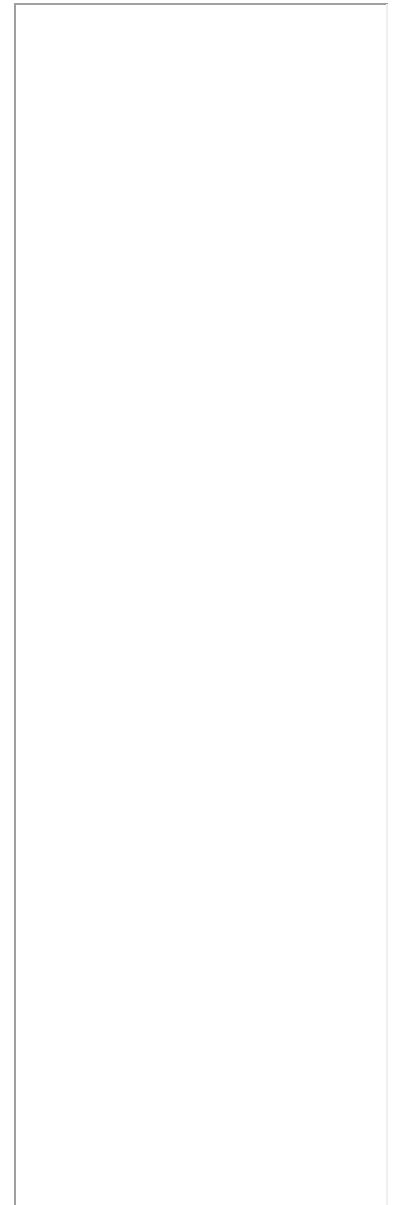
Las sanciones previstas en los incisos c) y d) de esta fracción, sólo serán procedentes cuando la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves.

A juicio del Tribunal,

podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre que sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de las Faltas de particulares.

Se considerará como atenuante en la imposición de sanciones a personas morales cuando los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las personas morales denuncien o colaboren en las investigaciones proporcionando la información y los elementos que posean, resarzan los daños que se hubieren causado.

Se considera como agravante para la imposición de sanciones a las personas morales, el hecho de que los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las mismas, que conozcan presuntos actos de corrupción de personas físicas que pertenecen a aquellas no los denuncien.



<p>Artículo 84. Para la imposición de las sanciones por faltas administrativas graves y Faltas de particulares, se observarán las siguientes reglas:</p> <p>I. La suspensión o la destitución del puesto de los Servidores Pùblicos, serán impuestas por el Tribunal y ejecutadas por el titular o servidor pùblico competente del Ente pùblico correspondiente;</p> <p>II. La inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio pùblico, y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras pùblicas, será impuesta por el Tribunal y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 84. (...)</p> <p>I. (...)</p> <p>II. La inhabilitación temporal o definitiva para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio pùblico, y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras pùblicas, será impuesta por el Tribunal y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y</p> <p>III. (...)</p>
--	---

Artículo 89. La aplicación del beneficio a que hace referencia el artículo anterior, tendrá por efecto una reducción de entre el cincuenta y el setenta por ciento del monto de las sanciones que se impongan al responsable, y de hasta el total, tratándose de la inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por Faltas de particulares. Para su procedencia será necesario que adicionalmente se cumplan los siguientes requisitos:

I. Que no se haya notificado a ninguno de los presuntos infractores el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa;

II. Que la persona que pretende acogerse a este beneficio, sea de entre los sujetos involucrados en la infracción, la primera en aportar los elementos de convicción suficientes que, a juicio de las autoridades competentes, permitan comprobar la existencia de

Artículo 89. (...)

I. (...)

II. (...)

III. (...)

IV. (...)

Tratándose de la inhabilitación definitiva para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por Faltas de particulares, la aplicación del beneficio será entre el treinta y cincuenta por ciento.

Además de los requisitos señalados, para la aplicación del beneficio al que se refiere este artículo, se constatará por las autoridades competentes, la veracidad de la confesión realizada.

En su caso, las personas que sean los segundos o ulteriores en aportar elementos de convicción suficientes y cumplan con el resto de los requisitos anteriormente establecidos, podrán obtener una reducción de la sanción aplicable de hasta el cincuenta por ciento, cuando aporten elementos de convicción en la investigación, adicionales a los que ya tenga la Autoridad

la infracción y la responsabilidad de quien la cometió;

III. Que la persona que pretende acogerse al beneficio coopere en forma plena y continua con la autoridad competente que lleve a cabo la investigación y, en su caso, con la que substancie y resuelva el procedimiento de responsabilidad administrativa, y

IV. Que la persona interesada en obtener el beneficio, suspenda, en el momento en el que la autoridad se lo solicite, su participación en la infracción.

Además de los requisitos señalados, para la aplicación del beneficio al que se refiere este artículo, se constatará por las autoridades competentes, la veracidad de la confesión realizada.

En su caso, las personas que sean los segundos o ulteriores en aportar elementos de convicción suficientes y cumplan con el resto de los requisitos

Investigadora. Para determinar el monto de la reducción se tomará en consideración el orden cronológico de presentación de la solicitud y de los elementos de convicción presentados.

El procedimiento de solicitud de reducción de sanciones establecido en este artículo podrá coordinarse con el procedimiento de solicitud de reducción de sanciones establecido en el artículo 103 de la Ley Federal de Competencia Económica cuando así convenga a las Autoridades Investigadoras correspondientes.

El Comité Coordinador podrá recomendar mecanismos de coordinación efectiva a efecto de permitir el intercambio de información entre autoridades administrativas, autoridades investigadoras de órganos del Estado Mexicano y Autoridades Investigadoras dentro de su ámbito de competencia.

Si el presunto infractor confiesa su responsabilidad

anteriormente establecidos, podrán obtener una reducción de la sanción aplicable de hasta el cincuenta por ciento, cuando aporten elementos de convicción en la investigación, adicionales a los que ya tenga la Autoridad Investigadora. Para determinar el monto de la reducción se tomará en consideración el orden cronológico de presentación de la solicitud y de los elementos de convicción presentados.

El procedimiento de solicitud de reducción de sanciones establecido en este artículo podrá coordinarse con el procedimiento de solicitud de reducción de sanciones establecido en el artículo 103 de la Ley Federal de Competencia Económica cuando así convenga a las Autoridades Investigadoras correspondientes.

El Comité Coordinador podrá recomendar mecanismos de coordinación efectiva a efecto de permitir el intercambio de información entre autoridades administrativas,

sobre los actos que se le imputan una vez iniciado el procedimiento de responsabilidad administrativa a que se refiere esta Ley, le aplicará una reducción de hasta treinta por ciento del monto de la sanción aplicable y, en su caso, una reducción de hasta el treinta por ciento del tiempo de inhabilitación que corresponda.

autoridades investigadoras de órganos del Estado Mexicano y Autoridades Investigadoras dentro de su ámbito de competencia.

Si el presunto infractor confiesa su responsabilidad sobre los actos que se le imputan una vez iniciado el procedimiento de responsabilidad

administrativa a que se refiere esta Ley, le aplicará una reducción de hasta treinta por ciento del monto de la sanción aplicable y, en su caso, una reducción de hasta el treinta por ciento del tiempo de inhabilitación que corresponda.

	Libro Título Capítulo Del Registro Público de Funcionarios y Empresarios Sancionados e Inhabilitados. Artículo 110 Bis.- La Secretaría de la Función Pública y sus homólogas en las Entidades Federativas, implementarán el Registro Público de Funcionarios y Empresarios Sancionados e Inhabilitados, con el objetivo de que en todo el país se cuente con información	Segundo Primero V
--	---	--

oportuna y en tiempo real, de los servidores públicos y particulares, ya sean personas físicas o morales, que han sido sancionados y/o inhabilitados, de forma temporal o definitivamente, para evitar que puedan evadir la sanción que les fue impuesta y sean contratados en otro nivel de gobierno o participen en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras pública.

Artículo 110 Ter.- El Registro Público de Funcionarios y Empresarios Sancionados e Inhabilitados, será una base de datos que estará incorporada a la Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional Anticorrupción.

CÓDIGO PENAL FEDERAL

TEXTO VIGENTE	TEXTO INICIATIVA
Artículo 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública	Artículo 212.- (...) (...) De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación temporal o definitiva para desempeñar

Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente.

empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación.

Tratándose de la inhabilitación temporal, cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, la inhabilitación será por un plazo de uno hasta diez años. La inhabilitación definitiva procederá si el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito excede el límite señalado en el párrafo anterior.

I y II. (...)

(...)

Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación **temporal o**

<p>De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación por un plazo de uno a veinte años, atendiendo a los siguientes criterios:</p> <p>I.- Será por un plazo de uno hasta diez años cuando no exista daño o perjuicio o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y</p> <p>II.- Será por un plazo de diez a veinte años si dicho monto excede el límite señalado en la fracción anterior.</p>	<p>definitiva para desempeñar un cargo público, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente:</p> <p>I a IV. (...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p>
---	---

Para efectos de lo anterior, el juez deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 213 de este Código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito.

Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación para desempeñar un cargo público, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente:

I.- Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del responsable;

III.- Las condiciones

exteriores y los medios de ejecución, y

IV.- El monto del beneficio que haya obtenido el responsable.

Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena. Cuando los delitos a que se refieren los artículos 214, 217, 221, 222, 223 y 224, del presente Código sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo nombramiento este sujeto a ratificación de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, las penas previstas serán aumentadas hasta en un tercio.

Con independencia de lo anterior y cómo una proyección de lo que podría ocurrir en caso de que el referido decreto, previa continuación de la secuela del proceso legislativo, culmine en su publicación en el Diario Oficial de la Federación y su entrada en vigor; En Jalisco y Nuevo León, se debe recordar que la “muerte civil”, esto es la inhabilitación permanente para servidores públicos que incurran en faltas graves por hechos de corrupción, tanto en el ámbito penal como en el administrativo locales, ya se encuentra vigente en dichas entidades federativas y derivado de tal situación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, interpuso las acciones de inconstitucionalidad 60/2019 y

71/2019, mismas que fueron administradas a trámite por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para efectos de estudiar la constitucionalidad de la referida muerte civil vigente en los estados de Jalisco y Nuevo León, lo que nos revela la visión de inconstitucionalidad que se tiene sobre este tipo de sanciones permanentes y que vaticina en un futuro próximo, la misma acción respecto del ámbito federal y las medidas de inhabilitación permanente recientemente aprobadas por el Senado de la República para los ordenamientos jurídicos federales de naturaleza penal y administrativa respectivamente.

Acciones de inconstitucionalidad 60/2019 y 71/2019, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra la “Muerte Civil” en Jalisco y Nuevo León

Derivado de la inhabilitación permanente o “muerte civil” que entró en vigor en los estados de Jalisco y Nuevo León, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, interpuso las acciones de inconstitucionalidad 60/2019 y 71/2019, mismas que fueron admitidas a trámite por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Tales acciones, substancialmente establecen lo siguiente:

Acción de inconstitucionalidad 60/2019

III. Las normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

- Artículo 144, fracciones IV, inciso b) en la porción normativa “hasta la inhabilitación perpetua” y V, en la porción normativa “perpetua”, del Código Penal para el Estado de Jalisco.
- Artículo 117, numeral 1, en la porción normativa “y no más de 5 años, contando a partir de la fecha en que se emitió la sanción; con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción”, de la Ley de Compras Gubernamentales,

Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Ambos reformados mediante Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 11 de mayo de 2019, preceptos que a la literalidad establecen:

Código Penal para el Estado de Jalisco:

“Artículo 144. Para los efectos de este título:

I. a IV (...)

V. Cuando el responsable tenga el carácter de particular, sea persona física o jurídica, el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo.”

Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios:

“Artículo 117.

1. Los proveedores o participantes que hubieran sido sancionados por faltas graves previstas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán inhabilitados para ser contratados por al menos tres meses y no más de 5 años, contando a partir de la fecha en que se emitió la sanción; con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

• 1º, 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

• 9, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

• 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

• Derecho a la seguridad jurídica.

• Principio de proporcionalidad de las penas.

• Prohibición de penas inusitadas.

Acción de inconstitucionalidad 71/2019

III. Las normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Artículos que se estiman inconstitucionales:

1. 1, primer párrafo, en la porción normativa “hechos de corrupción o en situación especial”.
2. 2, fracciones III, en la porción normativa “los hechos de corrupción”, y IV.
3. 3, fracciones III, IX, en la porción normativa “o particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento”, XV, en la porción normativa “de particulares”, XVII, en la porción normativa “o hechos de corrupción”, XVIII, XIX, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.
4. 4, fracción III, en la porción normativa “o hechos de corrupción y los que se encuentren en situación especial conforme al Capítulo IV del Título Tercero de la presente ley”.
5. 11, primer párrafo, en la porción normativa “y hechos de corrupción”.
6. 12, en la porción normativa “hechos de corrupción”.
7. 13, en las porciones normativas “o hechos de corrupción”.
8. 24, en las porciones normativas “o hechos de corrupción” y “o sus socios, accionistas, propietarios o personas que ejerzan control sobre ella, incluyendo respecto a éstas últimas las personas previstas en el artículo 52 de esta Ley.”
9. 27, tercer párrafo, en la porción normativa “o particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento”, cuarto párrafo en la porción normativa “o hechos de corrupción”.
10. 32, en la porción normativa “persona física o moral comprendiendo a estas últimas a los socios, accionistas, propietarios y representantes legales de la misma, que sean contratados por cualquier ente público para dar

- algún servicio, sean concesionarios o permisionarios de un servicio público”.
11. 33, párrafos tercero, décimo y décimo primero.
 12. 34, párrafo cuarto, en la porción normativa “y de particulares”.
 13. 37, en la porción normativa “o como particular”.
 14. 41, en la porción normativa “contrato, concesión o permiso sobre un servicio público”.
 15. 46, en la porción normativa “y particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento”.
 16. El acápite del Título Tercero, del Libro Primero, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, en la porción normativa “Y HECHOS DE CORRUPCIÓN”.
 17. 50, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.
 18. El acápite del Capítulo II, Título Tercero, del Libro Primero, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, en la porción normativa “y hechos de corrupción”.
 19. 51, en la porción normativa “y hechos de corrupción”.
 20. 62, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.
 21. 64, fracciones, I, en la porción normativa “o hechos de corrupción”, II, en la porción normativa “o un hecho de corrupción”, segundo párrafo, en la porción normativa “o hecho de corrupción” y último párrafo.
 22. 65, primer párrafo, en la porción normativa “y hechos de corrupción”.
 23. 66, párrafos segundo y tercero.
 24. 67, último párrafo.
 25. 70, cuarto párrafo.
 26. 72, segundo párrafo.
 27. 74, segundo párrafo, en la porción normativa “hechos de corrupción” y quinto.
 28. 75, segundo párrafo.
 29. El acápite del Capítulo III, Título Tercero, del Libro Primero, de la Ley de Responsabilidades

Administrativas del Estado de Nuevo León, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.

30. 78, primer párrafo, en la porción normativa “o hechos de corrupción”, fracción V, segundo párrafo, en la porción normativa “del hecho de corrupción o”, párrafos cuarto y quinto.

31. 81, fracciones I, incisos a), c), e), II, incisos a), c), d) y g), párrafos tercero y cuarto, en las porciones normativas “o hechos de corrupción”, y párrafo séptimo.

32. El acápite del Capítulo IV, del Título Tercero, del Libro Primero, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, en la porción normativa “hechos de corrupción”.

33. 84, en la porción normativa “hechos de corrupción”.

34. 89, primer párrafo, en la porción normativa “tratándose de inhabilitación definitiva, se reducirá la sanción mediante la imposición de inhabilitación temporal de diez a veinte años, para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas por faltas de particulares”.

35. 91, en las porciones normativas “o hechos de corrupción” y “A solicitud expresa del denunciante”.

36. 92, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.

37. 93, párrafos primero, en la porción normativa “o hechos de corrupción” y segundo.

38. 95, párrafo segundo, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.

39. 96, párrafos segundo y cuarto, en las porciones normativas “Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso de quince días hábiles”.

40. El acápite del Capítulo III, del Título Primero, del Libro Segundo Disposiciones Adjetivas, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, en la porción normativa “y hechos de corrupción”.

41. 100, párrafo primero, en la porción normativa “o hecho de corrupción”.

42. 104, párrafo segundo.
43. 116, fracciones II y III, en las porciones normativas “o hecho de corrupción” y “o hechos de corrupción”.
44. 142, párrafo segundo.
45. 193, fracción IV, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.
46. 207, fracciones VI, en la porción normativa “hecho de corrupción”, VII, en la porción normativa “hecho de corrupción”, y VIII, en la porción normativa “o hecho de corrupción”.
47. 209, primer párrafo, en la porción normativa “hechos de corrupción”, y II, segundo párrafo, en la porción normativa “hecho de corrupción”.
48. 212, último párrafo.
49. 216, fracción I, en la porción normativa “hechos de corrupción”.
50. El acápite de la Sección Segunda, del Capítulo IV, del Título Segundo, del Libro Segundo Disposiciones Adjetivas, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, en la porción normativa “hechos de corrupción”.
51. 225, primer párrafo, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.
52. 228, en la porción normativa “hecho de corrupción”. Todos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, publicada mediante decreto en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa, el 7 de junio de 2019.
- IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:
- 1°, 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - 1 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
 - 2.1 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- V. Derechos fundamentales que se estiman violados.
- Derecho a la seguridad jurídica.

- Principio de proporcionalidad en las sanciones.
- Principio de legalidad.

¿CÓMO PODRÍA INFLUIR LA INHABILITACIÓN PERMANENTE CÓMO PENA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN EL FORTALECIMIENTO DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA?

La relación de la muerte civil, esto es, la inhabilitación permanente como pena en caso de faltas y delitos graves cometidos por servidores públicos y el fortalecimiento de la cultura democrática, estriba en que, no se puede hablar de una democracia donde los delitos queden impunes, donde el mal ejercicio del servicio público no tenga consecuencias y donde las afectaciones al erario público, no tengan consecuencias, por tanto, el endurecimiento de las penas y la medida de retirar del servicio público de forma permanente a quienes afecten el interés colectivo, indudablemente repercute en el fortalecimiento de la democracia, propicia que el derecho humano a una buena administración pública sea una realidad y eventualmente genera una mejor cultura de la democracia a partir de sanciones efectivas.

POSTURA Y PROPUESTA

Del presente texto de investigación, surgen una postura y una propuesta, la postura fijada, es avalar y fundamentar la constitucionalidad de la inhabilitación permanente, como un mecanismo que permitirá hacer más eficiente la acción punitiva del estado en casos de corrupción por faltas y delitos graves y la propuesta para complementar esta postura, tiene que ver con adicionar en la inhabilitación, las esferas de competencia gubernamental, esto es, que la inhabilitación sea en el ámbito municipal, estatal y federal, independientemente del ámbito de competencia donde se hubiere dado la falta grave o delito grave de corrupción.

Postura

Cómo se dijo en un principio, en el presente texto de investigación, se adopta una postura favorable respecto de la inhabilitación permanente para servidores públicos que incurran en faltas graves de corrupción y actos de corrupción graves, tanto en el ámbito penal como administrativo, esto con base en los siguientes razonamientos:

Los bienes jurídicamente tutelados en materia de actos de corrupción cometidos por los servidores públicos tanto en materia penal como administrativa, desde una óptica general, son grosso modo, la buena administración pública y el desarrollo.

Ambos bienes jurídicamente tutelados, antes mencionados, resultan ser derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, a su vez, derivan en la protección de otros bienes jurídicos tales como, el patrimonio público, el erario público, el desarrollo económico, el desarrollo social, etc.

Asimismo, el perjuicio a los referidos bienes jurídicamente tutelados de interés social y beneficio colectivo, puede derivar a su vez en el rezago de los sectores de desarrollo tales como la salud, la educación, la economía, el deporte, etc. lo que a su vez se traduce como un deterioro a los derechos humanos respectivos.

Luego entonces, cuando un servidor público genera un deterioro a la administración pública en cualquier ámbito de competencia, indudablemente está afectando de forma contundente a la sociedad, por lo que no se puede analizar la afectación que causa un servidor público, únicamente respecto del monto de una desviación de recursos, por ejemplo, pues lo que en realidad se traduce como la real afectación, es lo que se dejó de hacer o las consecuencias que trajo consigo ese recurso desviado o malversado.

Verbigracia, un servidor público estatal, que desvía recursos para la construcción de un hospital, en una zona serrana, cuyo daño se estima en ochenta millones de pesos, la pena sería con base en dicho monto, pero la afectación real de dicho desvió, la representa el perjuicio al derecho humano de acceso a la salud, los índices de mortalidad que se generarán por la falta de atención médica oportuna, la falta de empleos de profesionistas del sector salud, la disminución de la inversión en la zona de que se trate, por carecer de eficaces servicios de salud, la disminución de las expectativas de desarrollo, etc.

En esta inteligencia, el perjuicio ocasionado por los delitos cometidos por los servidores públicos, no se puede visualizar por el acto concreto solamente, sino por el alcance de la afectación al deterioro de la administración pública, por ende, pensar que tales servidores públicos, pueden conservar la posibilidad de regresar a la administración pública en un futuro, sería negar los alcances materiales y reales de la afectación de sus actos.

Aunado a lo anterior, se debe tener presente que, el sistema de reinserción social que caracteriza a la nación mexicana y la falta de una justicia restaurativa eficaz que permee las sentencias emitidas por los órganos jurisdiccionales, impide que las personas procesadas por diversos delitos, en realidad salgan de los centros de readaptación social, rehabilitadas, esto es, con posibilidades de no incurrir nuevamente en las conductas que los llevaron a una sentencia condenatoria, por tanto, sería utópico pensar, que los servidores públicos que incurrieron en actos de corrupción u otros delitos relativos a la administración pública, podrán en realidad, posterior a su inhabilitación, abstenerse de realizar nuevamente dichas conductas.

Los razonamientos anteriores, nos permiten vislumbrar viable, que el servidor público, que incurra en los delitos previstos en el Código Penal Federal o los correspondientes estatales, relacionados con la administración pública, así como las faltas administrativas graves previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas Federal y de los estados, en

sus diferentes esferas de gobierno, deberá ser inhabilitado de forma permanente para ejercer un cargo público nuevamente y al mismo tiempo, dicha restricción deberá extenderse a las diferentes esferas de gobierno como se menciona más adelante en la propuesta. Esta medida, aunque pareciera de entrada rigurosa, resulta necesaria en un país que cursa por altísimos índices de corrupción.

Propuesta

Aunado a lo anterior, la inhabilitación para ejercer un cargo público, como pena en caso de ser responsable por la comisión de un acto delictivo grave o una contravención administrativa grave, es limitada en tiempo y sigue siendo circunscrita al entorno federal, estatal y municipal, esto es, que la inhabilitación es temporal y solo afecta al ámbito de competencia que corresponde, por tanto, si el juicio es del orden federal, la inhabilitación será federal y si el juicio es del orden estatal, la inhabilitación será estatal.

Lo anterior, podría plantear el supuesto que un servidor público federal, cometía un delito de los previstos en el Código Penal Federal o una contravención administrativa prevista en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y ser inhabilitado por 5 años por ejemplo, para ejercer un cargo público federal, pero en este periodo, puede ser electo o invitado para desempeñar para un cargo público estatal o municipal y mientras concluye dicha encomienda, el término de inhabilitación federal fenece y puede regresar a dicha esfera gubernamental, siendo este supuesto, formalmente jurídico, pero materialmente impune, pues en realidad, no existe una eficaz sanción de inhabilitación para el servidor público que obtuvo sentencia condenatoria.

La propuesta en este sentido, es que, los servidores públicos que incurran en actos de corrupción graves tanto en el ámbito penal como administrativo, que ameriten inhabilitación, esta sea para las diversas esferas de gobierno, independientemente de la

inhabilitación permanente que ya es un hecho en algunos estados y aprobada recientemente a nivel federal.

DISCUSIÓN

Critica a la postura

La inhabilitación permanente, pareciera que atenta contra el derecho humano de acceso a la reinserción social y la proporcionalidad de la pena, esto es que, después de compurgar una pena, sea o no corporal, después de haber reparado el daño y después de haber cumplido con las sanciones administrativas que correspondieran, todo ciudadano tiene derecho a ser reintegrado a la sociedad con sus derechos restituidos en la medida que marca la Ley o bien a que sus derechos se restituyan en su totalidad, esto implicaría de entrada que un servidor público que ha compurgado su pena, reparado el daño, acatado una sanción administrativa, tendría derecho, después de su periodo de inhabilitación, a volver al ejercicio público y de igual modo, continuando con la crítica, no podría invadirse la esfera de competencia federal con la estatal, pues la inhabilitación debe ser congruente con la esfera de gobierno de que se trate y si un servidor público fue inhabilitado en el ámbito federal, no podría serlo también para un ámbito al que no le causó perjuicio.

El párrafo anterior, nos habla de la principal crítica a la propuesta de inhabilitación de los servidores públicos que incurran en actos de corrupción o delitos cometidos por servidores públicos, de forma permanente y para las todas las esferas de gobierno.

Cabe añadir, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que la inhabilitación permanente, desde una óptica constitucional y de derechos humanos, transgrede el Derecho a la seguridad jurídica, el Principio de proporcionalidad de las penas, la prohibición de penas inusitadas y el Principio de legalidad.

Crítica a la propuesta

La propuesta sobre que la inhabilitación, sea temporal o permanente, incluya las tres esferas de gobierno existentes en nuestro país, encuentra su principal crítica en el hecho de la jurisdicción competencial, esto es, que un procedimiento jurídico del orden municipal o estatal, no podría traer como consecuencias, una sanción que extralimitara sus alcances, derivando en una represión de la sanción al ámbito federal, en el cual, el servidor público no causó afectación con su actuación antijurídica.

Así, la anterior crítica, encuentra su fundamento en que, un servidor público, no podría ser inhabilitado en una esfera de competencia en la cual no causó afectación, pues un servidor público federal, que incurrió en actos de corrupción en dicha esfera, no afectó a otros estados con su antijurídica actuación y por tanto, no tendría por qué ser inhabilitado en estados o municipios en los cuales no causo afectación y en donde no se llevó a cabo juicio alguno en su contra.

Pero como se ha dicho, la contrarréplica de este argumento, se basa en el hecho de que el erario público, si bien es cierto, está dividido en esferas gubernamentales, la realidad, es que es un todo que para su ejercicio, se divide en esferas para efectos administrativos, pero el erario público, es de orden público e interés social, independientemente de la esfera de competencia de que se trate y las afectaciones al derecho humano a la buena administración pública, afecta a todos los gobernados del país, independientemente del lugar o esfera específica donde se cometió, pensar lo contrario, sería tanto como admitir que los derechos humanos y los bienes jurídicamente tutelados, están únicamente tutelados por esferas y que fuera de ellas, se deben tocar instancias distintas, lo cual es incorrecto si pensamos que quien deteriora el erario público de un municipio o estado o la federación, en realidad, afecta a todos los gobernados y al aparato gubernamental en general.

CONCLUSIONES

La reforma de 2015, en materia anticorrupción, que modificó el artículo 113 Constitucional Federal y de la cual, derivaron las reformas reglamentarias, permitió un avance significativo en la reestructuración e incorporación de figuras que tienen como objetivo, entre otros aspectos, impartir justicia contra servidores públicos que cometan actos antijurídicos, de una forma más eficaz.

En tratándose de las modificaciones a los tipos penales previstos para la función pública en el Código Penal Federal, así como las sanciones previstas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se pueden traducir como un avance, pero representan bajo la óptica de un sistema de justicia penal garantista, la imposibilidad material y eficaz de llevar a cabo una acción punitiva y sancionadora, debido a que la mayoría de los delitos y faltas administrativas graves, tienen el beneficio de la caución y la commutación de la pena, así como la inhabilitación temporal, lo que se traduce como un acceso a la justicia ineficaz, aunado a que no se habla de inhabilitación sino por esferas de competencia, lo que deja la puerta abierta a seguir trabajando en esferas distintas, haciendo ineficaz la acción punitiva del estado.

Las recientes reformas que establecen una “muerte civil”, esto es, una inhabilitación permanente del servidor público para ejercer un cargo de esta naturaleza, permite que se visualicen canales más eficaces de acceso a la justicia en tratándose de delitos y faltas graves cometidos por servidores públicos.

Se concluye que es operante bajo la óptica del derecho humano a la buena administración pública, así como a la atención del interés colectivo y el orden público, que se contemple como sanción para servidores públicos que incurran en faltas graves por hechos de corrupción, así como la comisión de delitos graves relacionados con hechos de corrupción, la inhabilitación permanente y que además, sea para todas las esferas de gobierno, de tal suerte que se garantice que esa persona no

pueda volver a causar un perjuicio en detrimento de los intereses de todos los gobernados.

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía

- Arrellano Gault, David y Blanco, Felipe (2013), Políticas Públicas y Democracia, México, Instituto Federal Electoral.
- Boehm, F. y Graf Lambsdorff, J. (2009). Corrupción y Anticorrupción: Una perspectiva neo-institucional. Revista de Economía Institucional, [en linea] 11(21), pp.45-72. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41911848005>
- Torré, Abelardo. (2003), Introducción al Derecho, Argentina, Lexis Nexis.
- Vázquez Azuara, Carlos Antonio, Altamirano Castro, José Guadalupe (2018), Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción, México, Universidad de Xalapa.
- Vázquez Azuara, Carlos Antonio, Altamirano Castro, José Guadalupe (2019), La Implementación del Sistema Anticorrupción en México; Retos y Perspectivas, México, Universidad de Xalapa.
- Vázquez Azuara, Carlos Antonio, García Méndez, Carlos, Báez Corona, José Francisco (2013) Introducción a la Ciencia Jurídica 1, México, Universidad de Xalapa.

Legisgrafía

- Código Penal Federal.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y del

Código Penal Federal, para establecer la inhabilitación definitiva o “muerte civil” por actos de corrupción.

Portales oficiales

Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Congreso de la Unión
Congreso del Estado de Jalisco
Senado de la República