



IMPUNIDAD CERO

Impunidad, sanciones administrativas y el socavón del Paso Exprés

IMPUNIDAD | CERO

Luis Darío Ángeles González

I. Introducción

Posiblemente antes del 12 de julio de 2017, muchos mexicanos no teníamos idea de lo que es un “socavón”. El término lamentablemente se incorporó a nuestro imaginario a través de un evento trágico: dos personas, Juan Mena López y su hijo Juan Mena Romero, cayeron ese día en un socavón que se generó en las primeras horas del día en una carretera federal conocida como el Paso Exprés de Cuernavaca, Morelos. Horas más tarde, estas personas murieron dentro del socavón a consecuencia de asfixia.

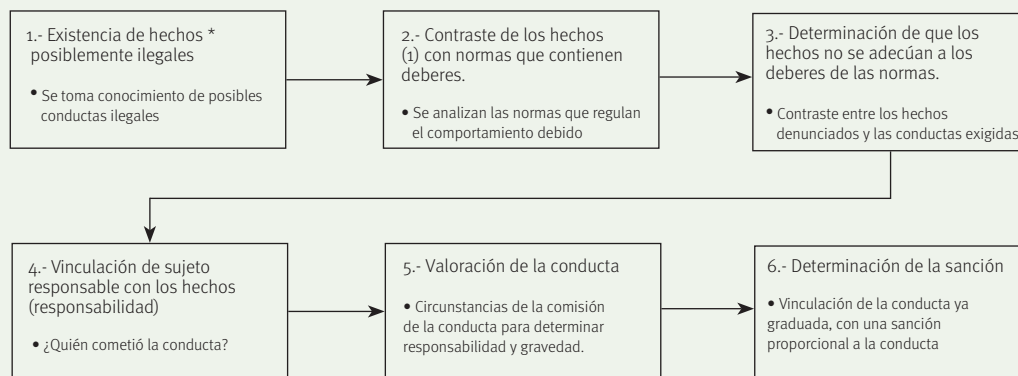
Si bien muchos desconocíamos lo que es un socavón, este caso se ve acompañado de un fenómeno que, por el contrario, no es extraño en México:¹ después de seis meses del accidente, a la fecha todavía no se ha sancionado a un solo funcionario como consecuencia de la muerte de los Mena en el socavón del Paso Exprés.²

Cuando hablamos de impunidad, normalmente se refiere que los estudios más recientes indican que en México el 99% de los delitos que se cometen quedan impunes.³ También se señala que el Índice Global de Impunidad (IGI) 2017 ubica a México como el país con mayor impunidad en América y el cuarto a nivel global, solamente superado por Filipinas, India y Camerún.⁴

No obstante, este tipo de estudios suelen mostrar la cuestión de la impunidad con base en delitos, sin embargo, el fenómeno de la impunidad es más amplio, si entendemos ésta como un concepto general que incluye cualquier situación en la que una conducta indebida no sufre consecuencias legales. Así hablaríamos, por ejemplo, en casos como el de la falta de sanciones por el socavón del Paso Exprés, de impunidad en la administración pública federal. La distinción, como se observa, deriva de que las responsabilidades pueden ser diversas de acuerdo a la materia, y se hace necesaria, ya que cuando se habla de delitos, en el caso del socavón del Paso Exprés, se llegó a un acuerdo que da por concluida la cuestión penal,⁵ sin que ello implique que no deban existir responsabilidades administrativas.⁶

Esta distinción permitiría generar estudios que analicen específicamente esta cuestión con la finalidad de combatir directamente esta impunidad. Sin embargo, al realizar este tipo de análisis nos encontramos con información compleja, contradictoria, incompleta o simplemente irrelevante: de nada nos sirve saber que la Secretaría de la Función Pública (SFP)⁷ impuso cerca de 10 mil sanciones en el 2016, si no sabemos las causas de esas sanciones o cuántas de ellas se cumplen efectivamente.⁸

Tabla 1
Requisitos del acto de sanción



* Entendemos "hecho", en su sentido amplio, como todo fenómeno de la naturaleza o de la conducta humana al cual se le atribuyen consecuencias jurídicas.
Fuente: Elaboración propia.

Otro ejemplo, incluso más preocupante, se presenta cuando encontramos contradicciones como que la SFP reporta haber contestado un total de 231 demandas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) entre septiembre de 2015 y agosto de 2017,⁹ mientras que dicho tribunal tiene registradas más de 2 mil demandas en que la autoridad demandada es la SFP, entre enero de 2016 y hasta septiembre de 2017,¹⁰ lo que implicaría que la SFP debió contestar aproximadamente 2 mil demandas, y no 231, como indica.

Aquí habría que tomar en cuenta que de la administración pública dependen las carreteras, el espacio aéreo y los semáforos en las ciudades; los servicios de electricidad, de agua potable, drenaje y recolección de basura; gran parte de los servicios educativos, de salud y de fondos para el retiro. La administración pública se encuentra en todos los aspectos de nuestra vida diaria y de su correcto funcionamiento depende la calidad de vida de todos. Entender esto es entender que cuando hay impunidad en las fallas de dicha administración, se afecta a la sociedad y a la calidad de vida de todas las personas.

Si bien la importancia del tema se desprende de la magnitud de la actividad de la administración pública en los términos anteriores, lo cierto es que el tema de las sanciones y responsabilidades administrativas dista de ser sencillo, y en consecuencia, resulta complejo atender la impunidad implicada en el mismo; con esto en cuenta, el presente texto explica de forma simplificada el funcionamiento de las sanciones en la administración pública

a partir de los conceptos básicos relacionados con ella, en el entendido de que la comprensión del sistema de responsabilidades administrativas constituye una forma de combatir la impunidad.

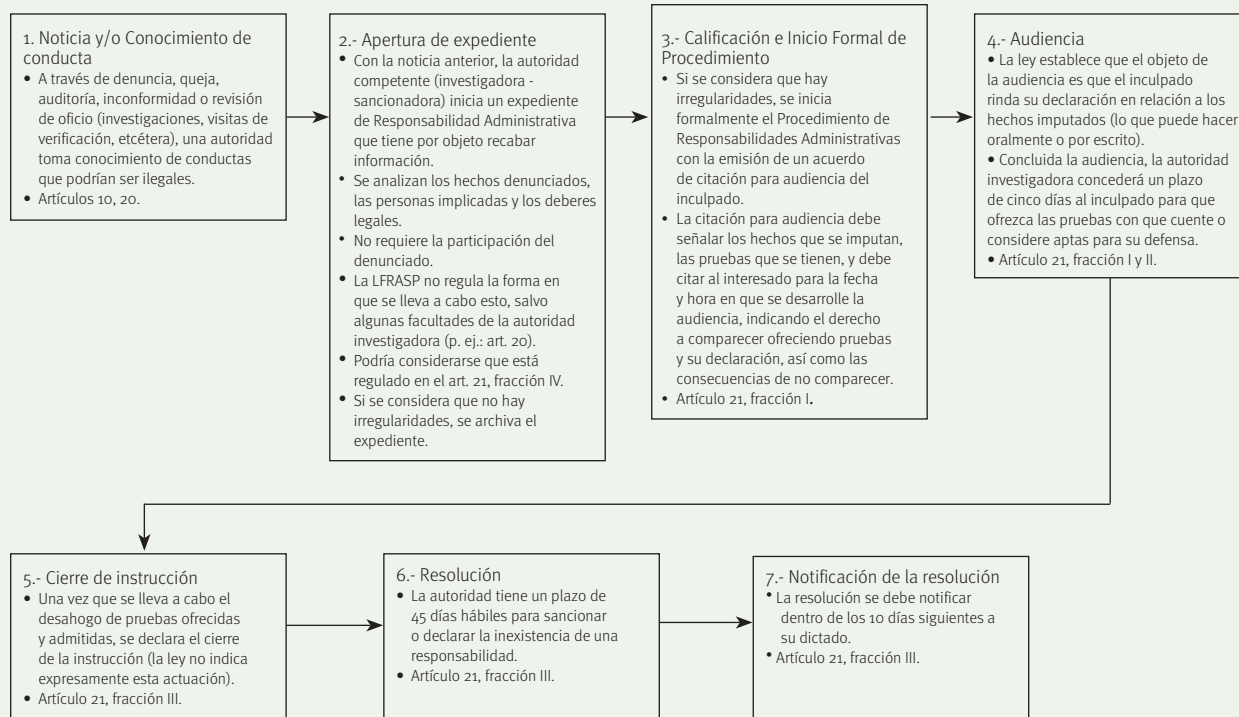
II. Responsabilidad administrativa, derecho e impunidad

El papel central del derecho en el Estado moderno consiste en regular conductas de la sociedad y garantizar el cumplimiento de las conductas pactadas u ordenadas. Ello implica también establecer medios para solucionar el incumplimiento. A dichos medios se les conoce, en el derecho, como *responsabilidades*.¹¹ De esta forma, la responsabilidad sería la consecuencia derivada del incumplimiento de una conducta¹² establecida en una norma.

En este marco, la responsabilidad administrativa es la forma en la que se denomina a las sanciones impuestas a un administrador o servidor público cuando existe una actuación indebida o ilegal en el marco de las normas del derecho administrativo.¹³ Si la sanción se impone a una persona que no tiene el carácter de servidor público, se le llama derecho administrativo sancionador; cuando la sanción se impone a un servidor público, se utiliza la denominación de derecho disciplinario.¹⁴

Las sanciones administrativas, sobre todo las disciplinarias, se consideran medidas de autocorrección de la función pública,¹⁵ pues permiten que la propia autoridad reprima las fallas de sus funcionarios. Además, existe la llamada responsabilidad

Tabla 2
Procedimiento para imponer sanciones



Fuente: Elaboración propia.

patrimonial del Estado, que surge como medio para garantizar la indemnización de los daños que el Estado causa a los particulares con motivo de su actividad irregular.

Este binomio, responsabilidad administrativa-responsabilidad patrimonial, representa la garantía de que el Estado funcionará correctamente y que, en caso de no hacerlo, reparará los daños causados y sancionará a los responsables. En ese contexto, cuando el sistema de responsabilidades falla, se presenta este fenómeno que se denomina impunidad.

III. La impunidad como falla del sistema de responsabilidades

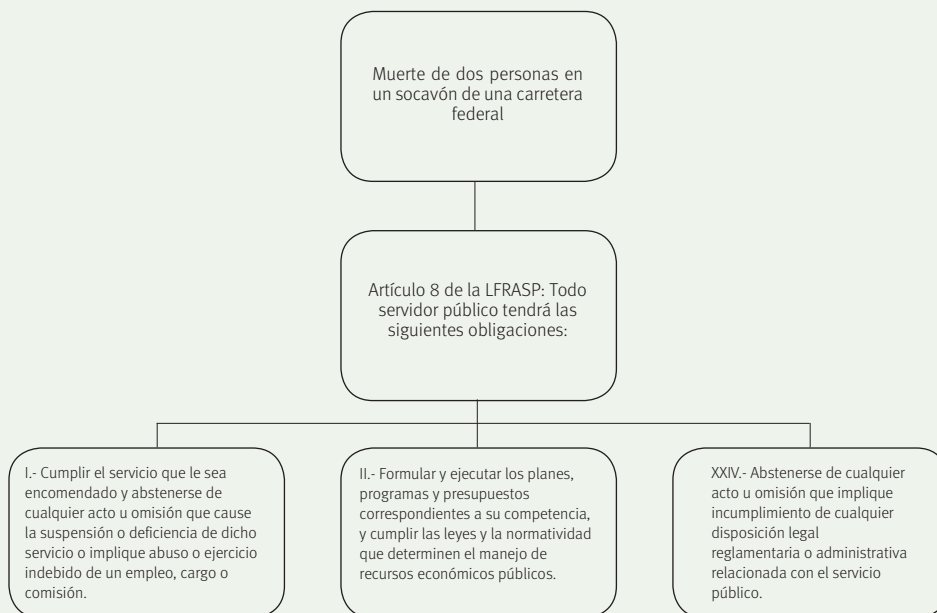
La impunidad se puede conceptualizar como la “inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria”.¹⁶ Es decir, hay impunidad ahí donde, debiendo existir una responsabilidad, ésta no sucede de hecho.

De esta forma, la impunidad se relaciona de forma inversamente proporcional con el concepto de Estado de derecho,¹⁷ con lo que a mayor impunidad, menor Estado de derecho; a menor impunidad, mayor Estado de derecho. Y aquí se encuentra uno de los peores efectos de la impunidad: cuando existe ésta, se pierde la confianza en el sistema jurídico.

Ahora, ¿qué tanta impunidad hay en la administración pública? A nivel federal es cercana a un 93% de las irregularidades.¹⁸ Esto es, de cada 100 irregularidades, se sancionan siete. Cabe destacar que el análisis estadístico de la información pública generada por los órganos encargados de sancionar las responsabilidades administrativas a nivel federal será materia de otro estudio que Impunidad Cero presentará en los próximos meses.

Para entender cómo se generan las sanciones que dan lugar a las estadísticas, lo más efectivo es analizar el sistema a partir de un caso real y representativo para el sistema de responsabilidades, razón por la cual hemos optado por analizar el caso de la muerte de los señores Mena por presuntas

Tabla 3
Deberes generales incumplidos por los servidores públicos en el caso del socavón



Fuente: Elaboración propia.

irregularidades en la administración pública en el socavón del Paso Exprés de Cuernavaca.

IV. Un socavón lleno de irregularidades de la administración

El día 12 de julio de 2017, Juan Mena López, de 56 años, y su hijo, Juan Mena Romero, de 36 años, se dirigían a su trabajo a través de la carretera que conduce de Cuernavaca a México, cuando súbitamente se abrió un socavón en la carretera, de cuatro metros de diámetro y cinco metros de profundidad, en el cual cayó su auto. Aunque la caída no fue fatal, el tiempo que tardaron las labores de rescate provocó que las víctimas murieran de asfixia.¹⁹ El percance se suscitó en el kilómetro 93+857 del Libramiento de Cuernavaca, el cual forma parte de una obra pública conocida como Paso Exprés, ejecutada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) a través de contratos de obra²⁰ encomendados a empresas particulares, en el año 2014. El objeto de dichos contratos fue llevar a cabo la ampliación de la carretera de cuatro carriles a un total de diez, en una extensión de 14.5 kilómetros. Esta carretera tiene aforo para la circulación de 100 mil vehículos diarios.²¹

Si bien cualquier irregularidad del Estado debería interesarnos como ciudadanos, la muerte de dos personas de esta forma tan trágica, en una obra plagada de irregularidades denunciadas durante su construcción y su operación,²² obliga a considerar el caso como de interés público.²³ Además, si el socavón es consecuencia de las fallas que se vienen denunciando como generalizadas en la obra pública²⁴ mientras se construía, este tipo de accidentes resultan más probables de lo que imaginamos. Para ello, el análisis que sigue presenta la forma en que se canalizaría el caso en el sistema de sanciones administrativas aplicable,²⁵ lo que tiene dos objetivos concretos: el primero de ellos, facilitar la comprensión de un sistema de sanciones administrativas; el segundo, debido al interés público del caso del Socavón, exigir socialmente las responsabilidades pertinentes a las autoridades.

Cabe aclarar en este punto que, a la fecha, los familiares de las víctimas llegaron a un acuerdo reparatorio de tipo económico con las empresas constructoras y la SCT, derivado de la presentación de una denuncia penal de los familiares de las víctimas.²⁶ Este acuerdo de reparación no implica que se pueda dejar de sancionar administrativamente a los responsables de la muerte y, en nuestra

Tabla 4
Responsables, normas y síntesis de obligaciones

Órgano o funcionario responsable	Normas aplicables	Síntesis de sus obligaciones en relación con el hecho relevante
Secretario de Comunicaciones y Transportes	Artículo 36 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); artículos 1, 2, 4, 5 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (RISCT); artículos 1, 2, 5, 22 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (LCPAF); artículos 3, 40, 41 de la Ley de Vías Generales de Comunicación; artículos 1, 2, 10, 11, 17, 19, 24, 31, 53 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM); artículos 1, 2, 24, 79, 96, 99, 107, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 119 del Reglamento de la LOPSRM.	Titular de la SCT. Tiene responsabilidades de supervisión de las labores de sus inferiores jerárquicos. Tiene responsabilidad derivada del nombramiento de los inferiores jerárquicos (<i>culpa in eligendo</i>).
Subsecretario de Infraestructura	Artículos 2, 6, del RISCT.	Segundo al mando de la SCT Tiene responsabilidades de supervisión de las labores de sus inferiores jerárquicos. Tiene responsabilidad derivada del nombramiento de los inferiores jerárquicos (<i>culpa in eligendo</i>).
Director general de Carreteras	Artículos 2, 17, del RISCT.	Tiene encomendada la planeación, evaluación y coordinación de las carreteras federales. Trabaja directamente con los Centros SCT en la elaboración de los proyectos que ejecutan aquéllos. Adjudica (o sus empleados) los contratos para realizar la ampliación del Paso Exprés. Le corresponde la vigilancia de las construcciones que realicen los Centros SCT. En el caso, el director participó en la reunión del 5 de octubre de 2016 que acordó dejar la alcantarilla, causa del socavón, en el estado en que se encontraba.
Dentro de la dirección general de Carreteras: • Director general adjunto de Construcción y Modernización de Carreteras Federales. • Director de Construcción • Director de Contratación	Artículos 2, 17, del RISCT. Manual de Organización de la Dirección General de Carreteras.	Estas direcciones tienen principalmente labores de ejecución en relación a la planeación y construcción de carreteras. Dichos funcionarios firman el fallo de la licitación relativo a la adjudicación del proyecto de ampliación del Paso Exprés.
Coordinador general de Centros SCT	Artículo 6, 44, 45 del RISCT. Manual de Organización de la Coordinación General de Centros SCT.	Coordina las relaciones entre áreas centrales y los Centros SCT. Presta apoyo técnico a los Centros SCT. Tiene funciones de supervisión sobre los trabajos de los Centros SCT.

opinión, en este caso, la imposición de sanciones administrativas se vuelve una pieza clave para generar confianza en la administración.

V. La imposición de sanciones en la administración pública

Para comprender la forma en la que se imponen sanciones en la administración, partimos del esquema que se presenta en la Tabla 1, el cual representa de forma simplificada las distintas etapas que se requieren para emitir una decisión que sancione una actuación indebida.²⁷

Como se observa, lo primero que se requiere es contar con una serie de hechos que se comparan con los deberes establecidos en las normas. En caso

de que los hechos incumplan dichas obligaciones, se determina quiénes son los sujetos responsables y la gravedad de su conducta. Cuando el aplicador de la ley cuenta con estos elementos, procede entonces a imponer una sanción que sea proporcional a la responsabilidad del caso. Además, cada ley que regula sanciones suele establecer también un procedimiento para imponer aquéllas. En el caso de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), el procedimiento es el que puede verse en la Tabla 2.

Pues bien, en el caso del socavón del Paso Exprés, partimos de un hecho general: dos personas murieron por asfixia, luego de caer en un socavón que apareció espontáneamente en el Paso Exprés de Cuernavaca. Es importante analizar el caso

Tabla 4
Responsables, normas y síntesis de obligaciones

Órgano o funcionario responsable	Normas aplicables	Síntesis de sus obligaciones en relación con el hecho relevante
Director general del Centro SCT Morelos	Artículo 43, 44 del RISCT. Manual de Organización Tipo para Centros SCT	<p>Los directores generales de Centros SCT ejecutan la planeación llevada a cabo por las áreas centrales.</p> <p>A la dirección general se le encomienda la ejecución de las carreteras, así como, en su caso, la supervisión.</p> <p>El director general del Centro SCT Morelos, firmó el contrato de obra pública de la ampliación del Paso Exprés.</p> <p>Encargado directo de coordinar a los funcionarios vinculados con la supervisión y ejecución de la obra.</p> <p>Tuvo conocimiento directo de la acumulación de basura, fallas de drenaje y de las quejas de los vecinos.</p>
Dentro de la dirección general del Centro SCT Morelos: <ul style="list-style-type: none"> • Subdirector de Obras • Residentes de Obra • Residencia general de Carreteras Federales • Residencia general de Conservación de Carreteras 	Artículo 43, 44 RISCT, Manual de Organización Tipo para Centros SCT. Artículos 111, 112, y siguientes del RLOPSRM.	<p>La subdirección de obras, así como los residentes de Obra, tienen encomendada la ejecución y/o supervisión de la ejecución de la obra cuando se encomienda a terceros.</p> <p>En el caso, como la obra pública se contrató para su ejecución por las empresas contratadas, corresponde a la dirección general del Centro SCT Morelos señalar un Residente de Obra que es el funcionario encargado de vigilar el cumplimiento de obra y, normalmente, el encargado de supervisar la misma.</p> <p>En el caso, la supervisión se encomendó a otra empresa, por lo que a la residencia de Obra se le debía informar sobre la supervisión.</p> <p>Al residente general de Carreteras Federales se le informó, por parte del residente de Obra II, que la tubería que causó el socavón tenía un diámetro insuficiente para el paso de agua pluvial.</p> <p>En el caso del socavón, al personal de la residencia general de Supervisión de Construcción de Carreteras se le informó, en fecha 3 de marzo de 2015, que el drenaje podría verse afectado por la obra pública.</p> <p>En el caso, el residente de obra del contrato participó en la reunión del 5 de octubre de 2016 que acordó dejar la alcantarilla, causa del socavón, en el estado en que se encontraba.</p>
Consortio Constructor (EPCCOR y Aldesa) y Empresa de Supervisión (SACC, Ingeniería, S. A. de C. V.)	Obligaciones reguladas por la LOPSRM y su Reglamento Artículo 2 de la LFRASP.	<p>Las empresas constructoras ejecutaron el proyecto de construcción de la licitación llamada por la SCT.</p> <p>De la información con que se cuenta, las empresas constructoras propusieron modificar el proyecto de embovedado de la tubería, por otra solución que no resultó eficiente.</p> <p>A la empresa SACC le corresponden las fallas en la supervisión de la obra.</p>
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) y el Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. (INAP)	Artículo 1 de la LOPSRM	<p>La ampliación del Paso Exprés se ejecutó conforme al proyecto realizado por el INAP, y que le fuera encomendado por Banobras.</p> <p>El INAP carece de capacidad técnica para realizar el estudio de la obra pública.</p>

Fuente: Elaboración propia.

partiendo de este hecho y no de irregularidades aisladas, pues el análisis aislado podría llevar a no dimensionar correctamente la afectación; por ejemplo, al hablar de las irregularidades, no es lo mismo una mala planeación de obra que tiene por resultado la realización de pagos en exceso, que una mala planeación de obra que resulta en dos fallecimientos. Por ello, es indispensable que en

el caso se parta de la muerte de estas dos personas en la obra.

Partiendo de este hecho, se deben encontrar las conductas exigidas por el ordenamiento, de forma tal que se pueda realizar el contraste entre el hecho sucedido y la conducta exigida. En el caso de la LFRASP, existe un catálogo de deberes generales de los servidores públicos en su artículo 8. Al

Tabla 5

Responsables, conductas y calificación de éstas

Órgano o funcionario responsable	Particularidades de la conducta	Calificación de la conducta
Secretario de Comunicaciones y Transportes	El secretario informó públicamente que el Paso Expres había incluido labores de drenaje. Indicó que la obra tendría una duración de 40 años. Labores de supervisión del trabajo de sus inferiores. Responsabilidad por elección equivocada.	Media
Subsecretario de Infraestructura	Labores de supervisión del trabajo de sus inferiores. Posible responsabilidad por elección equivocada.	Media
Director general de Carreteras	Inició la obra sin contar con proyecto ejecutivo definitivo. Falló en su deber de supervisar la ejecución de obras. Su personal subordinado tuvo conocimiento desde el comienzo de la obra de los riesgos que representaba la alcantarilla y el drenaje del kilómetro 93+857. Personal de la dirección se encontraba en la reunión del 5 de octubre de 2016 en la que se tomó la decisión de dejar la obra de drenaje del kilómetro 93+857 en el estado en que se encontraba.	Gravísima
Dentro de la dirección general de Carreteras: • Director general adjunto de Construcción y Modernización de Carreteras Federales • Director de Construcción • Director de Contratación	Los funcionarios de la obra sin contar con proyecto ejecutivo definitivo. El personal de la dirección tuvo conocimiento, desde el comienzo de la obra, de los riesgos que representaba la alcantarilla y el drenaje del kilómetro 93+857. Personal de la dirección se encontraba en la reunión de 5 de octubre de 2016 en la que se tomó la decisión de dejar la obra de drenaje del kilómetro 93+857 en el estado en que se encontraba.	Gravísima
Coordinador general de Centros SCT	Responsabilidades de supervisión.	Media
Director general del Centro SCT Morelos	Le corresponde la supervisión y revisión de la ejecución de la obra. Falla en la supervisión de sus subordinados. Al director se le informó, por parte de la dirección general de Protección Civil de Cuernavaca, sobre la necesidad de cambiar el tubo de drenaje. También tuvo conocimiento, por parte de vecinos de la obra, de la falta de resistencia de la tubería. Omitió actuar con diligencia en relación a las anteriores.	Gravísima
Dentro de la dirección general del Centro SCT Morelos: • Subdirector de Obras • Residentes de Obra • Residencia general de Carreteras Federales • Residencia general de Conservación de Carreteras	Les corresponde la labor de verificación de la ejecución, así como la supervisión del proyecto (aunque sea a través de contratación). La decisión de modificar el proyecto, que proponía originalmente embovedar la tubería, debió ser aprobada por alguno de estos funcionarios. Participaron en la decisión de mantener la tubería en el estado en que se encontraba. Tenían el deber de informar a superiores sobre los riesgos, y actuar en consecuencia.	Gravísima
Consorcio Constructor (EPCCOR y Aldesa) y Empresa de Supervisión (SACC, Ingeniería, S. A. de C. V.)	Las empresas debieron de actuar diligentemente, informando sobre los riesgos de mantener el drenaje en las condiciones en que se encontraba. La decisión de cambiar el embovedado de la tubería provino de ellas.	Gravísima
Banobras y el Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. (INAP)	El inicio de los vicios de la obra bien se puede encontrar en que se encomendó a una institución carente de capacidad técnica la elaboración de los estudios correspondientes para el desarrollo de la obra. En el caso del INAP, por ser una institución especializada en cuestiones de administración pública, debería tener conocimiento de la necesidad de licitar el servicio. La responsabilidad se disminuye en la medida en que se subcontrató a una empresa que, en principio, cuenta con capacidad técnica y que dichos estudios fueron avalados por los funcionarios competentes.	Media

Nota: La presente determinación se elabora con la información con la que se cuenta a la fecha, aportada por la SFP, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el peritaje independiente ordenado por la SCT, y que se encuentran en etapas no definitivas de los procedimientos correspondientes. Esto implica que pueden existir factores no considerados aquí y que pueden ser aportados por los interesados al momento de llevarse a cabo el procedimiento de responsabilidades correspondiente.

Fuente: Elaboración propia.

identificar las conductas exigidas, para contrastarlas con el hecho concreto del accidente, encontramos las que pueden verse en la Tabla 3.

Pues bien, comparando el hecho relevante, con los deberes y obligaciones de los servidores públicos, encontramos que se incumplen tres obligaciones:

- 1) Se incumple con la obligación de hacer lo posible para que los servicios no se interrumpan. Esta obligación no se cumplió en el caso porque se dejó de prestar el servicio normal de la carretera, debido a la aparición de un socavón en ella. Específicamente, en el caso de las personas que fallecieron, la falla en el servicio, además, les causó la pérdida de la vida.
- 2) Mal manejo de los recursos públicos, pues se trata de una obra pública que presentó fallas a pocos meses de haberse entregado para su uso.
- 3) El hecho actualiza el incumplimiento de otros deberes legales contenidos en los ordenamientos que regulan la conducta de los funcionarios vinculados a la obra.

Podemos observar que el hecho relevante, en efecto, se opone a los deberes de los servidores públicos, por lo que es procedente encontrar entonces a los sujetos responsables. Para ello es necesario acudir a las normas que regulan la organización de la administración pública e identificar a los sujetos que guardan alguna relación con el accidente del socavón. Debido a que la serie de normas que regulan a los distintos responsables es amplísima, en la Tabla 4 se presenta la información indicando al órgano responsable seguido de las normas donde se encuentran reguladas sus obligaciones y una síntesis de las obligaciones que permita al lector comprender por qué en el caso tendrían obligaciones respecto al accidente.

A continuación, para determinar la sanción concreta que corresponde a cada uno de estos órganos, lo procedente es determinar la afectación causada con su conducta u omisión específica por parte de la autoridad. Para ello hay que considerar tres factores: (1) la propia LFRASP establece una serie de parámetros a considerar al momento de calificar una conducta;²⁸ (2) la afectación al bien jurídico protegido por la norma; y (3) las conductas particulares de los involucrados, de forma tal que agraven o atenúen la calificación de su conducta.

Como de lo que se trata es de calificar la gravedad de la conducta para, posteriormente, imponer una sanción proporcional a la misma, las conductas deben graduarse de acuerdo a su gravedad, yendo

Tabla 6

Gravedad y grado de sanciones

Sanción	Corresponde a conducta calificada como:
Amonestación privada o pública	Levisima
Suspensión	Leve
Inhabilitación de tres a 12 meses (cuando no haya daño o perjuicio, ni exista beneficio o lucro alguno)	Leve a media
Sanción económica (multa) de cuando menos el monto del daño causado, hasta tres veces dicho monto (en todo caso en que haya daño o perjuicio, o que implique beneficio o lucro)	
Destitución	Media
Inhabilitación temporal de uno a diez años ³⁰ (daño no excede 200 veces el SMGM) ³¹	
Inhabilitación temporal de diez a 20 años (daño excede 200 veces el SMGM)	
Inhabilitación temporal de uno a diez años, con destitución y multa (daño que no excede 200 veces el SMGM, y se califique como grave)	Grave
Inhabilitación temporal de diez a 20 años, con destitución, sin multa (cuando se trate de conductas consideradas graves de forma estatutaria ³² que no causen daño o perjuicio, o no impliquen beneficio o lucro)	
Inhabilitación temporal de diez a 20 años, con destitución, con multa (cuando la conducta cause daño o perjuicio, o que implique beneficio o lucro, que exceda a 200 veces el SMGM, y se califique como grave)	Gravísima
Inhabilitación temporal de diez a 20 años, con destitución, con multa (cuando se trate de conductas consideradas graves de forma estatutaria y además cause daño o perjuicio, o implique beneficio o lucro)	

de lo menos a lo más grave, con lo que habría faltas levisimas, leves, medias, graves, gravísimas.

Para calificar el grado de la conducta de los funcionarios involucrados tomando en cuenta las particularidades de la conducta en relación al hecho relevante debe considerarse lo que aparece en la Tabla 5. En ella puede observarse que la responsabilidad corresponde a la SCT y a las empresas relacionadas, pues no hay forma alguna en la que se puedan desligar de las irregularidades de la obra, que van desde la indebida planeación, hasta la ejecución con materiales de distinta calidad y la muerte de dos personas.

Por último, para determinar la sanción que debe aplicarse a los distintos funcionarios en razón de sus conductas, es necesario considerar que la LFRASP establece una serie de sanciones posibles (entre las que se encuentra la amonestación, la destitución y la multa, entre otras) y da algunos parámetros para su aplicación, pero no indica expresamente qué sanción es más o menos grave y

a qué tipo de conducta corresponden, por lo que se requiere de un análisis que distinga la gravedad de las sanciones. Partiendo de esta necesidad, las sanciones graduadas se presentan en la Tabla 6, la cual toma como criterio, para calificar su gravedad, la forma en que una sanción afecta en definitiva la esfera jurídica del sancionado, combinado esto con los criterios que establece la propia ley.²⁹ Y de conformidad con esto, las sanciones correspondientes al caso del socavón del Paso Exprés, serían las presentadas en la Tabla 7.

VI. Un par de apostillas: las sanciones a particulares y la reparación del daño

Como se observa en las tablas de la sección anterior, se ha incluido la determinación de las irregularidades y la calificación de la conducta de las empresas que ejecutaron la obra del Paso Exprés, pero sin que señaláramos, como hicimos en el caso de las autoridades, la sanción que correspondería a las mismas. Esto se debe a que la opinión generalizada en nuestro país es que la LFRASP no regula conductas de particulares, ligados a la administración pública.³³ Conforme a esta opinión, las empresas que ejecutaron la obra tendrían cierto tipo de responsabilidades frente al gobierno en relación a la construcción en los términos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) y de los contratos correspondientes, mereciendo sanciones tales como multas o inhabilitación para contratar con gobierno; en ciertos supuestos, estarían obligados a reparar los defectos de la obra. Sin embargo, dichas responsabilidades, por la cuantía, resultan menores que las que corresponderían conforme al régimen de la LFRASP.³⁴

Esta interpretación del marco legal de las responsabilidades parece inadecuada, pues bajo el régimen de la LFRASP sí hay posibilidad de sancionar a las empresas que tienen contratos celebrados con el gobierno, equiparándolas a servidores públicos en términos del artículo 2 de dicha ley, pues mediante dichos contratos de obra pública, se vuelven “personas que manejen o apliquen recursos federales”, como exige dicho artículo.³⁵

Bajo esta óptica, es claro que las empresas contratadas para la ejecución y supervisión del Paso Exprés pueden y deben ser sancionadas por las conductas previamente descritas, calificando la conducta como gravísima, y poniéndoles las sanciones que, en razón de su participación como empresas contratadas, les resultan aplicables: inhabilitación y multa.

Tabla 7
Sanciones

Órgano o funcionario responsable	Calificación de la conducta	Sanción correspondiente
Secretario de Comunicaciones y Transportes	Media	Sanción económica o destitución
Subsecretario de Infraestructura	Media	Sanción económica o destitución
Director general de Carreteras	Gravísima	Inhabilitación temporal de diez a 20 años, con multa y destitución
Dentro de la dirección general de Carreteras: • Director general adjunto de Construcción y Modernización de Carreteras Federales • Director de Construcción • Director de Contratación	Gravísima	Inhabilitación temporal de diez a 20 años, con multa y destitución
Coordinador general de Centros SCT	Media	Sanción económica o destitución
Director general del Centro SCT Morelos	Gravísima	Inhabilitación temporal de diez a 20 años, con multa y destitución
Dentro de la dirección general del Centro SCT Morelos: • Subdirector de Obras • Residentes de Obra • Residencia general de Carreteras Federales • Residencia general de Conservación de Carreteras	Gravísima	Inhabilitación temporal de diez a 20 años, con multa y destitución
Banobras y el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP)	Media	Sanción económica o destitución

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, aunque hemos desarrollado la serie de consecuencias de tipo sancionatorio, algo resulta evidente a estas alturas: las responsabilidades señaladas buscan sancionar el incumplimiento que provocó la muerte de dos personas. Pero, ¿cómo se repara el daño sufrido³⁶ por los afectados con la muerte? Si bien la pérdida de la vida humana es irreparable, el derecho trata de responder subsidiariamente a través de otros medios cuya finalidad es indemnizar el daño causado.

Pues bien, esta reparación se puede obtener por distintas vías; así, como ya señalamos, en el caso de la muerte de los señores Mena en el socavón del Paso Exprés, los familiares de las víctimas llegaron a un acuerdo reparatorio de tipo económico con las empresas constructoras y la SCT, derivado de una denuncia penal de los familiares de las víctimas.³⁷

Sin embargo, cuando el daño es consecuencia de la actividad irregular de la administración, se puede reclamar en un procedimiento regulado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del



Estado, conforme al cual, el particular debe acudir ante las autoridades que considera causantes del daño, exigiendo la indemnización correspondiente. Una vez integrado el expediente, la dependencia debe pronunciarse sobre la indemnización, debiendo valorar los daños tanto físicos como morales, y estableciendo finalmente un monto para reparar el daño causado.

Conclusiones

La impunidad se presenta en cualquier caso en que, debiendo existir una responsabilidad, ésta no llega a materializarse. Es claro que se trata de un fenómeno con múltiples aristas y en el que intervienen diversos factores, sin embargo, una parte de éste proviene del desconocimiento o la complejidad de los sistemas de responsabilidades correspondientes, de ahí que se decidiera desarrollar la forma en que opera un sistema específico de responsabilidades administrativas, el de la LFRASP.

En las primeras líneas de este texto, al comentar toda la actividad que la administración pública desarrolla y cómo incide en la colectividad, se mencionaba que si el Estado falla, nos afecta a todos; por esta razón, las afectaciones que provienen del Estado requieren, en gran parte de los casos, de sanciones a los funcionarios que dolosa o negligentemente provocaron esas fallas.

El estudio específico del caso del socavón del Paso Exprés, en Cuernavaca, pretende que la sociedad pueda exigir a las autoridades que actúen correctamente. No contar con sanciones a los servidores públicos involucrados en la muerte de los señores Mena es una clara muestra de impunidad, cuando por la gravedad de las conductas, el caso debería implicar suspensiones, destituciones, inhabilitaciones y multas para las autoridades involucradas.

Vale la pena señalar que, según la legislación actual, la SFP, a través de sus órganos internos de control (OIC), es la encargada de imponer al personal

de la dirección general de Carreteras y de la dirección general del Centro SCT en Morelos las sanciones de inhabilitación de diez a 20 años, destitución del cargo y multa; mientras que al secretario de Comunicaciones y Transporte, al subsecretario de Infraestructura y al coordinador de Centros de la Secretaría se les debe imponer una multa, si no es que la destitución del cargo (como ocurriría en otros países sólo por la presión de la opinión pública), así como al personal responsable de Banobras y el INAP. Todo esto en términos de la información aquí presentada.

Del análisis realizado se evidencia que para reforzar el combate a la impunidad, se requiere comprender correctamente el sistema de sanciones administrativas. A partir del esquema de sanciones, la graduación de la gravedad de éstas, y de los procedimientos para su aplicación, podemos realizar un acercamiento a la información estadística que generan los órganos federales competentes en el tema, con la finalidad de ahondar en lo que respecta a la impunidad en la administración pública.

Como se avanzaba, el análisis estadístico de la información pública en materia de sanciones será materia de otro estudio que Impunidad Cero presentará en los próximos meses. Dicho estudio tratará concretamente la relación entre sanciones administrativas e impunidad, ligando las áreas de oportunidad que se observan en las estadísticas a los procedimientos de imposición de sanciones, todo ello tomando como punto de arranque las bases del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), existente desde la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, y la expedición de las leyes secundarias el 18 de julio de 2016, vigente a partir del 19 de julio de 2017, y que tiene entre uno de sus objetivos el combate a la impunidad en la administración pública. Todo con el objetivo, ya señalado, de aportar herramientas para disminuir la impunidad en nuestro país. **EP**

1 Revisar las notas completas en <impunidadcero.org> y <estepais.com>.

Luis Darío Ángeles González es magíster en Derecho Administrativo por la Universidad Austral de Buenos Aires (con diplomatura en Derecho Procesal Civil por la misma casa de estudios) y licenciado en Derecho por la Facultad Libre de Derecho de Monterrey. Ha sido profesor de Teoría General del Proceso y profesor asistente de Derecho Administrativo. Actualmente es socio del despacho Urrutia-Ángeles y Asociados, S. C. El autor agradece a Impunidad Cero, y al Observatorio de la Corrupción e Impunidad del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, a quienes se debe el presente trabajo. También agradece la asistencia en la investigación de Lucibeny Yáñez Villarreal.