



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

POSGRADO EN DERECHO

MAESTRÍA EN

DERECHO ADMINISTRATIVO

CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS ANTE LA S.E.P

CON NUMERO DE ACUERDO 20071033

**"LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS CON LA LEY GENERAL DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS."**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

MAESTRO EN DERECHO ADMINISTRATIVO

P R E S E N T A

JORGE ALBERTO GAITÁN BURGOS

DIRECTOR DE TESIS: JUAN MANUEL OTERO VARELA

CIUDAD DE MÉXICO

2021

Abreviaturas.

ASF	Auditoría Superior de la Federación.
BANXICO	Banco de México.
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos.
CCF	Código Civil Federal.
CESPGF	Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal.
CJF	Consejo de la Judicatura Federal.
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
CPCF	Código de Procedimientos Civiles Federal.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
GSJF	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.
INE	Instituto Nacional Electoral.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

LAREFAM	Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana.
LFPCA	Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
LFRASP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
LFTSE	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
LGTAIP	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
LGSNA	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
LOPJF	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
LSM	Ley del Servicio Militar.
LSNIEG	Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía.
OAS	Organization of American States.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OIC	Órgano Interno de Control.

SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
SFP	Secretaria de la Función Pública.
SJFyG	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción.
TCC	Tribunal Colegiado de Circuito.
TFJA	Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Contenido.

<u>Introducción</u>	10
 <u>CAPÍTULO I. El Derecho Administrativo Disciplinario.</u>	12
<u>I.1 El Derecho Administrativo</u>	12
<u>I.2 Derecho Administrativo Sancionador</u>	17
<u>I.3 Derecho Disciplinario</u>	22
 <u>CAPÍTULO II. Función Pública.</u>	25
<u>II. 1 Definición de Función Pública</u>	25
<u>II. 2 La persona física al servicio del Estado</u>	28
<u>II. 3 Mecanismos para ser parte de la función pública</u>	35
<u>II. 4 Sujetos en la Función Pública</u>	43
 <u>CAPÍTULO III. Principios Rectores Como Fuente De Derecho En El Procedimiento Administrativo Sancionador Disciplinario.</u>	48
<u>III. 1 Principios generales rectores como fuente del derecho</u>	48
<u>III. 2 Principios del Derecho Administrativo Sancionador y de los Servidores Públicos en su actuar</u>	51
<u>III. 2.1 Principios en el procedimiento</u>	51
<u>III. 2.2 Principios que rigen a los Servidores Públicos en su actuar</u>	59

<u>CAPÍTULO IV. Reforma Constitucional En Materia De Combate A La Corrupción.</u>	67
<u>IV.1 Reformas al artículo 73 de la CPEUM</u>	67
<u>IV.2 Reformas al artículo 108 de la CPEUM</u>	68
<u>IV.3 Reformas al artículo 113 de la CPEUM</u>	69
<u>IV.4 Reformas al artículo 114 de la CPEUM</u>	70
<u>IV.5 Reformas al artículo 114 de la CPEUM</u>	72
<u>IV.6 Elementos relevantes de la reforma Constitucional</u>	72
<u>CAPÍTULO V. Motivación del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.</u>	74
<u>CAPÍTULO VI. Ley General de Responsabilidades Administrativas.</u>	82
<u>VI.1 Aspectos Generales de la LGRA</u>	83
<u>V1.1.2 Principios y Directrices que Rigen la Actuación de los Servidores Públicos</u>	83
<u>V.1.3 Sujetos de la LGRA</u>	85
<u>VI.1.4 Autoridades Competentes para Aplicar la LGRA</u>	86
<u>VI.1.5 Mecanismos de Prevención e Instrumentos de Rendición de Cuentas</u>	88
<u>VI.1.5.1 De los Instrumentos de Rendición de Cuentas</u>	90
<u>VI.1.5.2 Plazos y Mecanismos de Registro al Sistema de Evolución Patrimonial, de Declaración de Intereses y Constancia de Presentación de Declaración Fiscal.</u>	91

<u>V.1.5.3 Régimen de los servidores públicos que participan en contrataciones públicas.</u>	94
<u>VI.1.5.4 De la Declaración de Intereses</u>	94
<u>VI.2 De la Investigación de faltas administrativas.</u>	95
<u>VI.2.1 Investigación por oficio.</u>	95
<u>VI.2.2 Investigación por denuncia.</u>	96
<u>VI.2.3 investigación por denuncia anónima.</u>	98
<u>V.2.4 investigación por auditorías internas.</u>	98
<u>VI.2.5 investigación por auditorías externas.</u>	99
<u>VI.2.6 Procedimiento de Investigación.</u>	99
<u>VI.2.6.1 Técnicas y métodos de investigación.</u>	100
<u>VI.2.6.2 De las visitas de verificación.</u>	101
<u>VI.2.6.3 De las entrevistas</u>	103
<u>VI.2.7 Medidas para el cumplimiento de las determinaciones de las Autoridades Investigadoras.</u>	103
<u>VI.2.8 De la Calificación de las Faltas Administrativas</u>	104
<u>VI.2.8.1 De las Faltas Administrativas no graves de los Servidores Públicos</u>	104
<u>VI.2.8.2 Sanciones en caso de Faltas Administrativas no graves</u>	106

<u>VI.2.8.3 Impugnación de la calificación.</u>	106
<u>VI.2.8.4 De las Faltas Administrativas graves de los Servidores Públicos.</u>	107
<u>VI.2.8.5 Sanciones por faltas administrativas graves.</u>	117
<u>VI.2.8.6 De los Actos de Particulares por la Comisión de Faltas Administrativas.</u>	118
<u>VI.2.8.7 Sanciones por faltas administrativas cometidas por particulares.</u>	123
<u>VI.2.8.8 Disposiciones comunes para la imposición de sanciones por faltas administrativas graves y faltas de particulares.</u>	126
<u>VI.2.9 Prescripción de Faltas Administrativas.</u>	126
<u>VI.2.10 Acuerdo de conclusión y archivo del expediente de investigación.</u>	127
<u>VI.2.11 De la integración del expediente de presunta responsabilidad administrativa.</u>	127
<u>VI.2.12 El informe de presunta responsabilidad administrativa.</u>	128
<u>VI.2.13 De la notificación del informe de presunta responsabilidad.</u>	129
<u>VI.2.14 Del envío del informe de presunta responsabilidad al área substanciadora.</u>	129
<u>VI.3 Área substanciadora del procedimiento de presunta responsabilidad administrativa.</u>	130
<u>VI.3.1 Recepción del informe de probable responsabilidad administrativa.</u>	130

<u>VI.3.2 Desechamiento o no presentación del informe de probable responsabilidad administrativa</u>	132
<u>VI.3.3 Partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa.</u>	135
<u>VI.3.4 De las medidas de apremio.</u>	136
<u>VI.3.5 De las medidas cautelares.</u>	136
<u>VI.3.6 Del procedimiento de responsabilidad administrativa ante las Secretarías y Órganos internos de control</u>	140
<u>VI.3.7 Del procedimiento de responsabilidad administrativa cuya resolución corresponda a los Tribunales</u>	143
<u>VI.3.8 Audiencia</u>	145
<u>VI.3.9 Del ofrecimiento de pruebas.</u>	147
<u>VI.3.10 Improcedencia y sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa.</u>	149
<u>VI.3.11 De la integración del expediente</u>	151
<u>VI.3.12 Del envío del expediente al Tribunal de Justicia Administrativa</u>	152
<u>VI.4 MEDIOS DE DEFENSA</u>	153
<u>VI.4.1 Recurso de Revocación</u>	153
<u>VI.4.2 Recurso de Reclamación</u>	154
<u>VI.4.3 Recurso de Apelación</u>	155
<u>VI.4.4 Recurso de Revisión</u>	156
<u>CONCLUSIONES.</u>	157

FUENTES DE CONSULTA.

160

Introducción.

La presente tesis tiene como objeto, el análisis del Procedimiento Administrativo Sancionador Disciplinario en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), toda vez que la publicación de la misma lleva mas de 4 años.

En nuestra opinión es difícil expresarse sobre la implementación de Sistema Nacional Anticorrupción toda vez que este no ha tenido el empuje que se esperaba.

Sostenemos que la publicación de LGRA es un intento por mitigar el hartazgo de los abusos sin embargo estos abusos no serán abolidos solo con reformas a las leyes disciplinarias administrativas.

El estudio aquí pretendido parte de una base doctrinal, nacional e internacional, con la finalidad de establecer claramente los conceptos necesarios para lograr el buen funcionamiento del Derecho Administrativo Disciplinario.

En una primera parte centrados, en localizar y definir la rama del derecho en la que se encuentra el procedimiento a estudiar, es decir, su ubicación dentro del Derecho Administrativo, concretamente en su parte disciplinaria, la necesidad de existencia de esta rama y los antecedentes de la misma, que servirán para ilustrar la realidad actual y su bagaje histórico.

Como se desarrollará en los siguientes apartados, la base del Derecho Administrativo Sancionador es la manifestación del *iuspuniendi* del Estado en sede administrativa. En este orden de ideas es necesario seguir los modelos del Derecho Penal y en muchos casos su doctrina y aplicación tendrán similitudes al derecho sancionador.

Más adelante se hace una clasificación dentro de la Función Pública, entendiendo por ella el conjunto de personas físicas que con su trabajo hacen que tenga interacción el ente incorpóreo llamado Estado.

Las personas físicas señaladas anteriormente pueden ser parte de la Función Pública por voluntad propia o por el simple mandato de la ley.

Estos ciudadanos adquieren la distinción o carácter de Servidores Públicos, los cuales deben de seguir reglas y disposiciones como cualquier persona en su trabajo, con la diferencia que estos trabajadores, tiene como fuente de su trabajo el erario público, por lo tanto es del interés general que sus actividades sean realizadas con la mayor diligencia posible, es decir, la relación de trabajo, a diferencia del derecho laboral, no se guía por un equilibrio en las riquezas.

En el momento que existe alguna inobservancia a sus obligaciones entra el Derecho Administrativo Sancionador, el cual se encarga de reprender esta conducta, por medio de un procedimiento regulado en la LFRASP, es menester señalar que existen principios aplicables al procedimiento, y que por lo cual tiene como objeto velar por la igualdad, justicia y buen funcionamiento del Derecho.

Señalados los principios rectores del procedimiento, hacemos un análisis del procedimiento, desde su inicio hasta concluir con los medios de impugnación previstos.

En los capítulos subsecuentes se considera la reforma constitucional que se la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción y el procedimiento administrativo ante la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por lo que con este trabajo pretendemos exponer una serie de consideraciones en cuanto a las responsabilidades administrativas.

CAPÍTULO I. El Derecho Administrativo Disciplinario.

I.1 El Derecho Administrativo.

Existen distintos intentos doctrinales que tienen como objeto dar una definición sobre derecho administrativo, desgraciadamente al día de hoy pese a los años que se lleva estudiando esta rama del derecho, ha sido imposible encontrar una definición unívoca.

Reiterado lo anterior, coincidimos con Pérez de León¹ al señalar que es inútil e imposible, encontrar una definición de derecho administrativo. La imposibilidad de llegar a una definición unánime se debe, a lo extenso, incluyente y dinámico que es el derecho administrativo, obligando a no poder tener una definición, que sea capaz de contener todos los elementos y casos específicos en los que tiene aplicación este derecho.

A continuación, expondremos algunas teorías que pretenden definir el derecho administrativo, con base en su funcionalidad.

La inquietud por dar una definición a esta rama, nace desde hace muchos años; “[...] por la creencia de que la teoría de la división de poderes tenía una traducción práctica exquisitamente fiel, de tal manera que a cada poder correspondería una función diferenciada [...]”², dando como resultado que se aboca al poder ejecutivo el estudio del derecho administrativo y por lo tanto la mera aplicación de la ley.

¹ Cfr. PÉREZ DE LEÓN, Enrique. *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo* 16ª Edición. Reimp. Porrúa. México. 1998. p. 181.

² MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Las Concepciones del Derecho Administrativo y la Idea de Participación en la Administración*. Revista de administración pública, 1977, no 84, p. 521.

Esta creencia es superada dado que, es imposible acotar el derecho administrativo a solo uno de los poderes, toda vez que, el derecho administrativo interviene en los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial).³

En un segundo momento, en Francia perduró la idea que la respuesta a estos intentos sería la de servicio público, esta idea fue superada, debido a que el servicio público es un elemento del derecho administrativo y no es todo el derecho administrativo.⁴

Estos fracasos obligaron a los teóricos a alejarse de las directrices de estudio en relación con su función y enfocarse en una tesis dirigida a su organización, los llamados postulados orgánicos que tiene una mayor aceptación.

Definiendo a la Administración Pública como una persona jurídica, que tiene como finalidad implementar la disciplina, de esta manera se supera el obstáculo de ver la materia administrativa, como un modo de administrar.⁵

Sin embargo, existen opositores a esta teoría en el sentido de la pérdida de su monopolio, con la finalidad de cumplir con necesidades colectivas, concretamente, cuando esta persona jurídica se allega de particulares para cumplir con estas necesidades.

Es necesario recalcar que la persona jurídica de la cual se sostienen estas tesis orgánicas, juega en dos campos de aplicación el derecho público, entiendo como tal una supra ordenación del Estado con respecto a los particulares y en el momento que deja a un lado esta supra ordenación.

³ Cfr. BÉJAR RIVERA, Luis José. *El Concepto de Derecho Administrativo: Una Visión Teleológica*. Anuario jurídico Villanueva, 2010, no 4, p. 216.

⁴ Cfr. MUÑOZ MACHADO, Santiago. *op. cit.*, nota 2 p. 523.

⁵ *Ibidem*. p. 526.

Pese a las explicaciones que dan los teóricos para defender su postura, se ha llegado a una crisis generando que sea imposible de sostener, dando inicio a una nueva corriente basada, en el significado de la participación ciudadana.

La postura orgánica de la participación ciudadana, nace del interés de los gobernados en participar y tomar decisiones mas allá de una simple elección de sus representantes, siendo los mismos ciudadanos los mas aptos para resolver los problemas que hoy en día les afectan.⁶

Otro intento por definir el derecho administrativo es el de la actividad total del Estado, mas que una definición o un estudio sobre el derecho administrativo engloba todas las actividades que tiene el Estado como Administración.

A todas luces esta postura no tiene sustento: “[...] *no toda la actividad del estatal es administrativa, y aquí se puede hacer una aproximación desde las funciones, pues no podemos negar la existencia de una función legisladora y una función judicial, que nada tiene que ver con la administración [...]*”⁷.

Ejemplificadas las teorías más aceptadas, que pretender definir el derecho administrativo y toda vez que el derecho administrativo es cambiante con el tiempo y por lo tanto muy difícil de encuadrar en una teoría. Describiremos las definiciones mas allegadas que han expuesto los autores con respecto a esta rama del derecho.

Enrique Pérez de León, define al derecho administrativo mexicano de la siguiente manera:

“Rama del derecho público, que se encarga del estudio de las normas y principios que regulan la actividad formal del poder

⁶ *Ibidem*. pp. 528 - 534.

⁷ BÉJAR RIVERA, Luis José. *op. cit.*, nota 3 p. 217.

ejecutivo, la actividad materialmente ejecutiva de los poderes legislativo y judicial, y las relaciones de los particulares con el Estado en dichas actividades.”⁸

Como podemos observar esta definición, tiene una visión ecléctica, de las teorías funcionalistas y orgánicas, observando los alcances del derecho administrativo, teniendo como objeto central la Administración Pública, como se ha mencionado en párrafos anteriores es un elemento importante, pero no es el único que existe en el derecho administrativo.

Por su parte el profesor, Miguel S. Marienhoff señala como derecho administrativo:

“[...] el conjunto de normas y de principios de derecho público interno que tiene por objeto la organización y el funcionamiento de la administración pública, como así la regulación de las relaciones interorgánicas, interadministrativas y de las entidades administrativas con los administrados [...]”⁹.

Se puede destacar de esta definición, que el autor hace alusión a los principios que rigen la materia y no sólo se centra en el *iuspositivismo*. El único aspecto criticable de esta definición es la proliferación de los entes administrativos supranacionales, hoy en día.¹⁰

Como fue expresado, es imposible acotar al derecho administrativo a una definición, sobre todo que dicha definición no podrá contener todos los escenarios en los cuales tiene inferencia el derecho administrativo y de poderlo lograr esta definición quedaría sin sentido al paso de los años.

⁸ PÉREZ DE LEÓN, Enrique. *op. cit.*, nota 1 p. 181.

⁹ MARIENHOF Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I (5ª ed. Actualizada). Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 2003 p.160.

¹⁰ Cfr. BÉJAR RIVERA, Luis José. *op. cit.*, nota 3 p. 221.

Por esta razón nos permitiremos señalar a modo de referencia, la concepción teleológica, que en nuestra opinión es la mas próxima al concepto de derecho administrativo. Es decir cual es la razón de ser del derecho administrativo.¹¹

Para lograr esta razón, hacemos referencia a lo señalado por Rodríguez-Arana Muñoz:

“Hoy en mi opinión, la garantía de interés general es la principal tarea del Estado y, por ello, el Derecho Administrativo ha de tener presente esta realidad y adecuarse, institucionalmente, a los nuevos tiempos, pues, de lo contrario perderá la ocasión para cumplir la función que lo justifica, cual es la mejor ordenación y gestión de la actividad pública con arreglo a la justicia.”¹²

Complementándolo con las características mínimas mas próximas que debe tener el derecho administrativo, las cuales son señaladas por el profesor Luis Martín Rebollo:

“En sus relaciones con los particulares las Administraciones Públicas someten su actividad a la disciplina del Derecho Administrativo; un Derecho que los otorga importantes privilegios que no poseen los particulares: la potestad de la autotutela en virtud de la cual los actos de la Administración se presumen válidos y pueden llegar a ser ejecutados forzosamente. Estos privilegios se justifican como instrumentos para que las Administraciones puedan cumplir con las finalidades que la Ley y la Constitución les atribuyen. Pero este

¹¹ *Ibidem.* p. 224.

¹² RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *El Derecho Administrativo en el Siglo XXI: Nuevas Perspectivas*. En Revista Aragonesa de Administración Pública. Número 31. 2007. p. 227.

mismo Derecho, como contrapartida inexcusable, prevé también mecanismos para permitir el control de la actividad administrativa. El Derecho Administrativo en su doble vertiente, de instrumento garantizador de los ciudadanos y de herramienta del Poder [...]”¹³.

Por lo tanto para el presente estudio definimos al derecho administrativo, como el medio de garantizar el interés general/bien común y su posibilidad de jurisdiccionalizarlo, por las características que dotan a la persona jurídica llamada Estado.¹⁴

Acorde con las ideas expuestas, el Derecho Administrativo es tan amplio que encuadran en él muchas materias, mismas que intentan adquirir una cierta autonomía que si bien es cierto no pueden despegarse de esta rama del Derecho ya sea porque *“[...] se realizan a través de unidades que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, porque objetivamente son ramas administrativas, o guardan estrecha relación con el Derecho Administrativo [...]”¹⁵.*

Entre estas ramas del derecho podemos encontrar el Derecho Laboral Administrativo y Derecho Administrativo Sancionador, entendiendo por este las organizaciones y funcionamiento interno, el de las fracciones administrativas.¹⁶

I.2 Derecho Administrativo Sancionador.

El origen del Derecho Administrativo Sancionador nace en palabras de Alejandro Nieto, como un “supra concepto”:

¹³ MARTÍN REBOLLO, Luis. *Leyes Administrativas* (13ª ed. Septiembre 2007). Thomas Aran-zadi. Pamplona. 2007. p.95.

¹⁴ Cfr. BÉJAR RIVERA, Luis José, *op. cit.*, nota 3 p. 225.

¹⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo* (14ª ed.). Editorial Porrúa. p. 72.

¹⁶ Cfr. *Ibidem*. pp. 72-74.

“[...] cuando la doctrina o la Jurisprudencia quieren asimilar dos figuras aparentemente distintas, forman con ella un concepto superior y único –un supraconcepto- en el que ambas están integradas garantizándose con la pretendida unidad ontológica la unidad de régimen. Esto es, como sabemos lo que se ha hecho con la potestad sancionadora del Estado, en la que se engloban sus dos manifestaciones represoras básicas. Una técnica que se reproduce simétricamente con el supraconcepto de ilícito común, en el que se engloban las variedades de los ilícitos penal y administrativo y que se corona, en fin, con la creación de un Derecho punitivo único [...]”¹⁷.

Existen distintos autores que intentan confundir el Derecho Administrativo Sancionador como parte del Derecho Penal, al no ser el estudio central del presente trabajo, solo diremos que esta confusión se crea a raíz de que el Derecho Administrativo Sancionador, toma como base la estructura y teorías del Derecho Penal, concretamente en sus principios rectores, como una manifestación del *iuspuniendi* del Estado.¹⁸

Pero es imposible confundirlos si analizamos la finalidad de cada uno, en otras palabras, el bien jurídico tutelado es completamente diferente y sobre todo la intención de la sanción, con respecto al sujeto, dista mucho de ser igual, por ejemplo:

En el derecho penal siempre se busca una reinserción social, al purgar la pena. En el Derecho Administrativo Burocrático, al imponer una sanción lo que se busca, es

¹⁷ NIETO GARCIA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador* (3ª ed. 2002). Ed. Tecnos. p. 148.

¹⁸ Al respecto se ha pronunciado el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, (SCJN) **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO** Tesis. P./J. 99/2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época Tomo XXIV, agosto de 2006, de la. p. 1565.

que no se vuelva a cometer y en el caso de ser grave inhabilitarlo del servicio. Existe la opción de reincorporación pero no es la finalidad de la sanción.

Sin embargo, como se señalará en capítulos más adelante la LGRA acerca las conductas catalogadas como graves al derecho penal, ya que se intenta realizar un catálogo de conductas y reducirla a un tipo de encuadramiento como se realizaría en el ámbito penal.

Por supuesto creemos en que existen actividades que pueden ser sancionadas por distintas ramas del Derecho ya que con una sola conducta transgreden más de un bien jurídicamente tutelado.¹⁹

Aunado a lo anterior, en el presente estudio nos encontramos con la oposición de algunos autores al Derecho Administrativo Sancionador, básicamente por las atribuciones de la división de poderes, estos autores afirman que “[...] *Sancionar es juzgar y quien puede juzgar, a la luz de la Carta Fundamental, solo es el juez, mas no el administrador.*”²⁰

La señalada afirmación desde luego carece de todo sentido y mas aún es imposible de ejecutar, toda vez que el Derecho Sancionador, busca por medio de la autorregulación, sancionar a un determinado sector del Estado, el cual consideramos es el mas apto para hacerlo y sobre todo el que podrá imponer una sanción específica y justa, en cambio los tribunales ordinarios de justicia, se ven imposibilitados de hacer esta actividad de manera satisfactoria.²¹

¹⁹ RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA OBEDIENCIA JERÁRQUICA CONSTITUYE UNA EXIMIENTE, AL IMPEDIR QUE SE MATERIALICE LA ANTIJURIDICIDAD DE LA CONDUCTA INFRACTORA.- Tesis: II.10.A.12 A (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima época. Libro 3 Tomo III febrero de 2014., p. 2626

Así como la siguiente tesis; “NEGLIGENCIA MÉDICA COMETIDA POR PERSONAL QUE LABORA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE SALUD. LA VÍA ADMINISTRATIVA ES LA IDÓNEA PARA RECLAMAR LOS DAÑOS DERIVADOS DE AQUÉLLA.- Tesis: 1a. CLXXIV/2014 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época Libro 5 Tomo I. Abril de 2014 . p. 808

²⁰ CORDERO, Cristian Román. *El castigo en el derecho administrativo. Derecho y Humanidades*, 2010, vol. 1, no 16.

²¹ Cfr. *Ibidem.* p. 159.

A este respecto, como explica Cordero, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional Español señalando:

“[...] No cabe duda que en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar nunca en manos de la Administración, pero un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar que fuera incluso viable, por razones que no es ahora momento de exponer con detalle, entre las que se pueden citar la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia como consecuencia de ilícitos de menor gravedad, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia el aparato represivo en relación con ese tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor inmediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados” (STCE de 3 de octubre de 1983). A su vez, el Tribunal Supremo de dicho país ha afirmado: “La Administración, que resignó en los Tribunales muchas de sus potestades represivas, conservó en sus manos –como señala la doctrina– un evidente poder penal residual, al margen de teorías sobre división o separación de poderes y funciones. Nuestra norma Básica ha constitucionalizado esta potestad” (STS 8 de octubre de 1988) [...]”²².

Es necesario señalar que la corona del Derecho Administrativo Sancionador sin duda es el *iuspuniendi*.

²² *Ibidem* p. 160.

El Estado es un ente que tiene distintas potestades/poderes, atribuciones necesarias para poder actuar, entre estas potestades encontramos el *iuspuniendi*/facultad de punir o de castigar. Algunos autores afirman que el primer indicio de esta potestad se da en el contrato social.²³

El contrato Social, concretamente entendiendo como tal lo mencionado por la Profesora Kenia Espinoza:

“[...] los hombres reunidos entres sí y en aras de asegurar el goce de la libertad y de los derechos que le son propios, se proporciona la organización política de sus vidas y de la sociedad civil, quedando reservado en el Estado el ejercicio de la violencia, en tanto corresponde a él, el deber de proteger a aquellos que en su favor y a ese fin, renunciando a sus derechos individuales. A partir de aquí quedaría sentado el posterior desarrollo histórico que caracterizaría al referido poder [...]”²⁴.

Definido el concepto de lo que nosotros hemos llamado la corona del derecho administrativo sancionador. Podemos llamar al Derecho Administrativo Sancionador como la atribución *“[...] para imponer correcciones a los ciudadanos o administrados, por actos de éstos contrarios a lo ordenado por la Administración y sanciones disciplinarias a los funcionarios o empleados por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo, todo ello sin perjuicio de la acción de los tribunales judiciales [...]”²⁵.*

²³ Cfr. ESPINOZA VELÁZQUEZ, Kenia M., et al. *Fundamentos históricos y filosóficos de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública. Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 2009, no 2009-06.

²⁴ *Idem*.

²⁵ MARIENHOF, Miguel S. *Tratado de Derecho administrativo*, Buenos Aires, t. 1, 1982, p. 608.

Como se desprende del párrafo anterior, la mencionada atribución tiene dos objetivos:

- a) Imponer correcciones a los ciudadanos o administrados, en el presente estudio, solo se señalará esta atribución del Estado, a pesar de ser una función indispensable.

No hondaremos más, debido a que no es un tema medular de la presente tesis, sin embargo, es necesario hacer la aclaración de las dos vertientes del Derecho Administrativo Sancionador, toda vez que no señalarlo sería limitar al mencionado a una sola potestad.

- b) Las sanciones disciplinarias a los funcionarios públicos y ciudadanos que tienen participación o ingerencia en el desarrollo de las funciones del servidor público, tema central del presente estudio, por lo tanto, dedicaremos el siguiente subtema a su desarrollo.

I.3 Derecho Disciplinario.

Como hemos señalado el Derecho Disciplinario, es una manifestación del Derecho Administrativo Sancionador, concretamente en su potestad de velar por el buen funcionamiento de la Administración Pública.

El Derecho Disciplinario tiene por objeto sancionar toda aquella conducta que afecta el buen funcionamiento de la Administración Pública y tiene como origen: “[...] *la inobservancia de los deberes inherentes a la calidad de agente público* [...]”²⁶.

²⁶ MARIENHOF, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo III-B (4ª ed. Actualizada). Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1998 p.375.

La mencionada inobservancia puede tener su origen no sólo en el ejercicio de su cargo, también esta rama sancionadora transgrede a la esfera privada del agente, como bien ha sido señalado “[...] *la dignidad de la vida privada es una obligación funcional de los agentes públicos* [...]”²⁷. Evidentemente se tiene que estudiar el caso concreto en el actuar del funcionario pero no exime la posibilidad de transgredir a su esfera privada.²⁸

Una característica fundamental de la responsabilidad disciplinaria es su carácter personal, esto quiere decir la sanción sólo tiene alcances personales sobre el Servidor Público o el particular sancionado.

La razón de existencia del Derecho Disciplinario, se encuentra en la obligación del Estado de mantener el debido funcionamiento de los servicios administrativos e incluso mejorar estos servicios, otorgando a los ciudadanos una posible certeza y satisfacción de sus contribuciones por esta razón “[...] *dedúcese que las referidas sanciones tienen carácter “represivo y no “preventivo”* [...]”²⁹.

Concretamente en nuestro país el derecho disciplinario se encuentra regulado en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y este a su vez es desarrollado por la LGRA y por el SNA.

La normativa mencionada en el párrafo anterior no es limitativa, aunque encierra una gran parte del Derecho Disciplinario.

Así es como concluimos el presente capítulo, el cual tiene como finalidad: i) dar definiciones y nociones generales de los temas que se abordaran en el presente estudio y ii) delimitar el estudio al Derecho Administrativo Disciplinario.

²⁷ JÈZE, Gaston. *Principios Generales del Derecho Administrativo*. Tomo 3. Ed. Española, Buenos Aires 1949 p.96.

²⁸ MARIENHOF, Miguel S. *op. cit.*, nota 26 p. 409.

²⁹ *Ibidem* p. 410.

CAPÍTULO II. Función Pública.

En el presente capítulo abordaremos los temas de Función Pública, el particular al servicio del Estado, mecanismos para ser parte de la función pública y describiremos teóricamente a los pertenecientes de la misma.

II. 1 Definción de Función Pública.

De forma introductoria para el desarrollo del tema señalado, nos permitiremos citar un comentario de Gutiérrez y González mediante el cual obtendremos una noción de lo que se entiende por Función Pública:

“El Estado, ya lo he dicho muchas veces antes, como persona ficticia que es, como persona incorpórea, como persona que no se puede captar por medio de los sentidos, no puede actuar o moverse por sí misma, sino que precisa y requiere, forzosamente y necesariamente, de personas físicas que realicen sus funciones [...] - Por esta razón - [...] requiere de un ser humano que realice desde los más modestos servicios para el Estado, como será el de limpiar los pisos de las oficinas públicas, hasta el de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para funcionar. Todos ellos, y todos los que están en el intermedio de esos dos niveles, todos, son empleados o trabajadores al servicio del Estado, y todos ellos en la medida de sus funciones asignadas, son los que hacen que el Estado funcione mal la más de las veces, otras bien, pero lo hacen funcionar”³⁰.

³⁰ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, Porrúa, México, 1993, p. 531.

El concepto de Función Pública se crea precisamente por la necesidad de regular a las personas físicas revestidas en algunos casos de autoridad que tendrán como objeto de su trabajo realizar las actividades tendientes a cumplir con la administración pública.³¹

No obstante que el comentario anterior es acertado es necesario mencionar algunos aspectos fundamentales; por lo tanto, en forma complementaria citaremos las siguientes definiciones:

Ramón Parada define a la Función Pública de la siguiente forma:

“[...] con el término de función pública suele designarse tanto al conjunto de hombres a disposición del Estado que tienen a su cargo las funciones y servicios públicos, como al régimen jurídico a que están sometidos y la organización que les encuadra [...]”³².

Del concepto anterior es necesario hacer la siguiente aclaración, al señalar servicio publico, no nos referimos *“[...] a la actividad de prestación que realiza la administración pública con el fin de satisfacer necesidades colectivas con carácter de continuas y universales [...]”³³*, sino a la Función Pública.

Por su parte Guillermo Haro Bélchez considera a la Función Publica como:

“[...] en sentido objetivo la función pública puede definirse como el conjunto de deberes, derecho y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores, es decir, el régimen aplicable a éstos”, -señalando mas adelante- en sentido objetivo, se

³¹ Cfr. BÉJAR RIVERA, Luis José y ORRICO GÁLVEZ, Alejandro. *Régimen de la Función Pública y Régimen de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. 1ª Edición. Espress. México. 2014 p. 11.

³² PARADA, Ramón. *Derecho Administrativo II. Organización y Empleo Público*. Marcial Pons, Madrid, 15ª Edición., 2002 p. 392.

³³ BÉJAR RIVERA, Luis José y ORRICO GÁLVEZ, Alejandro. *op. cit.*, nota 34 p. 12.

*considera como tal al conjunto de funcionarios de una determinada administración pública [...]*³⁴.

Joan Prats I. Català, hace una distinción entre Función Pública como institución y como organización.

Para el mencionado autor se entiende por Función Pública como institución lo siguiente:

*“[...] es el conjunto de valores, principios y normas –formales e informales- que pautan el acceso, la promoción la retribución la responsabilidad, el comportamiento en general, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos y, en general todos los aspectos de la vida funcional considerados socialmente relevantes [...]*³⁵.

No obstante Prats, considera a la Función Pública como organización de la siguiente forma:

*“[...] se refiere a la suma de recursos humanos concretos puestos al servicio de una o del conjunto de las organizaciones público-administrativas. Esta suma de personas concretas opera dentro del marco institucional de la función pública; pero se encuentra ordenado para obtener los resultados específicos de su organización [...]*³⁶.

³⁴ HARO BÉLCHEZ Guillermo. *El Derecho de la Función Pública*, ECASA, México, 1993, p.199.

³⁵ PRATS I CATALÀ, Joan. *Los Fundamentos Institucionales del Sistema de Mérito: la Obligada Distinción entre Función Pública y Empleo Público*. Documentación administrativa, 1994, no 241, p. 23.

³⁶ *Idem*.

Por lo tanto, concluimos que, para efectos del presente trabajo, la función pública es el conjunto de personas físicas que representan al Estado y cumplen los objetivos del mismo, dentro un marco normativo, regido por principios con la finalidad de proteger las relaciones entre: Particular y Estado en relación de subordinación, así como sancionar cuando incurran en responsabilidades.

II. 2 La persona física al servicio del Estado.

En este orden de ideas es fundamental analizar los casos en los que el particular prestará servicios al Estado y de esta forma éste, cumple con la función pública, i) obligatorios y gratuitos, ii) profesionales por contrato y iii) nombramiento.³⁷

i) Obligatorios y Gratuitos:

Pese a que nuestra Constitución nos marca en su artículo 5 que toda persona tiene libertad de profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode y por la realización del mismo es acreedor a un producto de su trabajo. Considera una excepción en su cuarto párrafo el cual señala:

“Artículo 5.- [...]

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole

³⁷ Cfr. *Ibidem*, pp.12-13.

*social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale[...]*³⁸.

Para una mayor comprensión haremos una breve explicación de los servicios públicos obligatorios y gratuitos, señalados en párrafos anteriores.

El servicio de las armas, podemos definirlo como el servicio obligatorio para los varones y opcional para las mujeres, como la obligación y medio necesario para cumplir cabalmente con su papel de ciudadano mexicano, en este sentido el artículo primero de la Ley de Servicio Militar (LSM), señala:

“ARTÍCULO 1.- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se declara obligatorio y de orden público el servicio de las armas para todos los mexicanos por nacimiento o naturalización, quienes lo prestarán en el Ejército o en la Armada, como soldados, clases u oficiales, de acuerdo con sus capacidades y aptitudes.

En caso de guerra internacional, el Servicio Militar también será obligatorio para los extranjeros, nacionales de los países cobeligerantes de México, que residan en la República.

*A los extranjeros que deban prestar servicios militares en México, se les aplicarán, como si fueran mexicanos, todas las disposiciones de esta Ley y de sus Reglamentos; exceptuando lo estipulado o lo que pueda estipularse al respecto, en acuerdos o convenios internacionales”*³⁹.

³⁸ CPEUM.

³⁹ LSM.

El servicio de las armas tiene una duración de treinta y dos años divididos como en los términos del siguiente artículo:

“ARTÍCULO 5.- El servicio de las armas se prestará:

Por un año en el Ejército activo, quienes tengan 18 años de edad.

Hasta los 30 años, en la 1a. Reserva.

Hasta los 40 años, en la 2a. Reserva.

Hasta los 45 años, en la Guardia Nacional.

Las clases y oficiales servirán en la 1a. Reserva hasta los 33 y 36 años respectivamente y hasta los 45 y 50 en la 2a. Reserva”⁴⁰.

Por otra parte, los jurados populares entendiendo por estos: aquella asociación de ciudadanos que cumplen con ciertos requisitos contemplados en la Ley, que darán su opinión y conclusión en aquellas materias de relevancia ciudadana, en la mayoría de los casos penal.⁴¹

A guisa de ejemplo señalaremos que en España concretamente en la provincia de Córdoba el día 1 de enero de 2005 entro en vigor la Ley 9182, por virtud de la cual *“[...] se establece un régimen de juicio por jurados muy limitado, exclusivamente para los delitos aberrantes y de corrupción [...]”⁴².*

Las materias en las que tendrá jurisdicción esta figura judicial deben de estar contenidas en la ley, como lo señala el artículo segundo de la Ley 9182.⁴³

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ Cfr. ZAYAT, Demián. *¿Jueces o Jurados? Un Hecho Similar Resuelto de Diverso Modo por Jueces Profesionales y Jurados Populares.* Universidad de Palermo. pp. 1-3.

⁴² *Idem.*

⁴³ ***“ARTÍCULO 2.- Competencia. ESTABLÉCESE*** que las Cámaras con competencia en lo Criminal deberán integrarse obligatoriamente con jurados populares, cuando se encuentren avocadas al juzgamiento de los delitos comprendidos en el fuero penal económico y anticorrupción administrativa previsto en el Artículo 7º de la Ley Nº 9181 y también de los delitos de homicidio agravado (Artículo 80), delitos contra la integridad sexual de la que resultare la muerte de la persona ofendida (Artículo 124), secuestro extorsivo seguido de muerte (Artículo 142, bis, in fine), homicidio con motivo u ocasión de tortura

La ley es muy específica en cuanto a la integración de estos jurados señalando en su artículo cuarto:

“Artículo 4.- Integración. LA integración de jurados a las Cámaras con competencia en lo Criminal se efectuará mediante la designación, por sorteo, de ocho (8) miembros titulares y cuatro (4) suplentes.

LAS personas elegidas para ser miembros del jurado deberán ser seleccionadas de una muestra justa y representativa de la población donde actuará el jurado, y tendrán tanto la oportunidad de ser considerados miembros como la obligación de actuar como tales cuando se los cite para dicho propósito (Sic)”⁴⁴.

Como fue mencionado se requiere cumplir con ciertos requisitos para pertenecer a esta figura judicial⁴⁵.

Los jurados populares, en nuestro país hoy en día se encuentra en desuso, Padilla Arroyo considera que “[...] tuvo una vida azarosa y llena de vicisitudes durante el siglo XIX [...]”⁴⁶.

Al no ser un tema de interés para el presente trabajo nos limitaremos solo a definir esta institución judicial como el conjunto de personas convocadas ex profeso y no

(Artículo 144, Tercero, Inciso 2º) y homicidio con motivo u ocasión de robo (Artículo 165), todos ellos del Código Penal de la Nación.

⁴⁴ Ley 9182, Córdoba, España sancionada el 22 de septiembre de 2004, y entró en funcionamiento a partir del 1 de enero de 2005.”

⁴⁵ “ARTÍCULO 5.- Requisitos. ESTABLÉCESE que, para ser jurado, se requiere:

- a. Tener entre veinticinco (25) y sesenta y cinco (65) años de edad.
- b. Haber completado la educación básica obligatoria.
- c. Tener ciudadanía en ejercicio y contar con el pleno ejercicio de sus derechos.
- d. Gozar de aptitud física y psíquica suficientes para el desempeño de la función.
- e. Tener una residencia permanente no inferior a cinco (5) años en el territorio provincial.”

⁴⁶ ARROYO PADILLA, Antonio. Los jurados populares en la administración de justicia en México en el siglo XIX. Secuencia, 2000, no 47, p. 137.

necesariamente conocedoras del derecho con la finalidad de resolver cuestiones de hecho.⁴⁷

Por otra parte, tenemos a las funciones electorales, de nueva cuenta analizar la mencionada función no es central para el presente estudio por lo que sólo nos limitaremos a tomar la definición de Franco González Salas:

“El concepto función electoral podría enfrentarse con dos enfoques: el primero desde el ángulo de las atribuciones o cometidos del Estado; el segundo, como ejercicio de ese cometido. La primera cuestión interesa a la esencia misma del poder estatal, es decir, lo que por derivación de ese poder y en ejercicio de su soberanía se reserva al Estado como una atribución que le corresponde de manera directa e inmediata (al margen de que pueda concitar para el ejercicio de tal atribución la participación de otros sujetos individual o colectivamente considerados) -en este punto podemos considerar a los particulares otorgando el mencionado servicio publico gratuito. El segundo enfoque refiere, por su parte, la forma en que se ejerce una atribución específica”⁴⁸.

Ahora bien analizaremos las funciones censales se entienden como, la colaboración gratuita y obligatoria que realizan por servicio social, en la mayoría de los casos, los ciudadanos⁴⁹ en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en los indicadores clave que tienen a su cargo, como son las siguientes:

⁴⁷ Cfr. *Ibidem*. pp. 137-138.

⁴⁸ GONZALEZ SALAS, Franco. *La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario. Formación del Derecho electoral en México. Aportaciones institucionales*, 2005. p. 14

⁴⁹ Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía. (LSNIEG). **“ARTÍCULO 45.-** Los Informantes del Sistema estarán obligados a proporcionar, con veracidad y oportunidad, los datos e informes que les soliciten las autoridades competentes para fines estadísticos, censales y geográficos, y prestarán apoyo a las mismas. La participación y colaboración de los habitantes de la República en el levantamiento de los censos, será obligatoria y gratuita en los términos señalados en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“ARTÍCULO 21.- El Subsistema Nacional de Información Demográfica y Social deberá generar un conjunto de indicadores clave, que atenderán como mínimo los temas siguientes: población y dinámica demográfica, salud, educación, empleo, vivienda, distribución de ingreso y pobreza”⁵⁰.

Los indicadores clave, tienen como finalidad entre muchas cosas hacer un recuento cada 10 años del número total de individuos que habitan el país.

ii) Profesionales por contrato:

Relación entre particular y Estado regida por el derecho privado toda vez que se da en virtud de un contrato de prestación de servicios profesionales.⁵¹

De la lectura del Código Civil Federal no encontramos ningún artículo que pueda dar una definición a este contrato, por tanto doctrinalmente: “[...] *puede definirse como el contrato por el que una parte con conocimientos especiales llamada profesor o profesionista, se obliga a ejecutar ciertos hechos relacionados con sus conocimientos a favor de otra llamada cliente, a cambio de una retribución*”⁵².

En este orden de ideas señalamos que al referirnos que el Código Civil Federal (CCF) no otorga una definición a este contrato, de ninguna manera estamos señalando que no lo regula, ya que se encuentra regulado en el título décimo.

La regulación prevista en el CCF tiene por objeto regular la retribución de la prestación del servicio profesional, sancionando aquella persona que se ostente

Los propietarios, poseedores o usufructuarios de predios ubicados en el territorio nacional, prestarán apoyo en los trabajos de campo que realicen las autoridades para captar Información.”

⁵⁰ LSNIEG.

⁵¹ Cfr. BÉJAR RIVERA Luis José Y ORRICO GÁLVEZ Alejandro. *op. cit.*, nota 34 p. 14.

⁵² RICO ÁLVAREZ Fausto Y GARZA BANDALA Patricio. *De los Contratos*. 1ª Edición. Porrúa. México. 2008 p. 278.

como profesionista sin serlo⁵³ y da soluciones para poder cuantificar los honorarios si estos no fueron estipulados.⁵⁴

A pesar de considerar importante señalar esta relación, no consideramos pertinente hondar mas en el tema.

iii) Nombramiento:

La presente figura es fundamental en nuestro trabajo toda vez que la consideraremos como el inicio de la Función Pública.

Ahora bien para dar una definición de nombramiento acudimos a la otorgada por Acosta Romero “[...] *la designación de un empleado o funcionario público, hecho por una persona para el desempeño de un cargo o empleo, conforme a las disposiciones legales aplicable [...]*”⁵⁵. Es pertinente hacer la aclaración que la persona a la que se refiere la definición anterior debe de pertenecer al Estado.

Esta designación es considerada como medio para ser parte de la Función Pública y como la finalidad de todos los medios para ser parte de la misma.

En este orden de ideas señalaremos que como medio para ser parte de la Función Pública lo analizaremos mas adelante en el presente estudio. Por esta razón en este momento solo analizaremos el nombramiento como finalidad de todos los medios para ser parte de la Función Pública.

⁵³ CCF. “**Artículo 2608.-** Los que sin tener el título correspondiente ejerzan profesiones para cuyo ejercicio la ley exija título, además de incurrir en las penas respectivas, no tendrán derecho de cobrar retribución por los servicios profesionales que hayan prestado.”

⁵⁴ Idem. “**Artículo 2607.-** Cuando no hubiere habido convenio, los honorarios se regularán atendiendo juntamente a las costumbre del lugar, a la importancia de los trabajos prestados, a la del asunto o caso en que se prestaren, a las facultades pecuniarias del que recibe el servicio y a la reputación profesional que tenga adquirida el que lo ha prestado. Si los servicios prestados estuvieren regulados por arancel, éste servirá de norma para fijar el importe de los honorarios reclamados.”

⁵⁵ ACOSTA ROMERO Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano. Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado*, 2ª Edición Porrúa, México, 1999. p.204.

Definiéndolo como el documento por virtud del cual se materializa la designación y la entrada al Servicio Público, dicho documento deberá contener los siguientes elementos:

“Artículo 15.- Los nombramientos deberán contener:

I.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;

II.- Los servicios que deban prestarse, que se determinarán con la mayor precisión posible;

III.- El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;

IV.-La duración de la jornada de trabajo;

V.- El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y

VI.- El lugar en que prestará sus servicios”⁵⁶.

Señalados los requisitos que debe contener el nombramiento consideramos prudente pasar al siguiente subtema en el cual desarrollaremos los procesos para ser parte de la Función Pública.

II. 3 Mecanismos para ser parte de la Función Pública.

La definición expuesta, es considerada en sentido amplio, toda vez que es la única forma de pertenecer a la burocracia, existen 4 medios para llegar al mencionado nombramiento: Elección, Nombramiento en sentido estricto, Concurso por oposición y Nombramiento discrecional.

a. Elección

⁵⁶ LFTSE.

Es el proceso mediante el cual la mayoría del electorado designa “[...] *la persona o personas a quien debe conferirse una representación o cargo en los órganos de gobierno* [...]”⁵⁷.

Dicho de otra manera como bien lo señala Acosta Romero “[...] *la opinión de los ciudadanos es la única que cuenta respecto de quienes deben ser sus representantes y de que manera debe ser gobernado el país* [...]”⁵⁸.

La CPEUM señala que serán designados por medio de elección como funcionarios públicos los siguientes:⁵⁹

- Presidente de la Republica (artículo 81).
- Diputados (artículo 52).
- Senadores (artículo 56).
- Gobernadores de los Estados (artículo 116, fracción I párrafo segundo).
- El Jefe de Gobierno de la Ciudad de México (artículo 122, fracción III).
- Los miembros de los ayuntamientos (artículo 115, fracción I).⁶⁰

b. El nombramiento en sentido estricto.

Se define como “[...] *acto unilateral de la autoridad competente para designar a una persona física como funcionario público, dentro de las atribuciones que otorga la ley* [...]”⁶¹. Por ejemplo, la CPEUM señala:

⁵⁷ Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo III, p.696.

⁵⁸ ACOSTA ROMNERO Miguel. *op. cit.*, nota 51 p. 197.

⁵⁹ Cfr. BÉJAR RIVERA Luis José Y ORRICO GÁLVEZ Alejandro. *op. cit.*, nota 34 p. 39.

⁶⁰ Hoy Ciudad de México, por el acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) por el que se cambia la denominación de Distrito Federal por Ciudad de México en todo su cuerpo normativo, segundo artículo transitorio publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del día 5 de febrero de 2016.

⁶¹ Cfr. BÉJAR RIVERA Luis José Y ORRICO GÁLVEZ Alejandro. *op. cit.*, nota 34 p. 39

“Artículo 89. *Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

...

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo.

En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República”⁶².

Podemos clasificar los nombramientos en tres grandes grupos:

Nombramiento discrecional.- Se da en el caso que la ley otorga una libertad a la autoridad administrativa para designar al nuevo funcionario público.⁶³

Con la finalidad de profundizar un poco en el desarrollo del presente nombramiento citaremos el reglamento número 1/10 de 25 de febrero de 2010, *“Reglamento 1/10, de 25 de febrero 2010, que regula la provisión de plazas de nombramiento*

⁶² CPEUM.

⁶³ Cfr. BÉJAR RIVERA Luis José Y ORRICO GÁLVEZ Alejandro. *op. cit.*, nota 34 p. 39.

discrecional en los órganos judiciales” el cual entro en vigor al día siguiente de su publicación en el boletín oficial de Estado de Madrid 25 de febrero de 2010.

El citado reglamento ordena los principios rectores en estos nombramientos dentro de los cuales señala en su artículo tercero:

“Artículo 3. Principios rectores.

1. Las propuestas de nombramientos para provisión de las plazas de carácter discrecional se ajustarán a los principios de mérito y capacidad para el ejercicio de la función jurisdiccional y, en su caso, de la función gubernativa propia de la plaza de que se trate.

En la provisión de las plazas a que se refiere este Reglamento se impulsarán y desarrollarán medidas que favorezcan la promoción de la mujer con méritos y capacidad.

2. El procedimiento para la provisión de plazas garantizará, con objetividad y transparencia, la igualdad en el acceso a las mismas de quienes reúnan las condiciones y aptitudes necesarias.

En este procedimiento se seguirá estrictamente lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en el presente Reglamento y en las disposiciones que sean de aplicación.

3. Todos los acuerdos en materia de nombramientos serán suficientemente motivados”⁶⁴.

La transparencia es esencial en este nombramiento debido a que como es de esperarse puede ser utilizado para distintos fines en contra de los principio citados

⁶⁴ Reglamento 1/10, de 25 de febrero 2010, que regula la provisión de plazas de nombramiento discrecional en los órganos judiciales

con anterioridad, por esta razón el mismo reglamento prevé en su artículo décimo segundo el Régimen de Convocatorias de estas plazas.⁶⁵

Nombramiento condicionado. - El nombramiento se encuentra sujeto a cumplir formalidades contenidas en la ley y características especiales como puede ser tener una cierta carrera profesional. En manera de ejemplo nos permitimos citar el siguiente artículo.

“Artículo 96. Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una

⁶⁵ Idem. **“ARTÍCULO 12.-** Régimen general de convocatorias.

1. El procedimiento para la provisión de plazas de nombramiento discrecional se regirá por la convocatoria, que se ajustará a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el presente Reglamento.

2. Las vacantes de las plazas objeto de este Reglamento se anunciarán para su cobertura, inmediatamente de producidas, en el «Boletín Oficial del Estado», mediante la publicación del acuerdo de convocatoria del órgano competente del Consejo General del Poder Judicial y ésta se resolverá en el plazo máximo de seis meses siguientes a la fecha de publicación.

3. Las bases de la convocatoria serán aprobadas por el Pleno.

Las convocatorias y sus bases vinculan al Consejo General del Poder Judicial y a los participantes en el procedimiento selectivo. Una vez publicadas solamente podrán ser modificadas con sujeción estricta a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

4. Las convocatorias determinarán los requisitos que se estimen adecuados a la plaza anunciada, referidos a la naturaleza de las funciones atribuidas a la misma. En todo caso los méritos se formularán de forma que se procure la concurrencia de aspirantes en condiciones de igualdad.

Las convocatorias expresarán las condiciones o requisitos que deban reunir o cumplir los aspirantes a la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes.

En las convocatorias se hará referencia a la aportación por los peticionarios de una relación detallada de los méritos acreditativos de sus conocimientos jurídicos y de su capacidad e idoneidad, a valorar en la cobertura de la vacante, sin perjuicio de aquellos otros méritos que los solicitantes puedan alegar. Las convocatorias distinguirán según se trate de nombramientos de carácter estrictamente jurisdiccional, gubernativo, o jurisdiccional y gubernativo.

5. En el acuerdo de convocatoria de plazas de carácter no estrictamente jurisdiccional se podrá hacer referencia a la aportación por los peticionarios del programa de actuación que estimen adecuado a las características de la plaza solicitada desde el punto de vista organizativo y de funcionamiento.”

nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República”⁶⁶.

Nombramiento reservado.- El nombramiento se encuentra sujeto a la determinación de un cierto sector especializado conformado por personas que prestan o prestaron servicios al Estado.⁶⁷

Un ejemplo de este nombramiento es el Sistema de Carrera Judicial, el cual como lo señala el artículo ciento cinco de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) el ingreso y promoción de los servidores públicos se hará mediante el citado sistema.⁶⁸

La LOPJF en su artículo ciento diez no señala que categorías integran la carrera judicial:

“Artículo 110. *La Carrera Judicial está integrada por las siguientes categorías:*

I. Magistrados de circuito;

II. Juez de distrito;

III. Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia o de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

IV. Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia o de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

⁶⁶ CPEUM.

⁶⁷ Cfr. BÉJAR RIVERA Luis José Y ORRICO GÁLVEZ Alejandro. *op. cit.*, nota 34 p. 40.

⁶⁸ Cfr. LOPJF. **“ARTÍCULO 105.** *El ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se hará mediante el sistema de carrera judicial a que se refiere el presente Título, la cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso.”*

V. Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro o Secretarios de Estudio y Cuenta e Instructores de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

VI. Secretario de Acuerdos de Sala;

VII. Subsecretario de Acuerdos de Sala;

VIII. Secretario de Tribunal de Circuito o Secretario de Estudio y Cuenta de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

VIII Bis. Asistente de Constancias y Registro de Tribunal de Alzada;

IX. Secretario de Juzgado de Distrito;

IX Bis. Asistente de Constancias y Registro de Juez de control o juez de enjuiciamiento; y

X. Actuario del Poder Judicial de la Federación”⁶⁹.

c. El concurso por oposición.

Es el proceso habilitado por una ley o reglamento, mediante el cual los aspirantes a un cargo público, cumpliendo con todos los requisitos legales y de la convocatoria, concurren a un examen/concurso otorgándole el mencionado cargo público al aspirante que obtenga el mejor resultado.⁷⁰

Existen dos clases de oposición, las que son abiertas a todo ciudadano y las especiales son limitadas a funcionarios y empleados públicos. “[...] *También procede para designar a miembros del Magisterio y del Servicio Diplomático y Consular [...]*”⁷¹.

⁶⁹ LOPJF.

⁷⁰ *Ibidem* p. 41.

⁷¹ ACOSTA ROMNERO Miguel. *op. cit.*, nota 51 p. 219.

A manera de ejemplo, encontramos los nombramientos por concurso del personal del Ejército y fuerza Aérea Nacionales.

Como lo señalamos los aspirantes deben de cumplir todos los requisitos legales. En este sentido la legislación señala:

“ARTÍCULO 8.- Los ascensos serán conferidos atendiendo conjuntamente a las circunstancias siguientes:

I.- Al tiempo de servicios;

II.- A la antigüedad en el grado;

III.- A la buena conducta militar y civil;

IV.- A la buena salud;

V.- A la aprobación en los cursos de formación, capacitación, de perfeccionamiento o superiores y demás que estatuya la normativa vigente en materia de educación militar para el grado inmediato superior;

VI.- A la aptitud profesional, y

VII.- A la capacidad física”⁷².

Cumpliendo los requisitos legales y los de la convocatoria es indispensable que la ley habilite el concurso por oposición para el ascenso por concurso del personal del Ejército y fuerza Aérea Nacionales en el, artículo 9 de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (LAREFAM)⁷³.

⁷² LAREFAM.

⁷³ *Idem.* “**ARTÍCULO 9.-** En tiempo de paz, los ascensos serán conferidos mediante las modalidades siguientes:

I. Por propuesta, previo concurso en cada Organismo, para cubrir las plazas de Cabo de las Armas y Servicios y las de Sargento de los Servicios o Especialidades que carezcan de escuela de formación;

II. Por egreso de algún establecimiento de educación militar, al aprobar satisfactoriamente el curso respectivo, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior de cada plantel militar;

III. Por aprobar satisfactoriamente el cuarto año en las carreras que imparten las Escuelas Militar de Ingenieros y Médico Militar, y ser considerados como pasantes, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior de cada plantel militar;

IV. Por acreditación de la aptitud profesional en la promoción especial para Subtenientes egresados de las escuelas de formación;

V. Por concurso de selección para cubrir las plazas de Subteniente a Teniente Coronel, siendo:
a. Promoción de especialistas para Sargentos Primeros de los servicios y especialidades que carecen de escuela de formación, y
b. La promoción general para los Subtenientes hasta Mayores de las armas o servicios.

d. Nombramiento discrecional.

Este nombramiento es destinado a los particulares pertenecientes al Estado en una categoría inferior, el 50 por ciento de los casos se hace por el titular de la dependencia y el otro 50 por ciento corresponde a los candidatos propuestos por el sindicato como lo ordena el siguiente artículo:⁷⁴

“Artículo 62.- Las plazas de última categoría de nueva creación o las disponibles en cada grupo, una vez corridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurrieren, y previo estudio realizado por el Titular de la Dependencia, tomando en cuenta la opinión del Sindicato, que justifique su ocupación, serán cubiertas en un 50% libremente por los Titulares y el restante 50% por los candidatos que proponga el Sindicato”⁷⁵.

Toda vez que han sido explicados los conceptos de: i) Función Pública, ii) Distintas formas que los particulares prestan servicios al Estado y iii) Mecanismos para ser un sujeto de la Función Pública, es pertinente realizar algunas precisiones sobre los sujetos de la Función Pública.

II. 4 Sujetos en la Función Pública.

Los sujetos de la Función Pública desde una óptica doctrinal se dividen en Servidor Público como género, Empleado Público y Funcionario Público como especie.

VI. Por acuerdo del Presidente de la República, tomando en consideración los resultados de la promoción superior para los ascensos a Coronel y hasta General de División, y

VII. Por los supuestos del artículo 31 de esta Ley.”

⁷⁴ Cfr. ACOSTA ROMNERO Miguel. *op. cit.*, nota 51 p. 197.

⁷⁵ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, (LFTSE).

A pesar que las leyes aplicables a los funcionarios públicos no hacen esta distinción y consideran por igual a los funcionarios debido a que sólo regulan situaciones de hecho, no es impedimento para hacer una división teórica del lugar que los mencionados ocupan dentro del Estado.

Por esta razón “[...] *reagrupar las diferentes categorías de trabajador del Estado en la categoría única de “servidor público”, no implica la abolición de dichas categorías [...]*”⁷⁶ en este orden de ideas a continuación analizaremos estas aportaciones doctrinales:

a) Servidor Público como género.

Lo definimos como aquel ciudadano que tiene una investidura de cargo, empleo o Función Pública, ligado a una institución jurídica profesional por lo tanto encaja en el personal del poder público⁷⁷. “[...] *Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal) [...]*”⁷⁸.

Para una mayor comprensión del término servidor público consideramos necesario señalar quiénes son los servidores públicos considerados según la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional (LFTSE) en su artículo primero:

“Artículo 1.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado,

⁷⁶ ACOSTA ROMNERO Miguel. *op. cit.*, nota 51 p. 139.

⁷⁷ Cfr. BÉJAR RIVERA Luis José Y ORRICO GÁLVEZ Alejandro. *op. cit.*, nota 34 p. 27.

⁷⁸ ACOSTA ROMNERO Miguel. *op. cit.*, nota 51 p. 140.

Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno- Infantil Maximino Avila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos”⁷⁹.

Como podemos observar en el artículo transcrito a pesar de ser fundamental se encuentra muy atrasado, esto debido a que muchas de las instituciones señaladas han tenido cambios en su nombre o simplemente han sido liquidadas.⁸⁰

Señalada la definición de Servidor Público como género y mencionados los Servidores Públicos pertenecientes a esta clasificación es prudente pasar a la siguiente división.

b) Empleado Público.

La doctrina lo ha definido como “[...] *aquel ciudadano que presta un servicio determinado de carácter permanente a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene origen en la ley*”⁸¹.

Las características de la definición anterior las señala Acosta Romero de la siguiente forma:

- Denominación específica.

⁷⁹ LTSE.

⁸⁰ Con la finalidad de ilustrar este párrafo nos permitiremos dar algunos ejemplos de los sostenidos:

Como fue señalado en la nota número 56 del presente trabajo el Distrito Federal cambió de denominación por Ciudad de México.

La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros es lo que hoy en día se conoce como Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En este orden de ideas señalamos que la Comisión encargada de los seguros es ahora la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

⁸¹ BÉJAR RIVERA Luis José Y ORRICO GÁLVEZ Alejandro. *op. cit.*, nota 34 p. 27.

- Atribuciones definidas y descritas en los cuerpos normativos.
- Retribución por salario.
- Naturaleza permanente o de base.
- Creado por ley.

Pese a que en la Ley intenta hacer una distinción entre el Derecho Laboral y el Administrativo, estos se encuentran completamente ligados por lo menos en los empleados públicos, como lo señala Néstor de Buen en la siguiente cita:

“[...] Por su ubicación constitucional como inciso “B” del art. 123 y por la existencia de una Ley Federal propia, debe llegarse a la conclusión de que también sus normas pertenecen al Derecho del trabajo aun cuando, lógicamente, la relación Estado-trabajadores, al menos por lo que hace a sus órganos centralizados, no pueda ser contemplada de la misma manera que la relación capital-trabajo [...]”⁸².

Por último señalaremos al funcionario público como especie, definiendo a este como aquel ciudadano que asume un carácter de autoridad, teniendo un puesto oficial de trabajo pero al adquirir el carácter de autoridad no lo podemos considerar como empleado público.⁸³

En este orden de ideas y considerando que el objeto de estudio que nos ocupa es el Derecho Administrativo Sancionador Disciplinario, el cual corresponde al funcionario público, terminamos este capítulo con la finalidad de comenzar con los principios rectores del procedimiento administrativo sancionador.

⁸² DE BUEN L, Néstor. *Derecho del Trabajo*. Porrúa 21ª Ed. México 2013., pp. 101-102.

⁸³ Cfr. ACOSTA ROMNERO Miguel. *op. cit.*, nota 51 p. 139.

CAPÍTULO III. Principios Rectores Como Fuente De Derecho En El Procedimiento Administrativo Sancionador Disciplinario.

III. 1 Principios generales rectores como fuente del derecho.

A lo largo del presente capítulo se hondará sobre el Derecho Administrativo Sancionador Disciplinario, concretamente en el proceso que se encuentra regulado por la LGRA y su relación con los principios rectores y que en palabras de Gordillo “[...] *El derecho se compone de realidad como de valores y normas [...]*”⁸⁴ entendiendo valores como principios.

En estos momentos en los que la jurisprudencia y los tratados internacionales, han centrado sus estudios en un modelo que tiene como base los principios, podemos observar un cambio sustancial con respecto a la norma y el principio.⁸⁵

Esta discusión y la imposibilidad de considerar los principios dentro del *iuspositivismo* no podría ser explicada de una mejor manera que como lo hace Rodolfo Vigo:

“[...] El “principio” supone recurrir a un derecho concentrado que no define ni hipótesis ni consecuencias así por ejemplo, si pensamos en el principio de “buena fe” advertimos que el puede ser aplicado a distintas situaciones: las relaciones entre Estados, el campo laboral, el tramite procesal, el cumplimiento de contratos, etc., y las consecuencias de su violación también pueden ser muy diversas: reparaciones intimaciones, astreintes,

⁸⁴ GORDILLO, Agustín. *Introducción al Derecho*, Buenos Aires, 2000 p. 1-5.

⁸⁵ **“PROPORCIONALIDAD EN LA PONDERACIÓN. PRINCIPIOS DEL MÉTODO RELATIVO QUE DEBEN ATENDERSE PARA EVALUAR LA LEGITIMIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL LEGISLADOR, EN EL JUICIO DE AMPARO EN QUE LA LITIS IMPLICA LA CONCURRENCIA Y TENSIÓN ENTRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LIBERTAD DE COMERCIO Y LOS RELATIVOS A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD, AL PLANTEARSE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA DE OBSERVANCIA GENERAL QUE PROHÍBE LA VENTA DE PRODUCTOS DERIVADOS DEL TABACO.-** Tesis: I.4o.A.666 A TCC Semanario Judicial de la Federación Novena época Tomo XXIX Enero de 2009 Pág. 2788

nulidades, etc. Por otro lado mientras las “normas” mandan algo definitivo de manera que es posible que una conducta agote su existencia los “principios” pueden ser “mandatos de optimización” mandan la mejor conducta posible según las posibilidades fácticas y jurídicas [...]”⁸⁶.

En este orden de ideas podemos señalar que los principios nos dan una dirección, hacia donde debe de ir la justicia, es evidente que al solo dar una dirección no se encuentran en normas y aquellos que se encuentran contenidas en ellas no se agotan en esa conducta, como bien afirma Mans Puigarnau “[...] *prácticamente ya no es principio como fuente supletoria: es precepto legal [...]”⁸⁷.*

Es muy difícil dar una definición de esta fuente del derecho por esta razón nos permitiremos hacer uso de las características otorgada por López Olvera: “[...] *Se han enunciado como principales características de los principios, su principalidad y su dinamismo potencial. Por la primera se entiende la preeminencia de los principios sobre la norma; y por la segunda, en el sentido de que los principios son gestores de las soluciones que van demandando un derecho en formación [...]”⁸⁸.*

Debido a la localización del artículo catorce Constitucional, título primero, donde se consagran los derechos fundamentales y sus garantías. El cual prevé los Principios Generales del Derecho, la Doctrina a considerado a estos como una garantía, la cual señala:⁸⁹

“Artículo 14.- *A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

⁸⁶ VIGO, Rodolfo Luis, *De la Ley al Derecho*, 2^{da} Edición Porrúa México 2005 p.4.

⁸⁷ MANS PUIGARNAU, Jaime M. *Los Principios Generales del Derecho. Repertorio de las reglas, máximas y aforismos jurídicos con la jurisprudencia del tribunal supremo de justicia*, Barcelona Bosch, 1979 p. XIII.

⁸⁸ LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro *La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2013 p. 96.

⁸⁹ Cfr. *Idem*.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”⁹⁰.

Pese a que de la interpretación estricta del artículo anterior se podría deducir que los principios generales del derecho solo aplican en el orden civil, nuestros más altos tribunales se han expresado al respecto⁹¹, el Juez necesariamente tiene que hacer uso de ellos en todas las materias, si bien es cierto no para llenar una laguna de la Ley, sí lo es para interpretar la misma.

En este orden de ideas y como fue citado en el capítulo primero del presente trabajo, es necesario recordar que nuestros tribunales se han pronunciado en cuanto a los principios fundamentales de derecho aplicados a la materia administrativa

⁹⁰ CPEUM.

⁹¹ Octava Época, t III “**PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. SU FUNCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.** - Tradicionalmente se ha considerado en el Sistema Jurídico Mexicano que los jueces para la decisión de los asuntos sometidos a su conocimiento están sujetos a la observancia no sólo del derecho positivo-legal, sino también de los dogmas generales que conforman y dan coherencia a todo el ordenamiento jurídico, que se conocen como principios generales del derecho según la expresión recogida por el constituyente en el artículo 14 de la Carta Fundamental. - La operancia de estos principios en toda su extensión -para algunos como fuente de la cual abrevia todas las prescripciones legales, para otros como su orientación a fin- no se ha entendido restringida a los asuntos de orden civil tal y como podría desprenderse de una interpretación estricta del artículo constitucional invocado, sino que aun sin positivización para otros órdenes de negocios, es frecuentemente admitida en la medida en que se les estima como la formulación más general de los valores ínsitos en la concepción actual del derecho. - Su función desde luego no se agota en la tarea de integración de los vacíos legales; alcanza sobre todo a la labor de interpretación de la ley y aplicación del derecho, de allí que los tribunales estén facultados y, en muchos casos, obligados a dictar sus determinaciones teniendo presente, además de la expresión de la ley siempre limitada por su propia generalidad y abstracción, los postulados de los principios generales del derecho, pues éstos son la manifestación auténtica, prístina, de las aspiraciones de la justicia de una comunidad”.

sancionadora es válido acudir de manera prudente a las técnicas garantistas del derecho penal, toda vez que los dos tienen un carácter punitivo.⁹²

En este orden de ideas nos permitiremos pasar al siguiente subtema con la finalidad de desarrollar los principios rectores del procedimiento Administrativo Sancionador Disciplinario y de los Servidores Públicos.

III. 2 Principios del Derecho Administrativo Sancionador y de los Servidores Públicos en su actuar.

Como lo señalamos en el título del presente subtema dividiremos los principios que rigen al Derecho Administrativo en aquellos que atañen al Servidor Público y los que aplican al Derecho Administrativo Sancionador.

III. 2.1 Principios en el procedimiento.

Como fue señalado los principios no sirven de guía para poder actuar con justicia por esta razón son indispensables en cualquier proceso:

i) Principio de Legalidad

⁹² Op. cit. nota 18 **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.-** De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal."

Sin duda uno de los principios mas importantes y sobre todo un principio que rige en cualquier proceso legal, como lo señala Luis José Béjar Rivera: *“Se entiende como tal a la columna vertebral de la actuación administrativa, -mas adelante- Es tanto una garantía jurídica para los gobernados, como una garantía para salvaguardar la propia actuación del Estado [...]”*⁹³.

Podemos definir al principio de legalidad, como: El actuar de la autoridad debe de estar en alguna norma que lo habilite otorgándole así fundamentación y motivación necesaria para exteriorizar su voluntad.

En este orden de ideas consideramos necesario señalar el artículo constitucional que prevé la situación descrita:

“Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

*...”*⁹⁴.

A este respecto y por si no fuera suficiente lo expresado por la CPEUM, se han pronunciado nuestros tribunales en distintas ejecutorias que tienen como finalidad describir este principio.⁹⁵

⁹³ *Ibidem* p. 113.

⁹⁴ CPEUM.

⁹⁵ Al respecto se ha pronunciado el Primer TCC Jurisprudencia VIII. 1.O. J/6, GSJF, octava época, núm. 54 junio 1992, p. 67. **“CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DEBEN ESTAR EXPRESAMENTE ESTABLECIDAS EN LA LEY.** De conformidad con el principio de legalidad imperante en nuestro sistema jurídico, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente los faculta la ley, en contraposición a la facultad de los particulares de hacer todo aquello que no les prohíbe la ley; de tal suerte que como la autoridad que emitió el acto pretende fundarse en el contenido del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, interpretado a contrario sensu, y emite un acuerdo revocatorio dejando insubsistente su resolución que negó mediante ciertos razonamientos la devolución de las diferencias al valor agregado; y tal disposición legal no confiere a aquella autoridad en forma expresa la facultad que se atribuye para proceder a la revocación del acuerdo impugnado en el juicio de nulidad, es inconcuso que ello viola garantías individuales infringiendo el principio de legalidad mencionado”.

El principio de legalidad tiene su complemento como bien lo señala Santamaría Pastor en la irretroactividad de las normas al señalar “[...] *las únicas conductas sancionables son las establecidas por “la legislación vigente en aquel momento”* [...]”⁹⁶ este principio lo podemos rescatar de nueva cuenta en nuestra CPEUM:

“Artículo 14. *A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

...”⁹⁷.

En este orden de ideas concluimos con el primer principio, el cual es fundamental para el Derecho Administrativo Sancionador.

ii) Principio de Proporcionalidad.

En nuestra opinión es uno de los principios más abandonados por el legislador, toda vez que por intereses contrarios a los jurídicos han endurecido sanciones con fines meramente políticos, en un afán de dar ejemplo y retribución a la sociedad por el menos cabo que han recibido en su erario público, es evidente y coincidimos con la necesidad de castigar al culpable, pero el castigo solo debe ser estricto y meramente responsable, esto quiere decir que no debe exceder el fin buscado.

Coincidimos con Schmidt-Assmann en que:

“[...] Los controles de proporcionalidad de las decisiones administrativas pueden así convertirse fácilmente en juicios de adecuación de una determinada medida al fin por ella perseguido, en juicios orientados fundamentalmente a verificar el nivel de satisfacción de los intereses individuales de los

⁹⁶ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *op. cit.*, nota 98 p. 385.

⁹⁷ CPEUM.

*demandantes, sin tener en cuenta la labor global de la Administración[...]*⁹⁸.

En este orden de ideas definimos al principio de proporcionalidad como: labor global de la Administración consistente en sancionar la conducta contraria a derecho allegándose de todos los medios objetivos con la finalidad de implementar prudentemente una sanción justa en relación a su conducta y al daño causado.⁹⁹

Como bien lo señala Santamaría Pastor¹⁰⁰ en cuanto a las directrices de adecuación a los hechos y a la persona del infractor, se concreta en un triple orden de reglas:

Regla de la moderación: las sanciones impuestas solo podrán ser exclusivamente las esencialmente necesarias para que de esta manera las sanciones cumplan con su finalidad represiva y preventiva cuya determinación se encuentra en función exclusiva de la gravedad de los hechos y las características del infractor.

Regla de discrecionalidad limitada: cuando la sanción tenga un parámetro cuantitativo Ejemplo. Multa entre cincuenta y dos millones de pesos, “[...] *la decisión del quantum específico no constituye una decisión totalmente libre e incontrolable de la autoridad sancionadora sino que puede ser revisada judicialmente [...]*”¹⁰¹.

Regla del control judicial sustantivo: todas las determinaciones administrativas en relación al infractor y a los hechos de la que generaron la infracción pueden ser revisados por los órganos jurisdiccionales que tengan competencia en la materia.

Luego entonces en todo momento en los procesos administrativos sancionadores se deben de buscar las tres reglas señaladas con anterioridad, es así como damos por

⁹⁸ SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La Teoría General Del Derecho Administrativo Como Sistema*. Instituto Nacional de Administración Pública Marcial Pons, Ed. Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid 2003. p.90.

⁹⁹ *Ibidem* pp. 89 – 90.

¹⁰⁰ Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *op. cit.*, nota 98 p. 392.

¹⁰¹ *Idem*.

concluido el principio de proporcionalidad para poder seguir con el estudio del siguiente principio.

iii) Principio de Bien Común.

Como ha sido explicado en el presente estudio los servidores públicos deben dejar a un lado sus intereses particulares o interés ajenos a salvaguardar el bien común de la sociedad, esto quiere decir que todos sus actos u omisiones deben de tener como único objetivo el bienestar colectivo.

Es por esta razón que podemos decir que este principio implica: La necesidad de anteponer en cualquier acción u omisión el bien de la sociedad a la que representa y que sirve.

A modo de corolario Miguel López Olvera nos dice:

“El compromiso con el bien común implica que el servidor publico esté consciente de que el servicio público es un patrimonio que pertenece a todos los mexicanos y que representa una misión que sólo adquiere legitimidad cuando busca satisfacer las demandas sociales y no cuando se persiguen beneficios individuales”¹⁰².

Por su parte Luis José Béjar Rivera, señala al Bien común en una perspectiva dirigida desde el Estado a los particulares como: “[...] es el conjunto de valores o principios que el Estado debe tutelar como base de organización [...]”¹⁰³.

iv) Principio de Igualdad

¹⁰² LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro *op. cit.*, nota 91 p. 111.

¹⁰³ BÉJAR RIVERA, Luis José. *Las Asociaciones Civiles Como Forma de Participación Ciudadana en el Interés General*. Instituto de Capacitación y Desarrollo Político. México 2013. p. 30.

Este principio tiene como objetivo que el Servidor Público tenga en su actuar un criterio uniforme y objetivo centrándose en las normas y procesos aplicables y por ninguna circunstancia puede tener un subjetivismo dirigido a los destinatarios de la norma, sin importar sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia de algún tipo.

Al aplicar este principio es indispensable tomar en cuenta que se debe utilizar la igualdad con criterio ya que se debe tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, por esta razón al hacer distinciones en ciertos sectores de la población tomando en cuenta el principio pro-persona se encuentra permitidas y acordes a la igualdad.

Al hacer las distinciones señaladas debemos analizar si la distinción se encuentra en una base objetiva y razonable o simplemente es una discriminación, para poder hacer esta distinción es necesario determinar i) la distinción legislativa pertenece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, ii) es necesario analizarla racionalidad de la distinción hecha por el legislador, iii) debe cumplirse con el principio de proporcionalidad, el cual fue explicado anteriormente y por último iv) determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad.

Lo señalado en el párrafo anterior lo han sostenido nuestros tribunales en distintas resoluciones judiciales.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Cfr. ***“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”*** Tesis: 1a./J. 55/2006 (1ª) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época Tomo XXIV Septiembre de 2006 Pág: 75.

Este principio constitucionalmente hablando lo podemos encontrar en los artículos 1¹⁰⁵, 4¹⁰⁶, 12¹⁰⁷ y 13¹⁰⁸. Por lo tanto, señalaremos este principio como rector de las relaciones jurídico-administrativas.

v) Principio de Gratuidad.

Al igual que todos los procesos judiciales en nuestro país, el proceso administrativo no genera “costas administrativas”, esto quiere decir que la impartición de justicia no puede ser cobrada de ninguna manera, como lo señala el siguiente artículo constitucional:

“Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

...¹⁰⁹

¹⁰⁵ CPEUM. “**ARTÍCULO 1.-** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...”

¹⁰⁶ CPEUM. “**ARTÍCULO 4.-** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

...”

¹⁰⁷ CPEUM. “**ARTÍCULO 12.-** En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país.”

¹⁰⁸ CPEUM. “**ARTÍCULO 13.-** Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.”

¹⁰⁹ CPEUM.

En este sentido consideramos pertinente hacer la aclaración que el cobro de derechos o algunos gastos necesarios como copias certificadas, notificación por edictos¹¹⁰ entre otros en ningún momento van en contra de este principio, toda vez que como fue señalado en el párrafo anterior la gratuidad versa en la impartición de justicia.¹¹¹

vi) Principio de Defensa.

En nuestro ordenamiento jurídico es conocido como la garantía de audiencia, consistente en permitirle al administrado a comparecer en ellos y prohíbe a la autoridad limitarlo en los medios de defensa consagrados por la ley, ante la posibilidad de una actuación ilegal¹¹².

Al respecto Roberto Dromi, señala:

“El principio constitucional de la defensa en juicio o del debido proceso es también aplicable al procedimiento administrativo. La garantía de defensa, como efectiva posibilidad de participación útil en el procedimiento, comprende los derechos a: a) ser oído; b) ofrecer y producir prueba; c) una decisión fundada; d) impugnar la decisión”¹¹³.

A pesar de existir autores que consideran que son aplicables otros principios al Procedimiento Administrativo Sancionador, para efectos de este trabajo son suficientes los principios expuestos.

¹¹⁰ A este respecto se ha pronunciado la SCJN “**EMPLAZAMIENTO AL TERCERO PERJUDICADO. EL ARTÍCULO 30, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013, QUE PREVÉ SU NOTIFICACIÓN POR EDICTOS A COSTA DEL QUEJOSO, NO CONTRAVIENE EL DERECHO DE GRATUIDAD EN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.** Tesis

¹¹¹ Cfr. BÉJAR RIVERA Luis José. *op. cit.* nota 99 p. 113.

¹¹² Cfr. *Idem*.

¹¹³ DROMI Roberto. El procedimiento administrativo, Ciudad Argentina Buenos Aires, 1996, p.67.

En este orden de ideas es prudente cerrar el presente subtema con la finalidad de desarrollar los principios aplicables a los servidores públicos.

III. 2.2 Principios que rigen a los Servidores Públicos en su actuar.

Existen muchos principios que deben de cumplir los servidores públicos en su actuar ya sea desde una perspectiva: i) al realizar sus funciones con respecto de los particulares, ii) al dirigirse dentro de la administración jefes/subordinados y iii) al representar al Estado en cualquier momento. al ser tan extensos estos principios nos limitaremos a sólo desarrollar algunos de los mencionados en la LGRA, concretamente en su artículo séptimo, mismos que son los establecidos en Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal, el cual nos señala:

“Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:

- I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;*
- II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún*

beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización;

- III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población;*
- IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva;*
- V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades;*
- VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;*
- VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución;*
- VIII. Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido; tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general;*

- IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones;*
- X. Se abstendrán de asociarse con inversionistas, contratistas o empresarios nacionales o extranjeros, para establecer cualquier tipo de negocio privado que afecte el desempeño imparcial y objetivo en razón de intereses personales o familiares, hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad;*
- XI. Separarse legalmente de los activos e intereses económicos que afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades en el servicio público y que constituyan conflicto de intereses, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, en forma previa a la asunción de cualquier empleo, cargo o comisión;*
- XII. Abstenerse de intervenir o promover, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación para el servicio público de personas con quienes tenga parentesco por filiación hasta el cuarto grado o por afinidad hasta el segundo grado, y*
- XIII. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado mexicano.*

La separación de activos o intereses económicos a que se refiere la fracción XI de este artículo, deberá comprobarse mediante la exhibición de los instrumentos legales conducentes, mismos que deberán incluir una cláusula que garantice la vigencia de la separación durante el tiempo de ejercicio del cargo y hasta por un año posterior a haberse retirado del empleo, cargo

*o comisión.*¹¹⁴

i) Principio de Legalidad.

Como se puede observar este principio fue desarrollado en páginas anteriores, razón por la cual solo nos limitaremos a enunciar su definición: El actuar de la autoridad debe de estar en alguna norma que lo habilite otorgándole así fundamentación y motivación necesaria para exteriorizar su voluntad.

ii) Principio de Honradez.

Es necesario que este principio permee en el actuar de todos los Servidores Públicos debido a que el actuar de los mencionados no debe de estar sujeto a recompensas, gratificaciones o dádivas que atentan a su probidad. Ante el flagelo de la corrupción orientando con su actuar a la reivindicación del gobernado a la certidumbre y confianza del Servidor Público.¹¹⁵

Existe resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) mediante la cual señala que el principio de honradez se entiende como un actuar probo y recto sin desvío alguno.¹¹⁶

Es indispensable hacer notar que este principio no se limita al aspecto económico como es la creencia popular, sino en el obrar del que lo ejerce.¹¹⁷

Es necesario citar de forma complementaría la definición otorgada por el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal (CESPGF).

¹¹⁴ LGRA.

¹¹⁵ ORTIZ ORTIZ, Serafín. *Los Principios del Ombudsman. Derecho y Cultura*. México 2002 p. 72.

¹¹⁶ A este respecto la SCJN señala que la siguiente tesis: **"SENTENCIAS DE AMPARO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS TRATÁNDOSE DE LAS OBLIGACIONES DE PAGO DERIVADAS DE SU CUMPLIMIENTO.**- Tesis P. XX/2002 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época Tomo XV Abril de 2002 Pág: 12

¹¹⁷ Cfr. LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro *op. cit.*, nota 91 p. 105.

“Honradez.- Los servidores públicos se conducen con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscan o aceptan compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización, debido a que están conscientes que ello compromete sus funciones y que el ejercicio de cualquier cargo público implica un alto sentido de austeridad y vocación de servicio”¹¹⁸.

iii) Principio de Lealtad.

La jurisprudencia se ha dedicado a solo citar este principio pero no hemos encontrado alguna que lo desarrolle por esta razón nos permitiremos citar la definición de acuerdo a su gramática otorgada por Miguel Alejandro López Olvera “[...] el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y del honor, y hombría de bien [...]” ¹¹⁹.

De forma complementaria citaremos lo enunciado por el CESPGE al respecto:

“Lealtad.- Los servidores públicos corresponden a la confianza que el Estado les ha conferido; tienen una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y satisfacen el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población”¹²⁰.

iv) Principio de Imparcialidad.

¹¹⁸ CESPGE.

¹¹⁹ LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro *op. cit.*, nota 91 p. 105.

¹²⁰ CESPGE.

Este principio tiene como finalidad evitar que existan casos donde la autoridad es juez y parte¹²¹, en el proceso Administrativo Sancionador es difícil distinguir a todas luces esa imparcialidad pero la podemos encontrar en la independencia que lleva el Órgano Interno de Control (OIC) en relación con la dependencia del gobierno en la que se origina la supuesta responsabilidad administrativa.

En cualquier proceso jurisdiccional debe existir este principio y la persona encargada de dar a cada quien lo suyo debe de verificar que se cumpla este principio en todos los casos, a este respecto existen criterios jurisprudenciales.¹²²

Para el CESPGE este principio se define como:

“Imparcialidad.- Los servidores públicos dan a los ciudadanos y a la población en general el mismo trato, no conceden privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permiten que influencias, intereses o prejuicios indebidos

¹²¹ CPEUM. **“ARTÍCULO 17.-** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”

¹²² Los TCC señalan en la siguiente Tesis: **“COMPETENCIA POR TURNO. SI EL JUEZ DE DISTRITO DETECTA QUE SE REALIZARON ACCIONES PARA ELUDIR EL SISTEMA DE ASIGNACIÓN ALEATORIA PREVISTO EN EL ACUERDO GENERAL 48/2008, DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, CON EL OBJETO DE QUE FUERA ÉL QUIEN CONOCIERA DE LA DEMANDA, DEBE PREVENIR AL QUEJOSO PARA QUE LA ACLARE Y, DE ENCONTRAR ALGÚN MOTIVO QUE COMPROMETA LA IMPARCIALIDAD JUDICIAL, PROCEDER EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 51 DE LA LEY DE LA MATERIA.** Tesis: XVII.1o.P.A.1 K (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época Libro 16 Tomo III marzo de 2015 Pág: 2342.

afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva”¹²³.

Este principio es fundamental en cualquier relación que intervenga una persona que decidirá el futuro del acto en cuestión o lo podrá beneficiar por intereses propios, por esta razón señalamos que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en su manual denominado “*Normas de Conducta Ética para Funcionários de Poder Ejecutivo*”, señala unas normas indispensables para cumplir con la imparcialidad.¹²⁴

v) Principio de Eficacia.

Este principio se traduce como la economía procesal, el proceso debe de ser llevado de forma pronta y expedita cuidando en todo momento que se cumplan las

¹²³ CESPGE.

¹²⁴ Normas de Conducta Ética para Funcionários de Poder Ejecutivo visible en <http://www.oecd.org/gov/ethics/2494979.pdf> pp. 47- 48 consultado el día 12 de abril de 2016. “(a) Esta subparte contém duas disposições que se destinam a assegurar que um funcionário tome as medidas apropriadas para evitar a aparência de perda de imparcialidade no desempenho de suas funções oficiais. De acordo com a § 2635.502, a menos que receba autorização prévia, um funcionário não deverá participar de um assunto específico envolvendo partes específicas, quando souber que isso provavelmente afetará os interesses financeiros de um membro de sua família, ou quando souber que uma pessoa com quem ele tem um relacionamento sujeito a estas regras é ou representa uma parte desse assunto, se ele determinar que uma pessoa sensata com conhecimento dos fatos relevantes questionaria sua imparcialidade no assunto. Um funcionário que esteja preocupado com o fato de outras circunstâncias levantarem questões relativas à sua imparcialidade deveria usar o processo descrito em § 2635.502 para determinar se deve ou não participar de um assunto específico.

(b) De acordo com a § 2635.503, um funcionário que tenha recebido um pagamento de desligamento extraordinário ou outro pagamento de um ex-empregador antes de entrar no serviço do governo está sujeito, na ausência de uma isenção, a um período de dois anos de desqualificação em assuntos específicos nos quais esse ex-empregador seja ou represente uma parte.

Nota: Questões relativas à imparcialidade surgem necessariamente quando as funções oficiais de um funcionário afetam os interesses financeiros do funcionário ou os interesses de algumas outras pessoas, tais como o cônjuge ou filhos menores do funcionário. Um funcionário está proibido pela lei penal 18 U.S.C. 208(a) de participar pessoal e substancialmente em capacidade oficial de qualquer assunto específico no qual, segundo seu conhecimento, ele, seu cônjuge, sócio solidário ou filho menor tenha interesse financeiro, se o assunto específico tiver efeito direto e previsível sobre esse interesse. A proibição legal também se estende à participação de um funcionário em um assunto específico no qual, segundo seu conhecimento, uma organização na qual o funcionário atue como executivo, direto, fiduciário, sócio solidário ou funcionário, ou com a qual ele esteja negociando ou tenha um arranjo relativo a emprego potencial ou tenha interesse financeiro. Quando a participação de um funcionário em um assunto específico afetar qualquer desses interesses financeiros, as normas estabelecidas nas subpartes D ou F desta parte se aplicarão e somente uma dispensa ou isenção legal, conforme descrito em §§ 2635.402(d) e 2635.605(a), permitirá que o funcionário participe desse assunto. Os procedimentos autorizados em § 2635.502(d) não poderão ser utilizados para autorizar a participação de um funcionário em nenhum assunto desse tipo. Quando o funcionário cumprir todos os termos da isenção, a concessão de uma isenção legal será considerada como constituinte de determinação de que o interesse do governo na participação do funcionário supera a preocupação de que uma pessoa sensata poderá questionar a integridade dos programas e operações do órgão. De maneira semelhante, quando o funcionário atender a todos pré-requisitos para a aplicação de uma das isenções descritas na subparte B da parte 2640 deste capítulo, isso também constitui uma determinação de que o interesse do governo na participação do funcionário supera a preocupação de que uma pessoa sensata poderá questionar a integridade dos programas e operações do órgão.”

formalidades del mismo y se agoten todos los elementos necesarios para concientizar al juzgador y este se allegue de todos los elementos necesarios para impartir justicia.

El CESPGE nos da una visión mas armónica de este principio orientada al trabajo día a día de los Servidores Públicos:

“Eficiencia.- Los servidores públicos actúan conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades y mediante el uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier ostentación y discrecionalidad indebida en su aplicación”¹²⁵.

En este orden de ideas concluimos el presente capítulo, con la finalidad de iniciar el siguiente con el proceso otorgado por la LGRA y los medios de defensas propuestos por la misma.

¹²⁵ *Idem.*

CAPÍTULO IV. Reforma Constitucional en Materia de Combate a la Corrupción.

El presente capítulo tiene como finalidad expresar nuestras consideraciones respecto de las reformas constitucionales realizadas el pasado veintisiete de mayo dos mil quince.

Como se señaló, el veintisiete de mayo de dos mil quince fue publicado en el DOF el DECRETO mediante el cual se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Constitución en materia de combate a la corrupción¹²⁶ las cuales entre otras cosas dieron vida a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y al Sistema Nacional Anticorrupción.

IV.1 Reformas al artículo 73 de la CPEUM¹²⁷

¹²⁶ "DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción".

¹²⁷ "ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

I. a XXIII. ...

XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;

XXV. a XXIX-G. ...

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

XXIX-I. a XXIX-U. ...

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u

El artículo 73 contiene las atribuciones del Congreso de la Unión para expedir entre otras, la ley general que establece las bases de coordinación para el Sistema Nacional Anticorrupción; así como para expedir la ley general que distribuye las competencias entre los entes de gobierno para establecer la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, las obligaciones y las sanciones aplicables por los actos u omisiones en los cuales pudieran incurrir y las correspondientes a los particulares vinculados con faltas administrativas graves y el procedimiento para su aplicación.

IV. 2 Reformas al artículo 108 de la CPEUM¹²⁸.

El artículo 108 constitucional contiene una descripción de las personas a las que se dirige el Título Cuarto el cual corresponde a las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado; con respecto a la materia de la presente tesis se hicieron dos modificaciones al artículo mencionado.

i) Otorga autonomía a los Estados de la República para incluir en sus Constituciones los efectos de sus responsabilidades correspondientes, el carácter de los servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en las Entidades Federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

XXX. ...

¹²⁸ "ARTÍCULO 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley."

No es objeto de nuestra tesis estudiar la materia local, sin embargo, es importante destacar que en ese ámbito habrá instituciones al respecto teniendo como base la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

ii) Obliga a los servidores públicos a que hace referencia el artículo a presentar bajo protesta de decir verdad su declaración patrimonial y de intereses.¹²⁹

IV.3 Reformas al artículo 109 de la CPEUM¹³⁰

¹²⁹ Podría ser confundida con la Iniciativa Ciudadana llamada Ley 3 de 3, la cual es indispensable señalar, que es la primer iniciativa ciudadana que recaba 634,143 firmas, la diferencia sustancial entre el texto constitucional y esta iniciativa, es la publicidad de estas declaraciones, la cual en nuestra opinión debe ser limitada sólo a la autoridad, los datos señalados en esta nota se encuentran visibles en: <http://www.ley3de3.mx/es/> consultada el día 1 de mayo de 2016.

¹³⁰ **ARTÍCULO 109.-** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan;

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos

federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

El artículo 109 constitucional establece las sanciones, las etapas procesales y los procedimientos a seguir para los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado.

En este artículo se incluyen a los particulares como responsables sujetos a una sanción en caso de así corresponder por incurrir en hechos de corrupción o por intervenir en actos vinculados con faltas administrativas graves.

IV.4 Reformas al artículo 113 de la CPEUM¹³¹.

Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y

IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que 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; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.

La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII, y 104, fracción III de esta Constitución, respectivamente.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

¹³¹ **"ARTÍCULO 113.-** El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaria del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

El artículo 113 constitucional señala las bases a las que debe sujetarse el SNA, desarrollando su objeto y las bases que considera necesarias para cumplirlo.

El SNA, entre sus atribuciones tiene la de ser la instancia de coordinación entre las autoridades en la prevención, detección y sanción de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y hechos de corrupción.

Para lograr lo señalado, el SNA tiene dos comités: el comité coordinador compuesto por: a) Los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, por el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por el Presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución y por un representante del Consejo Judicial de la Federación; y otro el comité ciudadano compuesto por: b) Cinco ciudadanos que se hayan destacado¹³² por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley.

El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:

- a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;*
- b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;*
- c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;*
- d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;*
- e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.*

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.”

¹³² Al día de hoy nos encontramos con incertidumbre a que se refiere el texto constitucional al señalar “ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia”, esperamos que estas interrogantes sean resueltas en las leyes secundarias, para efectos del presente estudio haremos referencia a la figura ya en desuso de la prueba de fama pública PALLARES, Eduardo Op cit. nota 180 p.438. Señala: “[...] Las notas de la fama son: 1.- La fama se funda en lo que opina y saben la mayoría de los habitantes en una población o gran parte de ellos; 2.- Aumenta con el tiempo; 3.- Tiene su origen en personas ciertas y dignas de crédito [...]”.

IV.5 Reformas al artículo 114 de la CPEUM¹³³.

El artículo 114 constitucional estipula que la Ley General establecerá los casos de prescripción; en caso de actos u omisiones que fuesen consideradas como graves los plazos para que opere la prescripción no serán inferiores a siete años.

IV.6 Elementos relevantes de la reforma constitucional

La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción establece que ésta se desarrolla en dos leyes generales, es decir la LGRA y la Ley General del SNA y con ello diversas leyes federales y de las entidades federativas, para cada una de sus competencias.

Las leyes generales referidas establecen principalmente i) la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas; ii) las obligaciones de los sujetos obligados por las leyes; iii) los procedimientos para la determinación de responsabilidades administrativas; y iv) las sanciones aplicables.

Con la reforma se busca que tanto la LGRA como la Ley General del SNA sean los pilares normativos en los que se sustentara el combate a la corrupción. A las leyes generales antes mencionadas se agregan las leyes que regulan la organización y las facultades de la ASF, las demás que normen la gestión, control y evaluación de los poderes de la unión y entes federales, la ley que instituya al TFJA dotándolo de autonomía para dictar sus fallos y se establezca su organización, su funcionamiento y los medios de impugnación que correspondan.

¹³³ "ARTÍCULO 114.- El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

...

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años."

Respecto a las sanciones, la reforma constitucional establece que deberán ser impuestas considerando si se trata de una falta administrativa calificada como grave o como no grave, mismas que serán aplicables tanto para servidores públicos como para particulares que resultasen responsables.

CAPÍTULO V. Motivación del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

La corrupción es uno de los principales problemas públicos de México, es por ello que se deben analizar los elementos principales de la misma, para poder crear una estrategia con la cual se logre erradicarla.

Como un primer punto se debe considerar que la corrupción se presenta necesariamente con sujetos que cuentan con una posición de poder y que pueden decidir o influir sobre las personas con la finalidad de que dentro de su toma de decisiones se obtenga un beneficio personal indebido afectando la gestión del interés público.

En este sentido la pregunta necesaria sería ¿Que es la corrupción? Una de las definiciones encontradas de corrupción es: *“Captura o cooptación estatal, tráfico de influencias, conflicto de intereses, negociaciones incompatibles, parcialidad, donación en campañas electorales, malversación de fondos, partidas presupuestarias secretas, fraudes, uso de información privilegiada, enriquecimiento ilícito, soborno, extorsión, arreglos, colusión privada, alteraciones fraudulentas del mercado, especulación financiera con fondos públicos, puerta giratoria, clientelismo, nepotismo, compra de votos”*¹³⁴

Todas estas ideas logran dar ejemplos o en su caso los supuestos que contemplan a la corrupción y como se puede observar van estrictamente ligados con adquirir un beneficio ya sea propio o para alguna persona ligada a la que comete el acto de corrupción. De igual forma, debemos hacer especial énfasis en que dichos supuestos son ahora contemplados como faltas administrativas graves y no graves

¹³⁴ <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/DH-Corrupcion-Mexico.pdf>

dentro de la LGRA, mismos que serán analizados y desglosados en el siguiente capítulo.

Una publicación realizada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que México pasó de tener 35 puntos en el Índice de Percepción de la Corrupción en el 2014 y 2015; a 30 en el 2016, esto supuso una caída de 28 posiciones pasando del lugar 95 al 123 de los 176 países analizados. La caída sucedió justo en los años en que se concretó el Sistema Nacional Anticorrupción del cual dentro del presente trabajo solo se hablará de los aspectos generales, por no ser el tema principal de la presente tesis.

Asimismo, dentro de la misma publicación se señaló que entre el año 2000 y 2014 la corrupción por parte de funcionarios públicos fue de 124 mil 420 funcionarios sancionados por la SFP. En este sentido, se debe precisar que la corrupción se lleva a cabo por mecanismos cada vez más complejos y a través de redes de criminalidad; por lo que la ASF y la SFP requieren herramientas de investigación acordes a estas formas de corrupción.

Como se señala a lo largo del presente capítulo la corrupción en México es un problema complejo por lo cual se ha vuelto necesario establecer instrumentos legales e institucionales efectivos para el combate a la corrupción. Ahora bien, la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción abre la oportunidad de corregir las fallas e insuficiencias que hacen que la corrupción sea percibida por la sociedad como una práctica extendida y sistemática en el ejercicio de la función pública.

La política nacional de combate a la corrupción debe estar articulada en las normas y en las instituciones destinadas a combatir dicho fenómeno sobre un nuevo sistema de responsabilidades administrativas y penales suficientes para evitar la impunidad.

La iniciativa del proyecto de decreto por el cual se expide la Ley General del SNA señala que las causas que originan la corrupción se deben a una multiplicidad de factores, entre ellos a una estructura económica oligopólica y su influencia en la toma de decisiones de políticas públicas, a un marco institucional débil en coordinación, supervisión, sanciones, transparencia, presupuesto y a una lenta impartición de justicia.

Si bien ya se contaba con un marco normativo que regia la conducta de los servidores públicos y se han realizado grandes avances en su implementación también es verdad que no se han alcanzado los resultados esperados, de ahí la necesidad de realizar cambios sustanciales para erradicar los actos de corrupción que generan el detrimento del país. Es por ello que la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción creó el SNA como un conjunto de instituciones que con independencia se coordinan para cumplir con las políticas públicas en materia de prevención, detección, control de la corrupción, promoción de la integridad y participación ciudadana.

El SNA es un sistema “horizontal” en el cual el poder se dispersa, no existe un monopolio por ninguna institución y cada una de ellas es individualmente responsable; es decir es un sistema de contrapesos en donde todos los órganos de gobierno en sus tres niveles y los servidores públicos son responsables entre ellos.

Ahora bien, el objeto del SNA es fortalecer la acción estatal en materia de prevención, lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas, con su creación se publicó la Ley General del SNA (LGSNA), la LGRA, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y la Ley Orgánica del TFJA, asimismo, fueron reformadas la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En este mismo sentido, la LGSNA pretender estructurar el sistema de conformidad con lo siguiente:

- 1) Establece la composición, atribuciones y objetivos del Comité Coordinador del Sistema, que se constituye como la instancia responsable de establecer e implementar, políticas públicas, bases generales y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección de hechos de corrupción, disuasión de faltas administrativas, fiscalización y control de recursos públicos y de los mecanismos de suministro e intercambio, sistematización y actualización de la información sobre estas materias.

El cual por voluntad constitucional se integra por el titular de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el titular de la Secretaría de la Función Pública; el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; quien presida del organismo garante de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; un representante del Consejo de la Judicatura Federal; un representante del Comité de Participación Ciudadana.

- 2) Para el buen funcionamiento del Sistema Nacional, se instituye la figura del Presidente quien será designado de manera rotativa y fungirá como representante del Sistema, vigilando el cumplimiento de los acuerdos generados; así mismo, a propuesta del Presidente el Pleno del Comité Coordinador elegirá al Secretario Ejecutivo el cual se constituye como el órgano operativo del Sistema y gozará de autonomía técnica, de gestión y presupuestal.

- 3) Establece las atribuciones, funcionamiento, selección y composición del Comité de Participación Ciudadana cuyo objetivo principal es vigilar, prevenir y detectar actos de corrupción y faltas administrativas, así como coordinar y encausar los esfuerzos de la sociedad civil en el combate contra la corrupción.
- 4) Instaure las bases mínimas de integración, funcionamiento y coordinación que habrán de seguir los Sistemas Locales Anticorrupción, tanto a nivel Estatal como Municipal, para de esta forma erradicar el control histórico del Gobernador o del Presidente Municipal sobre los órganos encargados del combate a la corrupción.
- 5) Determina el diseño, alcances, facultades y formas mínimas de operación de los órganos encargados del Control Interno, para lograr alcanzar los objetivos institucionales, la salvaguarda de los recursos públicos, así como prevenir la corrupción y la ineficiencia administrativa.
- 6) Dentro del Sistema, la Auditoría Superior de la Federación y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción se instituyen como Órganos de Control Externos, la primera, constituida como el órgano responsable de vigilar la cuenta pública para identificar posibles irregularidades en los recursos y participaciones federales que se ejercen en la federación, los estados y municipios, y la segunda, como el órgano investigador con las más amplias facultades que, en su caso, consignará ante jueces federales posibles delitos relacionados con actos de corrupción.
- 7) Instituye el servicio profesional de carrera de los servidores públicos que participan en el Sistema Nacional Anticorrupción y en el Sistema Nacional de Fiscalización, para que sea el mérito y la capacidad lo que rijan el servicio público y no así el compadrazgo y la camaradería.

8) Crea el Sistema Nacional de Fiscalización que coordina las acciones de los órganos de fiscalización en el país para generar condiciones que permitan un mayor alcance en sus revisiones, evite duplicidades, permita un intercambio efectivo de información, homologue los criterios de planeación, ejecución y reporte de auditorías, estableciendo una serie de deberes para quienes conforman el Sistema, entre otras cosas.

9) Crea la plataforma digital del SNA, la cual estará compuesta, por al menos el Sistema de Evolución Patrimonial y de declaración de intereses, el Sistema de Información de Compras Públicas, el Sistema Nacional de Servidores Públicos Sancionados, el Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional de Fiscalización, el Sistema de denuncias públicas de actos de corrupción.

Así mismo, se establecen los objetivos, descripción, estructura, y operación de los Sistemas antes mencionados.

10) Establece las bases mínimas que todos los órganos, instituciones, dependencias y entidades del Estado mexicano, deben seguir con relación a las políticas de prevención, detección de la corrupción.

11) Implementa, como atribución del Sistema Anticorrupción el establecer las distintas formas de evaluación de las políticas y medidas de combate a la corrupción en todo el Estado mexicano, así como el diseño de indicadores que midan, tanto el fenómeno de la corrupción, así como las medidas que el Estado toma para combatirlo.

- 12) Establece los mecanismos de participación ciudadana en el combate a la corrupción, destacando las figuras del testigo social, las auditorías sociales y las redes de participación ciudadana.”¹³⁵

El SNA cuenta con un comité coordinador el cual será la instancia responsable de establecer e implementar, políticas públicas, bases generales y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección de hechos de corrupción, disuasión de faltas administrativas, fiscalización y control de recursos públicos y de los mecanismos de suministro e intercambio, sistematización y actualización de la información.¹³⁶

También se compone de un Comité de Participación Ciudadana y los Sistemas locales, los cuales son los responsables de los mecanismos de coordinación y políticas de combate a la corrupción. Como insumos técnicos para el funcionamiento del SNA se cuenta con un secretario técnico, una secretaría ejecutiva y una comisión ejecutiva.

Por otro lado, el Sistema Nacional de Fiscalización tiene como finalidad crear un sistema que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, mediante la construcción de un modelo de coordinación, de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

El Sistema Nacional de Fiscalización cuenta con un comité rector del Sistema Nacional de Fiscalización en el cual está integrado por la ASF, la SFP, los OIC y las entidades fiscalizadoras locales encargados de los mecanismos de coordinación e

¹³⁵ INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

¹³⁶ Artículo 8 de la LGSNA

intercambio de información, ideas y experiencia en materia de fiscalización de recursos públicos.¹³⁷

¹³⁷ Artículo 37 de la LGSNA

CAPÍTULO VI. Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El veintisiete de mayo de dos mil quince se publicó en el DOF la reforma constitucional para dar paso al SNA como instancia coordinadora entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de las responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos a fin de abatir las deficiencias en los procesos de leyes pasadas y acceder a un verdadero sistema demográfico y confiable.

Con la finalidad de poner en marcha el SNA se reformaron e implementaron leyes secundarias cuyo reto es inhibir la corrupción e implementar la rendición de cuentas de forma idónea y transparente, complementando las acciones de prevención y haciendo énfasis en las responsabilidades de los servidores públicos y ahora particulares involucrados en las malas prácticas.

Es así que el dieciocho de julio de dos mil dieciséis se publicaron en el DOF cuatro nuevas leyes: La Ley General de Responsabilidades Administrativas; Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; así mismo, cinco leyes fueron reformadas las cuales son las siguientes: La Ley de Coordinación Fiscal; la Ley General de Contabilidad Gubernamental; el Código Penal Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En el presente capítulo no se expondrán todas las leyes reformadas o implementadas por no ser el tema central del trabajo; sin embargo, nos abocaremos a la conformación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, poniéndose más énfasis en la investigación y substanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa de servidores públicos y de los particulares.

Primeramente y a manera de introducción a la LGRA se determinarán los principios a los que se encuentran sujetos los servidores públicos en el desempeño de sus labores, quiénes son los sujetos para la LGRA, quiénes son las autoridades competentes para investigar, substanciar y en su caso sancionar las conductas consideradas como responsabilidades administrativas y finalmente los mecanismos de prevención de conductas que pudieran representar responsabilidad administrativa.

De forma subsecuente, entraremos a la investigación primeramente por como se inicia una investigación, las técnicas utilizadas, la calificación de las faltas administrativas, las faltas administrativas graves y no graves, los medios de impugnación y la conclusión de la investigación.

Para la substanciación del procedimiento se analizará el inicio del procedimiento, las partes en el mismo, las medidas de apremio y cautelares, el procedimiento contemplando la audiencia, pruebas, los supuestos de improcedencia y sobreseimiento, la integración del expediente y la emisión en su caso al TJA. Finalmente abarcaremos los medios de defensa con los que cuentan los servidores públicos y particulares en cada etapa.

VI.1 Aspectos Generales de la LGRA

V1.1.2 Principios y Directrices que Rigen la Actuación de los Servidores Públicos

Los principios y directrices que deben normar las acciones y conductas de los servidores públicos son normas de carácter general reconocidas universalmente, es por eso que el artículo 2 de la LGRA estableció dentro de los objetivos de la ley los principios y obligaciones que rigen el actuar de los servidores públicos, además del

artículo 6 que precisa la obligación de los entes públicos de crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, así como la actuación ética y responsable de cada servidor público.

Los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión están obligados a observar los principios siguientes: disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.

Se exige que los servidores públicos actúen siguiendo un conjunto de reglas y normas estrictas, dando su punto de vista de algo o alguien desligando de sentimientos o precepciones subjetivas; de manera profesional, con respeto, mesura, objetividad y efectividad en el desempeño de sus funciones, y siempre siguiendo las pautas establecidas de su profesión.

Los mencionados principios se encuentran descritos en el artículo 7¹³⁸ de la LGRA los cuales están encaminados a que el servidor público actúe conforme a las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales, asimismo, deberán conducirse con rectitud, sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener algún beneficio,

¹³⁸ Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices: I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones; II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización; III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población; IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva; V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades; VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados; VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución; VIII. Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido; tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general; IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones, y X. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado mexicano.

provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni aceptar compensaciones, prestaciones obsequios o regalos de cualquier persona u organización.

También se debe considerar que los servidores públicos deben satisfacer el interés superior de la colectividad o bienestar colectivo por encima de intereses particulares, personales o ajenos, deben dar el mismo trato sin privilegios o preferencias a personas u organizaciones, no deben permitir influencias, intereses o perjuicios que afecten la toma de decisiones de forma objetiva.

VI.1.3 Sujetos de la LGRA

La LGRA en su artículo 4¹³⁹ señala a los sujetos obligados al cumplimiento y observancia de esta ley, los cuales se dividen en tres grupos: i) Los servidores públicos, ii) Aquellas personas que habiendo fungido como servidores públicos se ubiquen en los supuestos a que refiere la LGRA, y iii) Los particulares vinculados con faltas administrativas graves.

Se excluyen de ser considerados como servidores públicos a los consejeros independientes de los órganos de gobierno de las empresas productivas del estado y a los entes públicos cuyas leyes de creación se prevea expresamente. De igual forma, se excluyen a los consejeros independientes de los órganos de gobierno de las entidades de la Administración Pública Federal que realicen actividades comerciales conforme a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.¹⁴⁰

¹³⁹ **Artículo 4.** Son sujetos de esta Ley: I. Los Servidores Públicos; II. Aquellas personas que habiendo fungido como Servidores Públicos se ubiquen en los supuestos a que se refiere la presente Ley, y III. Los particulares vinculados con faltas administrativas graves.”

¹⁴⁰ [...] Tampoco tendrán el carácter de Servidores Públicos los consejeros independientes que, en su caso, integren los órganos de gobierno de entidades de la Administración Pública Federal que realicen actividades comerciales, conforme a lo establecido en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, quienes podrán ser contratados como consejeros, siempre y cuando: I. No tengan una relación laboral con las entidades; II. No tengan un empleo, cargo o comisión en cualquier otro Ente público, ni en entes privados con los que tenga Conflicto de Interés; III. Las demás actividades profesionales que realicen les permitan contar con el tiempo suficiente para desempeñar su encargo como consejero; IV. El monto de los honorarios que se cubran por su participación en los órganos de gobierno no sean superiores a los que se paguen en empresas que realicen actividades similares en la República Mexicana, y V. Cuenten, al menos, con los mismos deberes de diligencia y lealtad aplicables a los consejeros independientes de las empresas productivas del Estado. En todo caso, serán responsables por

VI.1.4 Autoridades Competentes para Aplicar la LGRA

Las autoridades facultadas para aplicar la LGRA son las señaladas en su artículo 9; sin embargo, no podemos descartar que el artículo 8¹⁴¹ se encuentra una lista de autoridades que también cuentan con atribuciones para la aplicación de esta ley.

Las autoridades establecidas en el artículo 9 para aplicar la LGRA son las siguientes: i) Las Secretarías; ii) Los Órganos Internos de Control; iii) La ASF y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas; iv) Los Tribunales; v) Tratándose de las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos de los poderes judiciales, serán competentes para investigar e imponer las sanciones que correspondan, la SCJN y el CJF, conforme al régimen establecido en los artículos 94 y 109 de la CPEUM y en su reglamentación interna correspondiente; y los poderes judiciales de los estados y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, así como sus consejos de la judicatura respectivos, de acuerdo a lo previsto en los artículos 116 y 122 de la CPEUM, así como sus constituciones locales y reglamentaciones orgánicas correspondientes.

Lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior y de las Entidades de fiscalización de las entidades federativas, en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos, y vi) Las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, de conformidad con las leyes que las regulan.

los daños y perjuicios que llegaren a causar a la entidad, derivados de los actos, hechos u omisiones en que incurran, incluyendo el incumplimiento a dichos deberes.

¹⁴¹ “**Artículo 8.** Las autoridades de la Federación y las entidades federativas concurrirán en el cumplimiento del objeto y los objetivos de esta Ley. El Sistema Nacional Anticorrupción establecerá las bases y principios de coordinación entre las autoridades competentes en la materia en la Federación, las entidades federativas y los municipios.”

Ahora bien, las Secretarías y los OIC y sus homólogas en las Entidades Federativas tienen a su cargo la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas.

Tratándose de faltas administrativas calificadas como no graves, las secretarías y los OIC serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidades administrativas.

Independientemente de dichas actividades, los OIC también tienen competencia para lo siguiente:

- I. Implementar mecanismos internos para la prevención de actos u omisiones que pudieran traer consigo una responsabilidad administrativa.
- II. Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos tanto Federales como Locales.
- III. Presentar denuncias por hechos considerados como delitos ante la Fiscalía Especializada en combate a la corrupción o su homologación en el ámbito Local.

La Auditoría Superior y las Entidades de Fiscalización Superior de las Entidades serán competentes para investigar y substanciar faltas administrativas graves. En el supuesto de que la Auditoría Superior y las Entidades Federativas detecten posibles faltas administrativas no graves darán vista a los OIC para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones correspondientes.

Los Tribunales estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por faltas administrativas graves y las faltas cometidas por los particulares.

En el supuesto de que las Autoridades Investigadoras determinen la comisión de faltas administrativas graves como no graves por un mismo servidor público, las faltas administrativas graves se substanciarán conforme a la LGRA y el Tribunal impondrá la sanción correspondiente; en caso de determinar que son faltas administrativas graves y no graves la sanción tomará en cuenta la comisión de éstas últimas.

VI.1.5 Mecanismos de Prevención e Instrumentos de Rendición de Cuentas

Los mecanismos para la prevención e instrumentación de rendición de cuentas están previstos en la LGRA, los cuales son considerados con la finalidad de prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción. Las autoridades facultadas para implementar los criterios para el actuar de los servidores públicos son los siguientes: i) las secretarías y ii) los OIC, los criterios establecidos deben realizarse en coordinación con el SNA.

Las acciones implementadas como mecanismos de prevención deben atender a los lineamientos generales que emitan las secretarías y en el caso de los organismos autónomos serán los OIC los encargados de emitirlos.

Los servidores públicos deberán observar el código de ética que sea emitido por las Secretarías o los OIC conforme a los lineamientos del SNA. Cada año los OIC deberán evaluar el resultado de las acciones que se hayan implementado y en su caso realizado modificaciones, informando a las Secretarías de dichas modificaciones.

Los OIC deberán valorar las recomendaciones del Comité Coordinador del SNA con el objeto de adaptar las medidas para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción.

En este sentido el código de ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 27. Para la divulgación, conocimiento y apropiación del Código de ética, el Código de Conducta y las políticas de integridad las dependencias, entidades y empresas productivas del Estado, deberán establecer, en conjunto con los Comités o análogos, un programa anual para la divulgación de dichos instrumentos y la capacitación que refuerce la prevención y sensibilización para evitar la materialización de riesgos éticos y, en su caso, refuerce la formación del juicio ético necesario para su prevención.

Los mecanismos de capacitación a que se refiere el párrafo anterior, se impartirán de manera presencial o virtual, y podrán consistir en cursos, talleres, conferencias, seminarios o cualquier otra dinámica que facilite el conocimiento y sensibilización en los principios, valores y de integridad que rigen el ejercicio del servicio público.”

VI.1.5.1 De los Instrumentos de Rendición de Cuentas

Del sistema de evolución patrimonial, de declaración de interés y constancia de presentación de declaración fiscal.

Existen Doctrinarios que señalan que la rendición de cuentas es el elemento central de las democracias, al respecto se ha pronunciado Luis Carlos Ugalde:

“La rendición de cuentas se ha constituido en elemento central de las democracias representativas contemporáneas, ya que en su realización encontramos uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato hecho por la ciudadanía, que a través de un ejercicio democrático los ha elegido como sus representantes.”¹⁴²

La Secretaría Ejecutiva del SNA es la encargada de llevar el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal a través de la plataforma digital nacional.

Dicho sistema contiene a los entes públicos facultados para la fiscalización y control de recursos públicos y la prevención, control, detección, sanción y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción. En dicho sistema se inscribirán los datos públicos de los servidores públicos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses.

Se inscribirán las constancias de sanciones o de inhabilitación que se encuentren firmes contra servidores públicos o particulares. En este sentido, los entes públicos previo al nombramiento, designación o contratación de quienes pretendan ingresar

¹⁴² UGALDE, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. 2002.p.7

al servicio público deberán consultar dicho sistema con el fin de verificar si existe inhabilitación de dichas personas.

La información relacionada con las declaraciones de situación patrimonial y de intereses podrá ser solicitada y utilizada por el Ministerio Público, Tribunales, Autoridades Judiciales, el servidor público interesado, las Autoridades Investigadoras, substanciadoras o resolutorias que lo requieran con motivo de la investigación o la resolución de procedimientos de responsabilidad administrativa.

Sujetos obligados a presentar declaración patrimonial y de intereses

La declaración será presentada ante las Secretarías o su respectivo OIC y serán sujetos obligados todos los Servidores Públicos, lo anterior con fundamento en el artículo 32 de la LGRA¹⁴³.

Al respecto nuestros más altos Tribunales se han pronunciado como se puede observar en la tesis *“DECLARACIONES DE SITUACIÓN PATRIMONIAL Y DE INTERESES. TODOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS, POR MANDATO CONSTITUCIONAL, ESTÁN OBLIGADOS A PRESENTARLAS (CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 32 Y 46 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS)”*.

VI.1.5.2 Plazos y Mecanismos de Registro al Sistema de Evolución Patrimonial, de Declaración de Intereses y Constancia de Presentación de Declaración Fiscal.

Declaración de situación patrimonial

La declaración patrimonial se define como:

¹⁴³ LGRA **Artículo 32**. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las Secretarías o su respectivo Órgano interno de control, todos los Servidores Públicos, en los términos previstos en la presente Ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia.

“Manifestación bajo protesta de decir verdad de la información patrimonial que los servidores públicos de la Administración Pública Federal obligados a ello, presentan ante la Secretaría de la Función Pública.”¹⁴⁴

La declaración de situación patrimonial deberá presentarse conforme a lo siguiente:

La declaración inicial será presentada dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión por i) ingreso por primera vez; y ii) reingreso, la cual será presentada sesenta días naturales a la conclusión del último cargo. La declaración de modificación patrimonial será dentro del mes de mayo de cada año y la declaración de conclusión del encargo se deberá realizar dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión.

En caso de cambio de dependencia o entidad en el mismo orden de gobierno solo se dará aviso más no se realizará la declaración de conclusión.

Transcurridos los plazos para presentar las declaraciones que correspondieran, no se presentasen, sin causa justificada, se iniciará inmeditamente la investigación por presunta responsabilidad por la comisión de las faltas administrativas correspondientes, y se requerirá al declarante el cumplimiento de la obligación omitida.

En caso de no presentar la declaración inicial o de modificación patrimonial por un periodo de treinta días naturales siguientes al requerimiento de presentarla; las Secretarías u OIC según corresponda declararán que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos.

¹⁴⁴ TORRES, Ana Isabel Barocio; VERA, Norma Yareli San Juan; ENRÍQUEZ, Sergio Sánchez. LA DECLARACIÓN PATRIMONIAL COMO HERRAMIENTA DE TRANSPARENCIA DEL FUNCIONARIO PÚBLICO. ISSN 2168-0612 FLASH DRIVE ISSN 1941-9589 ONLINE, 2013, p. 967.

Las declaraciones de situación patrimonial deberán ser presentadas a través de medios electrónicos, en caso de municipios que no cuenten con las tecnologías de información podrán utilizarse formatos impresos. Las Secretarías tendrán a su cargo el sistema de certificación de los medios de identificación electrónica que utilicen los servidores públicos y llevarán un control.

Dentro de la declaración inicial y de conclusión del encargo se manifestarán los bienes inmuebles con la fecha y valor de la adquisición. En la de modificación patrimonial sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición; en todo caso se indicará el medio por el cual se hizo la adquisición.

Las Secretarías y los OIC son los facultados para llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los declarantes.

Cuando la declaración patrimonial del declarante refleje un incremento en su patrimonio que no sea explicable o justificable por su remuneración como servidor público, las Secretarías y los OIC solicitarán sea aclarado dicho enriquecimiento, de no justificarse las Secretarías y OIC procederán a integrar el expediente correspondiente para dar trámite conforme a la LGRA.

Para efectos de la LGRA se computarán entre los bienes que adquieran los declarantes o con respecto a los que se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su conyuge, concubina y sus dependientes económicos, salvo que se acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos.

VI.1.5.3 Régimen de los servidores públicos que participan en contrataciones públicas.

La plataforma digital nacional incluirá, los nombre y adscripción de los servidores públicos que intervengan en los procedimientos para contrataciones públicas, ya sea en la tramitación, atención y resolución para la adjudicación de un contrato, otorgamiento de concesiones, licencias, permisos o autorización y prórrogas, así como la enajenación de bienes muebles y aquellos que dictaminan en materia de avalúos, el cual se actualizará de manera quincenal, dicha información será puesta a disposición de todo público a través de su portal de internet.

Del protocolo de actualización en contrataciones

Las Secretarías o los OIC deberán supervisar la ejecución de los procedimientos de contratación pública por parte de los contratantes para garantizar que se lleva a cabo en los términos de las disposiciones de la materia llevando a cabo las verificaciones procedentes si descubren anomalías.

VI.1.5.4 De la Declaración de Intereses.

Se encuentran obligados a presentar declaración de intereses todos los servidores públicos que deban presentar declaración patrimonial; las Secretarías y los OIC se encargarán de que las declaraciones sean integradas al sistema de evaluación patrimonial, declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.

Se considera conflicto de interés de conformidad con el artículo 3 fracción VI de la LGRA lo siguiente:

“VI. Conflicto de Interés: La posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los Servidores Públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios”

El objeto de la declaración de intereses será informar y determinar el conjunto de intereses de un servidor público a fin de delimitar cuándo éstas entran en conflicto con su función.

El Comité coordinador, a propuesta del Comité de participación ciudadana expedirá las normas y formatos impresos, de medios magnéticos y electrónicos, bajo los cuales los declarantes presentaran su declaración de intereses. Dicha declaración se presentará siguiendo los plazos para la declaración patrimonial.

VI.2 Procedimiento de la Investigación de faltas administrativas.

El proceso principal de la Autoridad Investigadora es ejecutar las investigaciones respecto de conductas que puedan constituir responsabilidades administrativas tanto de servidores públicos como de particulares.

El inicio de la investigación puede comenzar de las siguientes formas: i) por oficio; ii) por denuncia o denuncia anónima y iii) por auditorías internas o externas.

VI.2.1 Investigación por oficio.

La investigación por oficio se encuentra contemplada en el artículo 91 de la LGRA¹⁴⁵ el cual faculta a las Autoridades Investigadoras a iniciar la investigación por oficio y realizar todas las diligencias para obtener elementos que pudieran ser consideradas como una falta administrativa, únicamente es necesario que las Autoridades Investigadoras en el ejercicio de sus funciones tengan conocimiento de hechos que pudieran constituir faltas administrativas para iniciar sus acciones de investigación y en su caso presenten el informe de presunta responsabilidad.

¹⁴⁵ **Artículo 91.** *La investigación por la presunta responsabilidad de Faltas administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos. Las denuncias podrán ser anónimas. En su caso, las autoridades investigadoras mantendrán con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones.*

De igual forma, los servidores públicos que por cualquier medio se enterasen de la posible comisión de una falta administrativa deberán hacerlo del conocimiento de las Autoridades Investigadoras de la institución para efecto de iniciar una investigación por oficio

VI.2.2 Investigación por denuncia.

De conformidad con lo señalado en el artículo 92¹⁴⁶ de la LGRA la Autoridad Investigadora establecerá áreas y medios electrónicos suficientes y de fácil acceso con personal capacitado, que brinden orientación para que los interesados puedan presentar denuncias por faltas administrativas.

Las denuncias podrán formularse por escrito debiendo contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa pudiendo presentarse directamente ante la Autoridad Investigadora competente o a través de la Plataforma Digital Nacional.

Además, las denuncias deberán contener lo siguiente:

- i. El ejercicio en el que se presentan los presuntos hechos irregulares;
- ii. Descripción de los presuntos hechos irregulares; y
- iii. Las pruebas con las cuales pudiera contar el denunciante.

Las denuncias deberán referirse a presuntos daños o perjuicios a la Hacienda Pública o al patrimonio de los Entes Públicos, y cuyos supuestos son los siguientes:

- i. Desvío de recursos para fines distintos a los autorizados

¹⁴⁶ **Artículo 92.** Las autoridades investigadoras establecerán áreas de fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar denuncias por presuntas Faltas administrativas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente Ley.

- ii. Existencia de irregularidades en la captación o manejo de recursos públicos
- iii. Actos presuntamente irregulares en la contratación y ejecución de obras, contratación, prestación de servicios públicos, adquisición de bienes y otorgamiento de permisos, licencia y concesiones.
- iv. La presunta comisión recurrente de irregularidades en el ejercicio de recursos públicos.
- v. Inconsistencia en la información financiera o programática que pueda originar daños o perjuicio al patrimonio de cualquier Entidad Fiscalizada.

La fiscalización informará al denunciante la resolución sobre la procedencia de iniciar la investigación.

La recepción de las denuncias las realizará un servidor público designado para efectuar dicha actividad, en un área destinada para tal efecto, la cuál tendrá acceso cualquier interesado en presentar denuncias por presuntas faltas administrativas. El área responsable se avocará al análisis y realización de las primeras diligencias y tendrá el control y verificación de los medios electrónicos utilizados para la presentación de denuncias en formato electrónico.

En el supuesto de que alguna denuncia resulte competente, se dictará el acuerdo de radicación competente, el cual tendrá por admitida la denuncia sea por persona cierta o anónima, se le dará número de expediente de la investigación que ordenará la diligencia de trámite.

Dentro del análisis se debe tomar en consideración que la ASF o las Entidades de Fiscalización de las Entidades Federativas son competentes para investigar y sustanciar por la presunta comisión de faltas administrativas graves; por lo que, aquellas que no cuentan con dichas características no serán de su estudio.

En caso de que la Entidad de Fiscalización Superior de las Entidades Federativas detecten probables faltas administrativas no graves se dará vista a los OIC para que continúen con la investigación, para tal efecto se dictará un acuerdo de incompetencia en los cuales se emitan las consideraciones de hecho y derecho que sustenten la falta de competencia.

VI.2.3 investigación por denuncia anónima.

En el supuesto de que una denuncia sea anónima las Autoridades Investigadoras mantendrán con carácter de confidencial la identidad de los denunciantes. Tratándose de informaciones anónimas las Autoridades Investigadoras constatarán la veracidad de los datos aportados mediante los actos de investigación conducentes.

VI.2.4 investigación por auditorías internas.

La ASF y las Entidades de Fiscalización Superior Locales serán competentes para investigar y sustanciar por la probable comisión de faltas administrativas graves. En caso de que la ASF y las Entidades de Fiscalización Superior Locales derivado del informe de resultados de la auditoría detecten probables faltas administrativas no graves darán vista a los OIC, para que continúen con la investigación respectiva y promuevan las acciones correspondientes.

En caso de que derivado de la investigación acontezca la probable comisión de delitos las Autoridades Investigadoras presentarán la denuncia al Ministerio Público competente.

VI.2.5 investigación por auditorías externas.

Las auditorías externas son llevadas a cabo por profesionistas contratados por la Entidad Fiscalizadora para coadyuvar en los procesos de fiscalización en puntos específicos. En caso de que se desprenda la comisión de una falta administrativa se dará aviso a la Autoridad Investigadora para realizar lo conducente.

Asimismo, cuando los OIC detecten la probable comisión de faltas administrativas graves por sus servidores públicos, turnarán a las Entidades de Fiscalización Superior de las Entidades Federativas los dictámenes técnicos de sus auditorías y revisiones realizadas para que las Autoridades Investigadoras realice investigaciones complementarias y formule el informe de presunta responsabilidad administrativa, con el fin de que realice la sustanciación del procedimiento administrativo y/o penal.

VI.2.6 Procedimiento de Investigación.

Como un primer término debemos considerar que las Autoridades Investigadoras competentes serán responsables de la oportunidad, exhaustividad y eficiencia en la investigación, integridad de los datos y documentos, así como el mantener el resguardo de los expedientes.

Dentro de las investigaciones realizadas se debe incorporar las técnicas, tecnologías y métodos de investigación que observen las mejores prácticas internacionales. Como se estableció con anterioridad las Autoridades Investigadoras llevarán de oficio las auditorías o investigaciones fundadas y motivadas respecto de las conductas de los servidores públicos y particulares que puedan constituir probables responsabilidades administrativas¹⁴⁷.

¹⁴⁷ **Artículo 94.** Para el cumplimiento de sus atribuciones, las Autoridades investigadoras llevarán de oficio las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los Servidores Públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de su competencia. Lo anterior sin menoscabo de las investigaciones que se deriven de las denuncias a que se hace referencia en el Capítulo anterior."

Las Autoridades Investigadoras tendrán acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, con inclusión de aquella considerada como reservada o confidencial siempre que este relacionada con la comisión de infracciones, con la obligación de mantener la misma reserva y secrecía conforme a lo determinado por las leyes.

Las Autoridades Investigadoras deberán efectuar solicitudes de información para que, en su auxilio, las personas físicas o morales, públicas o privadas requeridas realicen las gestiones que estén dentro de sus atribuciones y/o funciones, para que en el término de cinco a quince días hábiles remitan la información a las Autoridades Investigadoras.

Las Autoridades Investigadoras deberán elaborar un plan de investigación para las faltas administrativas tanto graves como no graves deberán contener lo siguiente: i) Establecer sus objetivos; ii) Modo de operación; iii) Requisitos; iv) Forma de operación; v) Alcance; vi) Plan de auditoría externa; vii) Diseño del plan de visita de auditoría; viii) Proceso; ix) Papeles de trabajo; x) Pruebas; xi) Resultados del informe del auditor externo y xii) Conclusión final.

VI.2.6.1 Técnicas y métodos de investigación.

Los instrumentos de apoyo para las investigaciones son: i) cuestionarios; ii) recopilación de información por medio de preguntas; iii) entrevistas con las cuales se recopila información mediante una conversación y iv) la observación. En el supuesto de requerir un peritaje en determinada técnica, ciencia, arte u oficio y no se contará con profesionales para llevar a cabo dicho peritaje, se solicitará previo convenio de colaboración el auxilio de Instituciones de Gobierno del Estado que cuente con capacidad técnica, tecnológica y humana para el deshaogo de la prueba pericial.

Las solicitudes de información que realice las Autoridades Investigadoras consistirán en información o documentación a cualquier persona física o moral pública o privada con el objeto de esclarecer los hechos relacionados con la probable comisión de faltas administrativas.

VI.2.6.2 De las visitas de verificación

Las Autoridades Investigadoras por conducto de su titular podrán ordenar la práctica de visitas de verificación las cuales podrán ser ordinarias o extraordinarias, siendo ordinarias las efectuadas en días y horas hábiles y las extraordinarias en cualquier tiempo.

Al respecto la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su capítulo décimo primero del título tercero determina las siguientes cuestiones:

Las visitas de verificación deben estar provistas por orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que lo fundamenten.

Las personas a las que se les realiza la visita sin importar su cargo están obligados a permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor. Al iniciar la visita, el verificador deberá exhibir credencial vigente con fotografía, expedida por la autoridad competente que lo acredite para desempeñar dicha función, así como la orden expresa, de la que deberá dejar copia al propietario, responsable, encargado u ocupante del establecimiento.

De las visitas de verificación se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la diligencia o por quien la practique si aquélla se hubiere negado a proponerlos. De toda acta se

dejará copia a la persona con quien se entendió la diligencia, aunque se hubiere negado a firmar.

Las actas que se levanten de las visitas de verificación deberán contener:

- I. Nombre, denominación o razón social del visitado;
- II. Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia;
- III. Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio o delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita;
- IV. Número y fecha del oficio de comisión que la motivó;
- V. Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia;
- VI. Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;
- VII. Datos relativos a la actuación;
- VIII. Declaración del visitado, si quisiera hacerla; y
- IX. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quien la hubiere llevado a cabo. Si se negaren a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa.

En este mismo sentido, los visitados a quienes se haya levantado acta de verificación podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación con los hechos contenidos en ella, o bien, por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado.

Las dependencias podrán, de conformidad con las disposiciones aplicables, verificar bienes, personas y vehículos de transporte con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, para lo cual se deberán cumplir, en lo conducente, las formalidades previstas para las visitas de verificación.

VI.2.6.3 De las entrevistas

El objetivo de las entrevistas es conocer directamente la versión de los hechos que motivan la investigación, a fin de contar con los datos y medios de prueba pertinentes, durante el desarrollo de la entrevista se deben respetar siempre los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los Tratados Internacionales.

Uno de los métodos para las entrevistas es efectuar técnicas para obtener información, documentos y archivos indispensables para la realización de la investigación, así como realizar entrevistas y reuniones con particulares o con los servidores públicos de las Entidades Fiscalizadas para conocer con exactitud el ejercicio de sus funciones.

VI.2.7 Medidas para el cumplimiento de las determinaciones de las Autoridades Investigadoras.

Las Autoridades Investigadoras podrán hacer uso de las siguientes medidas para hacer cumplir sus determinaciones:

- i. Multa hasta por la cantidad equivalente de cien a ciento cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, la cual podrá duplicarse o triplicarse en cada ocasión, hasta alcanzar dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, en caso de renuencia al cumplimiento del mandato;
- ii. Solicitar el auxilio de la fuerza pública de cualquier orden de gobierno, los que deberán de atender de inmediato el requerimiento de la autoridad;
y
- iii. Arresto hasta por treinta y seis horas.

VI.2.8 De la Calificación de las Faltas Administrativas

Las faltas administrativas en las que pueden incurrir los servidores públicos y ahora los particulares son divididas por la LGRA en graves y no graves.

La calificación de las faltas administrativas no graves que realicen las Autoridades Investigadoras, serán notificadas al denunciante siempre y cuando éste sea identificable, la notificación deberá contener la calificación por la presunta falta administrativa y contendrá de forma expresa la manera para que el notificado pueda acceder al expediente de presunta responsabilidad administrativa.

En el caso de faltas administrativas graves, el acuerdo por el que se remiten las constancias del expediente al Tribunal encargado de resolver será notificado de manera personal.

En las denuncias anónimas las notificaciones se practicarán por lista, estados o boletín judicial según corresponda y surtirá efectos al día siguiente de su publicación.

VI.2.8.1 De las Faltas Administrativas no graves de los Servidores Públicos

Dentro de las faltas administrativas no graves se encuentran los actos u omisiones, que se incumplan o transgredan las siguientes obligaciones: i) cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas observando en su desempeño disciplina y respeto, en los términos de los códigos de ética que se publiquen; ii) denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegaren a advertir que fuesen consideradas como faltas administrativas; iii) atender las instrucciones de sus superiores siempre que sean acordes con las relacionadas al desempeño de sus funciones; iv) presentar en tiempo y forma las declaraciones patrimoniales y de

intereses; v) registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que tenga bajo su responsabilidad e impedir o evitar su uso indebido; vi) supervisar a los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones; vii) rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones; viii) colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte y ix) cerciorarse que no exista conflicto de interés antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o enajenación de bienes, prestación de servicios o la contratación de obra pública.¹⁴⁸

De igual forma, se tiene como falta administrativa no grave los daños y perjuicios que de forma culposa o negligente se causen a la hacienda pública o patrimonio de un ente público.

VI.2.8.2 Sanciones en caso de Faltas Administrativas no graves.

En caso de faltas administrativas no graves se podrán imponer las siguientes sanciones:

¹⁴⁸ **Artículo 49.** *Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes: I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley; II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente Ley; III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público. En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente Ley; IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley; V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos; VI. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables; VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte, y IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del Órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad. Para efectos de esta Ley se entiende que un socio o accionista ejerce control sobre una sociedad cuando sean administradores o formen parte del consejo de administración, o bien conjunta o separadamente, directa o indirectamente, mantengan la titularidad de derechos que permitan ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital, tengan poder decisorio en sus asambleas, estén en posibilidades de nombrar a la mayoría de los miembros de su órgano de administración o por cualquier otro medio tengan facultades de tomar las decisiones fundamentales de dichas personas morales”.*

- I. Amonestación pública o privada
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión (de uno a treinta días naturales).
- III. Destitución de su empleo, cargo o comisión, y
- IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas (no menor de tres meses ni excedente de un año).

Las Secretarías y los OIC podrán imponer una o más de las sanciones administrativas siempre que sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la trascendencia de la falta no grave.

VI.2.8.3 Impugnación de la calificación.

La calificación de las faltas administrativas o la abstención de las mismas podrán ser impugnadas por el denunciante a través del recurso de inconformidad. La presentación de este recurso tendrá como efecto que no se inicie el procedimiento hasta en tanto no sea resuelto.

El recurso de inconformidad deberá ser presentado dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución impugnada. El escrito de impugnación se deberá presentar ante la Autoridad Investigadora que realizó la calificación de la falta administrativa no grave, expresando los motivos por los que se estima indebida la calificación.

Una vez interpuesto el recurso la Autoridad Investigadora deberá correr traslado adjuntando el expediente integrado y un informe en el que se justifique la calificación a la Sala Especializada en Materia de Responsabilidad Administrativa que corresponda.

El recurso de inconformidad deberá contener los siguientes requisitos:

1. Nombre y domicilio del recurrente;
2. La fecha en que se notificó la calificación de la falta administrativa no grave;
3. Las razones y fundamentos por los que a juicio del recurrente la calificación es indebida; y
4. Firma del recurrente, a falta de esta se tendrá como no presentado.

Asimismo, se deberá acompañar de las pruebas que estime pertinentes.

VI.2.8.4 De las Faltas Administrativas graves de los Servidores Públicos.

La reforma Constitucional establece como ámbito de la LGRA establecer las conductas que constituyen faltas administrativas graves, para tal efecto se recogieron conductas que la propia Constitución considera como tales.

El núcleo de la LGRA reside en la consideración de que la gravedad de los comportamientos reside en su antijuridicidad, es decir en la afectación jurídica de los bienes públicos a proteger, más allá del monto del daño económico o material.

De conformidad con lo señalado en la iniciativa ciudadana de la LGRA con la finalidad de superar los problemas de incertidumbre y poca claridad sobre las conductas que deberían ser considerados como actos de corrupción y que es trabajo fundamental del Estado combatir con vehemencia, es necesario precisar las conductas, para ello la comunidad internacional ya tiene varias décadas estudiando dicho fenómeno; por lo que el 31 de octubre de 2003 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, en Nueva York y se abrió a la firma de los países miembros del 9 al 11 de diciembre

de 2003 en Mérida Yucatán, México, siendo firmada por México el 9 de diciembre de 2003 y ratificada el 20 de julio de 2004.

De dicha convención se adoptaron las faltas administrativas graves al ser normativamente los actos más comunes, más perjudiciales y de mayor impacto en un modelo de Estado Democrático como lo es México.

Derivado de lo anterior, la LGRA considera como faltas administrativas graves y por lo que deberán de abstenerse de realizarse las siguientes:

- i) Cohecho.
- ii) Peculado.
- iii) Desvío de recursos.
- iv) Utilización indebida de información.
- v) Abuso de funciones.
- vi) Conflicto de interés.
- vii) Contratación indebida.
- viii) Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de intereses.
- ix) Tráfico de influencias.
- x) Encubrimiento.
- xi) Desacato.
- xii) Obstrucción de la justicia.

Ahora bien, con la finalidad de ahondar más en el tema de las faltas administrativas consideradas como graves se explicarán los supuestos en los que reace cada conducta y los alcances de las mismas.

- i) **Cohecho:** el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones,

cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público.

Los supuestos materiales a los que se refiere el cohecho son: i) dinero; ii) valores; iii) bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; iv) Donaciones; v) Servicios y vi) Empleos y demás beneficios indebidos

Las personas para las que podría incurrirse en cohecho de conformidad con lo establecido en el artículo 52 de la LGRA son:

- a) Para sí;
 - b) Para su cónyuge;
 - c) Parientes consanguíneos;
 - d) Parientes civiles;
 - e) Para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios;
 - f) Para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.
- ii) **Peculado:** Cometerá peculado el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas antes señaladas de recursos públicos materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

Dentro de la Iniciativa ciudadana de la LGRA se describe de forma más concreta al peculado, definiéndolo como el desfalco, apropiación indebida u otras formas de desviación en beneficio propio o de terceros u otras entidades de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se haya confiado al funcionario en virtud de su cargo.

De igual forma, se consideran los actos de quienes tienen a su cargo o bajo su resguardo, recursos o bienes y que cuentan con los medios para disponer de ellos de una manera distinta para los fines destinados como puede ser:

- 1) Sustracción del bien o recurso para uso o disposición personal;
- 2) Ocultamiento o disposición para un fin distinto al que legalmente se destinó el bien o recurso;
- 3) La disposición ilegal del bien o recursos para beneficio personal, político o económico de terceros, distintos a los beneficiarios legales;
- 4) Transformación ilegal del bien o recurso para esconder el fin real para el que será utilizado;
- 5) Retención, inutilización, destrucción o mala disposición del bien, para afectar a quienes era los beneficiarios o destinatarios legales del bien o recurso.¹⁴⁹

Elementos del peculado:

Personas: personas con poder, capacidad de disposición o de administración sobre un recurso público

Acciones para configurar la conducta: Disposición ilegal, sustracción, desvío, utilización indebida, inutilización, destrucción, cooptación.

Condiciones para configurar la conducta: La existencia de un proceso y una norma que establezcan el uso debido, el destino y la obligación de comprobación adecuados; poder, capacidad de administración o de manipulación de los recursos,

¹⁴⁹ <http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2017/12/guia-resp17-web.pdf>

por parte de la persona; la manifestación de una de las acciones para configurar el tipo.

- iii) **Desvío de recursos públicos:** Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.
- iv) **Utilización indebida de información:** Incurrirá en utilización indebida de información el servidor público que adquiera bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado para sí o para las personas antes señaladas como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.

Se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público. La restricción será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año.

La iniciativa ciudadana de la LGRA establece lo siguiente:

La utilización de información falsa o confidencial consiste en presentar o utilizar documentación o información falsa con el propósito de lograr un beneficio o ventaja es considerada un acto de corrupción, así como utilizar información que no está a disposición del público para crear una oportunidad de negocio o beneficio personal.

Elementos de utilización de información confidencial:

Persona: persona o servidor público con acceso a información o documentación que no es accesible a todo el público

Acciones para configurar la conducta: utilizar esa información o documentación para construir o planear una oportunidad de negocio o beneficio privado.

Condiciones para configurar la conducta: la existencia de un documento o información de acceso restringido; la utilización de éstos para crear o propiciar oportunidades privadas de negocio o beneficio.

- v) **Abuso de funciones:** Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios para generar un beneficio para sí o para las personas antes señaladas o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.

La iniciativa ciudadana de la LGRA define al abuso de funciones en los siguientes términos:

Es considerado como la realización u omisión de un acto, en violación de la ley, por parte de una persona que, en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad.

El abuso de autoridad es ejercer facultades o realizar funciones distintas a las que corresponden al cargo, o usar las propias en exceso, con el fin de obtener una ganancia ilegal.

Elementos de abuso de funciones:

Persona: persona con facultades y funciones establecidas en la norma.

Acciones para configurar la conducta: disposición de funciones, recursos públicos o facultades, para beneficio privado.

Condiciones para configurar la conducta: la existencia de leyes y normas que establezcan las funciones debidas y las facultades concretas del servidor público; la utilización de funciones, recursos públicos o facultades para beneficio privado.

- vi) Actuación bajo conflicto de interés:** La posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los servidores públicos en razón con intereses personales, familiares o de negocios. Incurre en actuación bajo conflicto de intereses el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga conflicto de interés o impedimento legal. Al tener conocimiento de los asuntos mencionados en el párrafo anterior, el servidor público informará tal situación al jefe inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos. Será obligación del jefe inmediato determinar y comunicarle al servidor público, a más tardar 48 horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir en los asuntos, así como establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos.
- vii) Contratación indebida:** Será responsable de contratación indebida el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación de quien:

Se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o

Inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos. Siempre que, en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma Digital Nacional.

viii) Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de intereses:

Incurrirá en enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de intereses el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses que tenga como fin ocultar, respectivamente:

El incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un conflicto de interés.

La iniciativa ciudadana de la LGRA define al enriquecimiento oculto de la siguiente forma:

Es el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público, respecto de sus ingresos legítimo, que no pueda ser razonablemente justificado por él.

Los servidores públicos realizan sus funciones, a cambio de una contraprestación legal pagada con recursos públicos. Bajo ciertas circunstancias y reglas, éstos pueden obtener recursos de otras fuentes legales.

Este tipo de corrupción no pretende señalar a aquellos servidores públicos que tienen un patrimonio sustancial o muy valioso, sino aquellos que lo tienen sin que

su tamaño e incremento sean congruentes con sus fuentes legales de ingreso, y que sea imposible de explicar. Lo que se persigue así no es el enriquecimiento per se, sino que éste tenga una fuente ilegal, incierta u oculta

Elementos de enriquecimiento oculto:

Persona: servidor público

Acciones para configurar la conducta: Incremento, uso, disposición, transferencia u ocultamiento de un patrimonio desproporcionado a las fuentes legales y declarada de ingresos.

Condiciones para configurar la conducta: La existencia de leyes y normas que establezcan las contraprestaciones debidas, respecto de las funciones y las facultades concretas del servidor público; el incremento desproporcionado del patrimonio, respecto de una base cierta

El enriquecimiento de un servidor público es oculto y, por lo tanto, es un acto de corrupción, cuando se engaña al Estado y a la sociedad respecto de la propiedad del patrimonio, respecto del poseedor o beneficiario real de éste, y cuando no existe forma de explicar el incremento desproporcionado del patrimonio de un periodo a otro.

- ix) Tráfico de influencia:** Cometerá tráfico de influencias el servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere, para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí, o para alguna de las personas a que se refiere el Artículo 52 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

- x) **Encubrimiento:** Será responsable de encubrimiento el servidor público que:

Cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir faltas administrativas.

Realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.

- xi) **Desacato:** Cometerá desacato el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.
- xii) **Obstrucción de la justicia:** Los servidores públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando: Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la LGRA y demás disposiciones aplicables.

No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de 30 días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave, faltas de particulares o un acto de corrupción, y revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos la LGRA. Para efectos de la fracción III, los Servidores Públicos que denuncien una falta administrativa grave o faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de

protección que resulten razonables. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el ente público donde presta sus servicios el denunciante.

VI.2.8.5 Sanciones por faltas administrativas graves.

Las sanciones que podrá imponer el Tribunal por la comisión de faltas administrativas graves son:

- i) Suspensión del empleo, cargo o comisión (de treinta a noventa días naturales);
- ii) Destitución del empleo, cargo o comisión;
- iii) Sanción económica; y
- iv) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas (de uno a diez años si la afectación no excede de 200 veces el valor diario de la UMA, y de diez a veinte años si lo excede).

Las faltas administrativas graves que generen beneficio para el servidor público o a cualquiera de las personas señaladas en el artículo 52 de la LGRA se le impondrá una sanción económica que puede alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos. Las multas no podrán ser menores o iguales a los montos de los beneficios obtenidos.

El tribunal podrá determinar un pago por indemnización cuando la falta administrativa grave provocó daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o en su caso al patrimonio de los entes públicos, en este supuesto el servidor público está obligado a reparar la totalidad de los daños y perjuicios causados y las personas que también hayan obtenido un beneficio indebido serán responsables solidarios.

VI.2.8.6 De los Actos de Particulares por la Comisión de Faltas Administrativas

Dentro de la LGRA se incluye a los particulares como sujetos en la comisión de faltas administrativas, sin embargo, debemos aclarar que solo son incluidos como vinculados en faltas administrativas graves. Dichas faltas son las siguientes:

- i) Soborno
- ii) Participación ilícita en procedimientos administrativos
- iii) Tráfico de influencias
- iv) Utilizar información falsa
- v) Colisión con más sujetos particulares en contrataciones públicas
- vi) Uso indebido de recursos públicos,
- vii) Contratación indebida de ex servidores públicos.

Para mayor precisión de las conductas de particulares relacionados con faltas administrativas graves se dará una definición de lo que debe entenderse por cada una de las conductas.

- i) **Soborno:** Incurrirá en soborno el particular que prometa, ofrezca o entregue cualquier beneficio indebido a que se refiere el Artículo 52 de la LGRA a uno o varios Servidores Públicos, directamente o a través de terceros, a cambio de que dichos servidores públicos realicen o se abstengan de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, o bien, abusen de su influencia real o supuesta con el propósito de obtener o mantener, para sí mismo o para un tercero, un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del beneficio o del resultado obtenido.

En este sentido, la iniciativa ciudadana de la LGRA define al soborno de dos maneras:

- a) Como la promesa, ofrecimiento o concesión a un funcionario público en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho, en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones; y
- b) Como la solicitud o aceptación por parte de un funcionario público en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que el funcionario actúe o se abstenga de actuar en cumplimiento de sus funciones.

Elementos del soborno: Persona: servidor público con poder sobre un proceso, norma, decisión, recurso público o resolución; persona interesada en obtener ventaja ilegal en un proceso, norma, decisión, recurso público o resolución.

Acciones para configurar el tipo: de parte de la persona interesada, ofrecer, poner a disposición entregar, prometer.

Condiciones para configurar el tipo: la existencia de un proceso, norma, decisión, recurso público o resolución con características preestablecidas en ley; poder, capacidad de administración o de manipulación de éstos, por parte del servidor público, o la imagen de tenerlo; y la manifestación de una de las acciones para configurar la conducta.

- ii) **Participación ilícita en procedimientos administrativos:** Incurrirá en participación ilícita en procedimientos administrativos el particular que realice actos u omisiones para participar en los mismos ya sean federales, locales o municipales, no obstante que por disposición de ley o resolución de autoridad competente se encuentren impedido o inhabilitado para ello.

También se considera participación ilícita en procedimientos administrativos, cuando un particular intervenga en nombre propio pero en interés de otra u otras personas que se encuentren impedidas o inhabilitadas para participar en procedimientos administrativos federales, locales o municipales, con la finalidad de que ésta o éstas últimas obtengan, total o parcialmente, los beneficios derivados de dichos procedimientos.

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

En este sentido, la iniciativa ciudadana de la LGRA define al tráfico de influencias de la siguiente manera:

El tráfico de influencias trata de la pretensión de o la acción de hacer valer una relación personal, para generar una situación favorable en detrimento de la igualdad del resto de los gobernados, en relación con el Estado:

- a) Como la promesa, ofrecimiento o concesión a un funcionario público en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido con el fin de que dicho funcionario o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado, un beneficio indebido que redunde en provecho del instigador original del acto o de cualquier otra persona; y
- b) Como la solicitud o aceptación por parte de un funcionario público o cualquier otra persona en forma directa o indirecta, de un beneficio

indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona con el fin de que el funcionario o la otra persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una autoridad del Estado un beneficio indebido.

Elementos del tráfico de influencias:

Personas: persona con poder o imagen de poder, que ejerce ascendencia sobre un servidor público; servidor público con poder sobre un proceso, norma, decisión, recurso público o resolución.

Acciones para configurar la conducta: de parte de la persona con poder para pedir, exigir, presionar, amenazar, ofrecer, engañar, convenir; o de parte del servidor público influenciado aceptar, negociar o convenir.

Condiciones para configurar la conducta: la existencia de poder o la imagen de éste frente a un servidor público; o la existencia de un proceso, norma, decisión, recurso público o resolución con características pre establecidas en la ley.

- iv) **Utilización de información falsa:** Será responsable de utilización de información falsa quien presente documentación o información falsa o alterada; simulen el cumplimiento de requisitos o reglas establecidos en los procedimientos administrativos con el propósito de lograr una autorización, un beneficio, una ventaja o de perjudicar a persona alguna.
- v) **Obstrucción de facultades de investigación:** Incurrirán en obstrucción de facultades de investigación el particular que teniendo información vinculada con una investigación de faltas administrativas, proporcione información falsa, retrase deliberada e injustificadamente la entrega de la misma, o no dé respuesta alguna a los requerimientos o resoluciones de autoridades investigadoras, substanciadoras o resolutoras siempre y

cuando le hayan sido impuestas previamente medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.

vi) **Colusión:** Incurrirá en colusión el particular que:

- I. Ejecute con uno o más sujetos particulares, en materia de contrataciones públicas, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas de carácter federal, local o municipal.
- II. Cuando los particulares acuerden o celebren contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, cuyo objeto o efecto sea obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos.
- III. Cuando la infracción se hubiere realizado a través de algún intermediario con el propósito de que el particular obtenga algún beneficio o ventaja en la contratación pública de que se trate, ambos serán sancionados en términos de esta Ley.

vii) **Uso indebido de los recursos públicos:** Será responsable por el uso indebido de los recursos públicos el particular que:

- I. Realice actos mediante los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos.
- II. También se considera uso indebido de recursos públicos la omisión de rendir cuentas que comprueben el destino que se otorgó a dichos recursos.

viii) **Contratación indebida de ex servidores públicos:** Será responsable de contratación indebida de ex servidores públicos el particular que

contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado.

De igual forma, las faltas de particulares en situación especial son las realizadas por candidatos a cargo de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público que impiden exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir alguno de los beneficios a que se refiere el artículo 52 de la LGRA ya sea para sí, su campaña electoral a cambio de otorgar u ofrecer ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de servidor público y a los particulares que se encuentren en situación especial conforme a la LGRA incluidos los directivos y empleados de los sindicatos, podrán ser sancionados cuando incurran en las faltas administrativas cometidas por particulares.

VI.2.8.7 Sanciones por faltas administrativas cometidas por particulares.

Tratándose de personas físicas las sanciones consistirán en:

- i) Sanción económica (hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, de no haberlos obtenido, de 100 hasta 150 mil UMAs).
- ii) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda (por un periodo no menor a tres meses ni mayor a ocho años).

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

Tratándose de personal morales:

- i) Serán sancionados en términos de la LGRA cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación de la persona moral y pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para dicha persona moral.
- ii) Serán sancionados por la comisión de faltas de particulares, con independencia de la responsabilidad a la que sean sujetos a este tipo de procedimientos las personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral o en beneficio de ella.

Y las sanciones que les corresponden son las siguientes:

- i) Sanción económica (hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, de no haberlos obtenido, de mil hasta un millón quinientos mil UMAs).
- ii) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas (por un periodo que no podrá ser menor de tres meses ni mayor de diez años).
- iii) Suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años (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 la LGRA).

- iv) Disolución de la sociedad respectiva (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 consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con faltas administrativas graves previstas en la LGRA.
- v) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

Solo 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.

Se podrán imponer una o más sanciones siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la falta de particulares.

VI.2.8.8 Disposiciones comunes para la imposición de sanciones por faltas administrativas graves y faltas de particulares.

Las sanciones serán impuestas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa:

La suspensión o la destitución del puesto las ejecuta el titular o servidor público competente del ente público; asimismo, el incumplimiento por no separar del cargo al servidor público por parte del titular de alguno de los entes públicos, será causa de responsabilidad.

La inhabilitación temporal se ejecutará en términos de la resolución dictada.

La sanción económica será impuesta por el TFJA ordenando a los responsables el pago que corresponda; en caso de daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos, adicionalmente el pago de la indemnización correspondiente. Las sanciones, tendrán carácter de créditos fiscales y se actualizarán; las indemnizaciones formarán parte de la Hacienda Pública o del patrimonio de los entes públicos afectados, son ejecutadas por el SAT o la autoridad competente de la entidad federativa.

VI.2.9 Prescripción de Faltas Administrativas

La prescripción para las faltas administrativas no graves es de tres años contados a partir del día siguiente en que se comete la infracción o a partir del momento de cese de la misma.

En el caso de las faltas administrativas graves, incluyendo las cometidas por particulares es de siete años contados a partir del día siguiente en que se comete la infracción o a partir del momento de cese de la misma.

La prescripción se interrumpe en los siguientes casos:

- I) Calificación de la falta administrativa (grave o no grave);
- II) Admisión del informe de presunta responsabilidad¹⁵⁰

¹⁵⁰ Pese a que en el informe de presunta responsabilidad se incluye la calificación de la conducta, ésta puede darse en distinta fecha.

En el caso que se deje de actuar en procedimiento administrativo sin causa justificada por más de 6 meses, a solicitud del presunto infractor se decretará la caducidad de la instancia.

En el supuesto señalado en el párrafo anterior la prescripción se reanudará desde el día en que se admitió el informe de presunta responsabilidad.

VI.2.10 Acuerdo de conclusión y archivo del expediente de investigación.

En el supuesto de que no se encuentren elementos suficientes para demostrar la existencia de la presunta falta administrativa, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente; lo anterior sin perjuicio de que pueda abrirse nuevamente la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas y no hubiere prescrito la facultad para sancionar.

Dicha determinación se notificará a los servidores públicos y particulares, así como a los denunciantes cuando fueran identificables, dentro de los diez días hábiles siguientes a su emisión.

VI.2.11 De la integración del expediente de presunta responsabilidad administrativa

El expediente de probable responsabilidad administrativa es el derivado de la investigación que las Autoridades Investigadoras realizan en sede administrativa por actos u omisiones que pudieran constituir faltas administrativas, el cual contiene todas las faltas administrativas en las cuales incurre el denunciado, es decir la calificación de las faltas administrativas graves y no graves, las pruebas que hayan aportado u ofrecido las Autoridades Investigadoras, así como aquellos datos que sirvan para la investigación de las faltas en que incurrió el servidor público.

VI.2.12 El informe de presunta responsabilidad administrativa

El informe de presunta responsabilidad administrativa será emitido por las Autoridades Investigadoras y deberá contener los siguientes elementos:

- i) Nombre de la Autoridad Investigadora;
- ii) Domicilio de la Autoridad Investigadora para oír y recibir notificaciones;
- iii) Nombre o nombres de los funcionarios que podrán imponerse de los autos del expediente de responsabilidad administrativa por parte de la Autoridad Investigadora, precisando el alcance que tendrá la autorización otorgada;
- iv) Nombre y domicilio del servidor público a quien se señale como presunto responsable, así como el ente público al que se encuentre adscrito y el cargo que se desempeña. En caso de que los presuntos responsables sean particulares, se deberá señalar su nombre o razón social, así como el domicilio donde podrán ser emplazados;
- v) Narración lógica y cronológica de los hechos que dieron lugar a la comisión de la presunta responsabilidad administrativa;
- vi) Infracción que se imputa al señalado como presunto responsable, señalando las razones por las que se considera que ha cometido la falta;
- vii) Pruebas que se ofrecerán en el procedimiento de responsabilidad administrativa, para acreditar la comisión de la falta administrativa, y la responsabilidad que se atribuye al señalado como presunto

responsable, debiéndose exhibir las pruebas documentales que obren en su poder, o bien, aquellas que, no estándolo, se acredite con el acuse de recibo correspondiente debidamente sellado, que las solicitó con la debida oportunidad;

viii) La solicitud de medidas cautelares, de ser el caso, y;

ix) Firma autógrafa de la unidad investigadora.

VI.2.13 De la notificación del informe de presunta responsabilidad

La notificación del informe de probable responsabilidad se realizará de forma personal, así como el emplazamiento al presunto o presuntos responsables para que comparezcan al procedimiento de responsabilidad administrativas; de igual forma se notificará personalmente el acuerdo por el que se ordene la citación a la audiencia inicial de dicho procedimiento.

VI.2.14 Del envío del informe de presunta responsabilidad al área substanciadora

La autoridad a quien se encomiende la substanciación y resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa deberá ser distinta de aquél encargado de la investigación.

En caso de que la unidad substanciadora advirtiera que el informe de presunta responsabilidad adolece de alguno o algunos de los requisitos que debe contener el informe de probable responsabilidad administrativa o la narración de los hechos fuere obscura o imprecisa prevendrá a la Autoridad Investigadora para que subsane en un término de tres días, en caso de no hacerlo se tendrá por no presentado sin

perjuicio de que la Autoridad Investigadora pueda presentarlo de nuevo siempre y cuando no se haya actualizado la hipótesis de prescripción.

VI.3 Área substanciadora del procedimiento de presunta responsabilidad administrativa.

VI.3.1 Recepción del informe de probable responsabilidad administrativa

La autoridad substanciadora para efectos de recepción del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y el expediente respectivo, verificará que la remisión de la citada documentación, por parte de la Autoridad Investigadora, se lleve a cabo mediante oficio, debidamente firmado por el titular del área que lo remite, estar fundado y motivado, constar en papel oficial, y se consigne el lugar y la fecha de su emisión. Asimismo, se deberá acompañar con la totalidad de las constancias que integran el expediente que sustenten la probable falta administrativa grave de que se trate, mismas que deben presentarse en original o copia certificada.

El oficio por el cual la autoridad substanciadora recibe el expediente que se les turna, deberá contener el sello de recepción respectivo, en el que se aprecie claramente la fecha en que el mismo se recibe, el cual pasará a formar parte del expediente. Previo a la admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la autoridad substanciadora deberá proceder a la revisión y análisis de los expedientes para su substanciación y trámite, que sean turnados por el área de investigación, valorando todos los elementos con los que se presupone que el asunto cuenta con los elementos suficientes para presumir la probable responsabilidad atribuible a uno o más servidores públicos.

La revisión en términos generales consiste en verificar que el Informe de Presunta Responsabilidad proveniente del área de investigación se encuentre emitido por

autoridad competente y que cuenta con los elementos establecidos en el artículo 194 de la LGRA¹⁵¹; que las facultades de la autoridad para sancionar no han prescrito de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 74¹⁵² segundo párrafo, con relación al Artículo 100, de la LGRA; Que los hechos imputados se hagan a personas ciertas y determinadas, a quienes de acuerdo a las funciones asignadas les correspondió realizar la conducta imputada, acreditándose el carácter de servidores públicos al momento de los hechos; Que consten los documentos originales o en copia certificada de los nombramientos respectivos o documento afín, a través de los cuales se acredite la calidad de servidores públicos de los probables responsables; que la documentación soporte del Informe de Presunta Responsabilidad, reúna los elementos suficientes que acrediten la probable responsabilidad de los servidores públicos involucrados, analizando cuidadosamente las conductas que se imputen; que conste la documentación soporte en original o copia certificada; en caso de ser copias certificadas se deberá verificar que en la certificación conste la firma y cargo del funcionario facultado para ello; y finalmente en cuanto al daño patrimonial, éste deberá encontrarse debidamente contabilizado, individualizado y vinculado con el incumplimiento del servidor público; además, deberán de acompañarse al expediente, los documentos idóneos para su acreditación.

¹⁵¹ "Artículo 194. El Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa será emitido por las Autoridades investigadoras, el cual deberá contener los siguientes elementos: I. El nombre de la Autoridad investigadora; II. El domicilio de la Autoridad investigadora para oír y recibir notificaciones; III. El nombre o nombres de los funcionarios que podrán imponerse de los autos del expediente de responsabilidad administrativa por parte de la Autoridad investigadora, precisando el alcance que tendrá la autorización otorgada; IV. El nombre y domicilio del servidor público a quien se señale como presunto responsable, así como el Ente público al que se encuentre adscrito y el cargo que ahí desempeñe. En caso de que los presuntos responsables sean particulares, se deberá señalar su nombre o razón social, así como el domicilio donde podrán ser emplazados; V. La narración lógica y cronológica de los hechos que dieron lugar a la comisión de la presunta Falta administrativa; VI. La infracción que se imputa al señalado como presunto responsable, señalando con claridad las razones por las que se considera que ha cometido la falta; VII. Las pruebas que se ofrecerán en el procedimiento de responsabilidad administrativa, para acreditar la comisión de la Falta administrativa, y la responsabilidad que se atribuye al señalado como presunto responsable, debiéndose exhibir las pruebas documentales que obren en su poder, o bien, aquellas que, no estándolo, se acredite con el acuse de recibo correspondiente debidamente sellado, que las solicitó con la debida oportunidad; VIII. La solicitud de medidas cautelares, de ser el caso, y IX. Firma autógrafa de Autoridad investigadora."

¹⁵² "Artículo 74 Cuando se trate de Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años, contados en los mismos términos del párrafo anterior. La prescripción se interrumpirá con la clasificación a que se refiere el primer párrafo del artículo 100 de esta Ley. Si se dejare de actuar en los procedimientos de responsabilidad administrativa originados con motivo de la admisión del citado informe, y como consecuencia de ello se produjera la caducidad de la instancia, la prescripción se reanuda desde el día en que se admitió el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa. En ningún caso, en los procedimientos de responsabilidad administrativa podrá dejar de actuarse por más de seis meses sin causa justificada; en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto infractor, la caducidad de la instancia."

VI.3.2 Desechamiento o no presentación del informe de probable responsabilidad administrativa

Como se señalo en el apartado anterior, en caso de que el informe de probable responsabilidad no cuente con alguno de los elementos establecidos en el artículo 194 de la LGRA o que la narración de los hechos fuera obscura o imprecisa la autoridad substanciadora mediante oficio firmado por el titular del área substanciadora, prevendrá a la Autoridad Investigadora para que en un término de tres días hábiles subsane dicho informe, en caso de no hacerlo se tendrá por no presentado.

El oficio de devolución deberá contener los elementos siguientes:

- i) Los elementos que se requieren para subsanar los requisitos expuestos en el artículo 194 de la LGRA;
- ii) Las diligencias y actuaciones que la autoridad estima que se deben práctica para la debida integración del expediente; y
- iii) La documentación o información complementaria necesaria para la correcta integración del expediente.

Una vez cumplido con todos los elementos requeridos la autoridad substanciadora dentro del término de tres días hábiles posteriores a su recepción¹⁵³ lo admitirá para trámite del procedimiento y deberá realizar la integración de los documentos en los que plasman los actos jurídicos que realiza para el desahogo del procedimiento, así como los documentos aportados como medios probatorios por la Autoridad Investigadora.

¹⁵³ "Artículo 208. En los asuntos relacionados con Faltas administrativas no graves, se deberá proceder en los términos siguientes: I. La Autoridad investigadora deberá presentar ante la Autoridad substanciadora el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la cual, dentro de los tres días siguientes se pronunciará sobre su admisión, pudiendo prevenir a la Autoridad investigadora para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el informe;"

El procedimiento de Responsabilidad administrativa dará inicio cuando la autoridad substanciadora admita el informe de probable responsabilidad de conformidad con lo señalado en el artículo 112 de la LGRA., la admisión del informe interrumpirá los plazos de prescripción y fijará la materia del procedimiento de responsabilidad administrativa.

El informe de presunta responsabilidad administrativa se tendrá por admitido mediante acuerdo de inicio o radicación, dictado por la autoridad substanciadora, el cual debe contener los siguientes elementos:

- a) Lugar y fecha en que se emite el acuerdo;
- b) Antecedentes y en su caso la determinación de procedencia del previo procedimiento de investigación
- c) Fundamento de la competencia de la autoridad substanciadora para instruir el procedimiento
- d) La admisión formal del informe de presunta responsabilidad administrativa, asignándole número de registro
- e) Nombre y cargo del o los presuntos responsables
- f) Descripción de los probables hechos irregulares y los artículos infringidos que se le atribuyen al servidor o ex servidor público y de los que se desprende la posible existencia de responsabilidades administrativas a su cargo, relacionando los elementos probatorios que se adjuntaron al informe de probable responsabilidad administrativa

- g) La orden de citar a los probables responsables y notificarle para comparecer personalmente a una audiencia para rendir su declaración respecto de los actos u omisiones que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad administrativa.
- h) Dar a conocer en la citación al presunto responsable que los autos del procedimiento administrativo iniciado en su contra queda a disposición para su consulta en las oficinas de la autoridad substanciadora.
- i) La orden de solicitar en la citación al presunto responsable que señale domicilio para oír y recibir notificaciones en la ciudad en donde se localicen las oficinas de la autoridad inestructura apercibiéndolo de que en caso de no hacerlo las subsecuentes notificaciones se realizaran por estrados; y
- j) Nombre, cargo y firma del servidor público competente para el acuerdo de inicio.

Cuando dentro del asunto por el cual se dio inicio al procedimiento administrativo implique a varios servidores públicos, el procedimiento que se instruya en contra de éstos, se tramitará en un solo expediente.

VI.3.3 Partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa.

El artículo 116 de la LGRA señala como partes del procedimiento a los siguientes:

- i. La Autoridad Investigadora;
- ii. El servidor público señalado como presunto responsable de la falta administrativa grave o no grave;

- iii. El particular, sea persona física o moral, señalado como presunto responsable en la comisión de faltas de particulares, y
- iv. Los terceros, que son todos aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el denunciante.

El servidor público, los particulares o los terceros podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre a una o varias personas con capacidad legal, quienes estarán facultadas para interponer los recursos que procedan, ofrecer e intervenir en el desahogo de pruebas, alegar en las audiencias, pedir que se dicte sentencia para evitar la consumación del término de caducidad por inactividad procesal y realizar cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos del autorizante, mismo que no podrán ser delegados a terceros.

Las partes deberán señalar expresamente el alcance de las autorizaciones que concedan; de igual forma, el acuerdo que recaiga deberá expresar el alcance con el que se reconoce la autorización otorgada.

Tratándose de personas morales estas deberán comparecer en todo momento a través de sus representantes legales, o por las personas que estos designen, pudiendo designar autorizados.

VI.3.4 De las medidas de apremio.

Las medidas de apremio son consideradas para obligar a alguna de las partes dentro del procedimiento de presunta responsabilidad administrativa a que ejecuten algo o se abstengan de hacerlo; cabe aclarar que la parte esencial de las medidas de apremio es la sanción que surgen en caso de incumplimiento.

La Autoridad Substanciadora podrá hacer uso de las medidas de apremio contempladas en el artículo 120 de la LGRA¹⁵⁴, dichas medidas podrán ser decretadas sin seguir rigurosamente el orden establecido y se podrá decretar la aplicación de más de una de ellas, siempre ponderando la circunstancia del caso.

En el supuesto de que pese a la aplicación de las medidas de apremio no se logre el cumplimiento se deberá dar vista a la autoridad penal competente.

VI.3.5 De las medidas cautelares.

Las medidas cautelares sirven para evitar el incumplimiento de una resolución, pero también supone una anticipación a la garantía constitucional de defensa de los derechos, al permitir asegurar bienes, pruebas mantener situaciones de hecho o para ayudar a proveer la seguridad de personas o necesidades urgentes.

Al respecto se ha pronunciado la Doctrina definiendo las medidas cautelares, como:

“adoptar las disposiciones para prevenir un daño o peligro cuando las circunstancias lo impongan”,¹⁵⁵

En este sentido, la SCJN ha definido a las medidas cautelares como: *“mecanismos autorizados por la ley para garantizar todo derecho con probabilidad de insatisfacción, mediante la salvaguarda de una situación de hecho, el apartamiento de bienes, cosas o personas para garantizar la eventual realización de la sentencia, o la anticipación de ciertos efectos provisorios de la sentencia de mérito, a fin de*

¹⁵⁴ “Artículo 120. Las autoridades substanciadoras o resolutoras, podrán hacer uso de los siguientes medios de apremio para hacer cumplir sus determinaciones: I. Multa de cien a ciento cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, la cual podrá duplicarse o triplicarse en cada ocasión, hasta alcanzar dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, en caso de renuencia al cumplimiento del mandato respectivo; II. Arresto hasta por treinta y seis horas, y III. Solicitar el auxilio de la fuerza pública de cualquier orden de gobierno, los que deberán de atender de inmediato el requerimiento de la autoridad”.

¹⁵⁵ REY CANTOR, Ernesto; REY ANAYA, Angela M. Medidas cautelares y medidas provisionales ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2010. P.128

*evitar la afectación que podría causar la dilación en la resolución de la cuestión sustancial controvertida o la inutilidad del proceso mismo”.*¹⁵⁶

El artículo 123 de la LGRA dispone que las Autoridades Investigadoras podrán solicitar a la Autoridad Substanciadora o Resolutoria que decreten aquellas medidas cautelares que:

- I. Eviten el ocultamiento o destrucción de pruebas;
- II. Impidan la continuación de los efectos perjudiciales de la presunta falta administrativa;
- III. Evitar la obstaculación del acuerdo desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa; y
- IV. Evitar un daño irreparable a la Hacienda Pública Federal o de las Entidades Federativas, municipios, alcaldías o al patrimonio de los entes públicos.

Las medidas cautelares consistirán en:

- I. Suspensión temporal del servidor público señalado como presuntamente responsable del empleo, cargo o comisión que desempeñe. Dicha suspensión no prejuzgará ni será indicio de la responsabilidad que se le impute, lo cual se hará constar en la resolución en la que se decrete.
- II. Mientras dure la suspensión temporal se deberán decretar, al mismo tiempo, las medidas necesarias que le garanticen al presunto responsable

¹⁵⁶ MEDIDAS CAUTELARES. CONCEPTO, PRESUPUESTOS, MODALIDADES, EXTENSIÓN, COMPLEJIDAD Y AGILIDAD PROCESAL. 2012425. I.4o.C.4 K (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 33, Agosto de 2016, Pág. 2653

mantener su mínimo vital y de sus dependientes económicos; así como aquellas que impidan que se le presente públicamente como responsable de la comisión de la falta que se le imputa. En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los actos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido;

- III. Exhibición de documentos originales relacionados directamente con la presunta falta administrativa;
- IV. Apercibimiento de multa de cien y hasta ciento cincuenta Unidades de Medida y Actualización, para conminar a los presuntos responsables y testigos, a presentarse el día y hora que se señalen para el desahogo de pruebas a su cargo, así como para señalar un domicilio para practicar cualquier notificación personal relacionada con la substanciación y resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa;
- V. Embargo precautorio de bienes; aseguramiento o intervención precautoria de negociaciones. Al respecto será aplicable de forma supletoria el Código Fiscal de la Federación o las que, en su caso, en esta misma materia, sean aplicables en el ámbito de las entidades federativas; y
- VI. Las que sean necesarias para evitar un daño irreparable a la Hacienda Pública Federal, o de las entidades federativas, municipios, alcaldías, o al patrimonio de los entes públicos, para lo cual las autoridades resolutoras del asunto, podrán solicitar el auxilio y colaboración de cualquier autoridad del país.

Las medidas cautelares se tramitarán de manera incidental, en el escrito en el que soliciten se deberán señalar las pruebas cuyo ocultamiento o destrucción que se pretende impedir, los efectos perjudiciales que produce la falta, los actos que obstaculizan el adecuado desarrollo del procedimiento, el bien o daño irreparable a la Hacienda Pública Federal, de las Entidades Federativas, municipios, alcaldías o bien al patrimonio de los Entes Públicos, expresando el motivo por el cual se solicitan las medidas cautelares y se justifique su pertenencia.

En dicho escrito se deberá indicar el nombre y domicilio de quienes serán afectados con las medidas cautelares, para que en su caso se de vista del incidente respectivo y en un término de cinco días hábiles manifiesten lo que a su derecho convenga. Si la autoridad que conozca del incidente lo estima necesario en el acuerdo de admisión podrá conceder provisionalmente las medidas cautelares solicitadas.

Asimismo, el artículo 127 de la LGRA señala que transcurrido el plazo de cinco días hábiles para manifestar lo que a su derecho convenga la autoridad resolutoria dictará la resolución interlocutoria dentro de los cinco días hábiles siguientes. En contra de dicha resolución no procede recurso alguno.

Las medidas cautelares que tengan por objeto impedir daños a la Hacienda Pública Federal o de las entidades federativas, municipios o alcaldías, o bien, al patrimonio de los entes públicos sólo se suspenderán cuando el presunto responsable otorgue garantía suficiente de la reparación del daño y los perjuicios ocasionados.

Se podrá solicitar la suspensión de las medidas cautelares en cualquier momento del procedimiento, debiéndose justificar las razones por las que se estime innecesario que éstas continúen, para lo cual se deberá seguir el procedimiento incidental descrito en esta sección. Contra la resolución que niegue la suspensión de las medidas cautelares no procederá recurso alguno.

VI.3.6 Del procedimiento de responsabilidad administrativa ante las Secretarías y Órganos internos de control

De conformidad con lo señalado en el artículo 208 de la LGRA los asuntos relacionados con Faltas administrativas no graves, se deberá proceder en los términos siguientes:

- I. La Autoridad investigadora deberá presentar ante la Autoridad substanciadora el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la cual, dentro de los tres días siguientes se pronunciará sobre su admisión, pudiendo prevenir a la Autoridad investigadora para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el informe;
- II. En el caso de que la Autoridad substanciadora admita el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, ordenará el emplazamiento del presunto responsable, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial, señalando con precisión el día, lugar y hora en que tendrá lugar dicha audiencia, así como la autoridad ante la que se llevará a cabo.

Del mismo modo, le hará saber el derecho que tiene de no declarar contra de sí mismo ni a declararse culpable; de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio;

- III. Entre la fecha del emplazamiento y la de la audiencia inicial deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles. El diferimiento de la audiencia sólo podrá otorgarse por causas de caso

fortuito o de fuerza mayor debidamente justificadas, o en aquellos casos en que se nombre;

- IV. Previo a la celebración de la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá citar a las demás partes que deban concurrir al procedimiento, cuando menos con setenta y dos horas de anticipación;
- V. El día y hora señalado para la audiencia inicial el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente, y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa.

En caso de tratarse de pruebas documentales, deberá exhibir todas las que tenga en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitó mediante el acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudo conseguirlos por obrar en archivos privados, deberá señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos en los términos previstos en esta Ley;

- VI. Los terceros llamados al procedimiento de responsabilidad administrativa, a más tardar durante la audiencia inicial, podrán manifestar por escrito o verbalmente lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estimen conducentes, debiendo exhibir las documentales que obren en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitaron mediante el acuse de recibo correspondiente.

Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudieron conseguirlos por obrar en archivos privados, deberán señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos;

- VII. Una vez que las partes hayan manifestado durante la audiencia inicial lo que a su derecho convenga y ofrecido sus respectivas pruebas, la Autoridad substanciadora declarará cerrada la audiencia inicial, después de ello las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo aquellas que sean supervenientes;
- VIII. Dentro de los quince días hábiles siguientes al cierre de la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;
- IX. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, la Autoridad substanciadora declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;
- X. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, la Autoridad resolutora del asunto, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera, debiendo expresar los motivos para ello;
- XI. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciantes únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

VI.3.7 Del procedimiento de responsabilidad administrativa cuya resolución corresponda a los Tribunales

Los asuntos relacionados con Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, deberán proceder de la siguiente manera:

Las Autoridades substanciadoras deberán observar lo dispuesto en las fracciones I a VII relativo al procedimiento de faltas administrativas no graves, luego de lo cual procederán conforme a lo dispuesto en las siguientes fracciones:

- I. A más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá, bajo su responsabilidad, enviar al Tribunal competente los autos originales del expediente, así como notificar a las partes de la fecha de su envío, indicando el domicilio del Tribunal encargado de la resolución del asunto;
- II. Cuando el Tribunal reciba el expediente, bajo su más estricta responsabilidad, deberá verificar que la falta descrita en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa sea de las consideradas como graves. En caso de no serlo, fundando y motivando debidamente su resolución, enviará el expediente respectivo a la Autoridad substanciadora que corresponda para que continúe el procedimiento en términos de lo dispuesto en el artículo anterior. De igual forma, de advertir el Tribunal que los hechos descritos por la Autoridad investigadora en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa corresponden a la descripción de una falta grave diversa, le ordenará a ésta realice la reclasificación que corresponda, pudiendo señalar las directrices que considere pertinentes para su debida presentación, para lo cual le concederá un plazo de tres días

hábiles. En caso de que la Autoridad investigadora se niegue a hacer la reclasificación, bajo su más estricta responsabilidad así lo hará saber al Tribunal fundando y motivando su proceder. En este caso, el Tribunal continuará con el procedimiento de responsabilidad administrativa. Una vez que el Tribunal haya decidido que el asunto corresponde a su competencia y, en su caso, se haya solventado la reclasificación, deberá notificar personalmente a las partes sobre la recepción del expediente.

Cuando conste en autos que las partes han quedado notificadas, dictará dentro de los quince días hábiles siguientes el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;

- III. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, el Tribunal declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;
- IV. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, el Tribunal, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera debiendo expresar los motivos para ello, y
- V. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciante únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

VI.3.8 Audiencia

La garantía de audiencia, es una de las más importantes dentro cualquier régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del poder público, que tienden a privarlo de sus derechos y sus intereses.

La Doctrina se ha pronunciado definiendo esta garantía como:

“El derecho humano de garantía de audiencia-debido proceso es el resultado de un camino recorrido de lucha por parte de las personas a fin de evitar los atropellos dentro de los procesos y lograr el reconocimiento de un derecho que les garantice su defensa frente a la autoridad, antes de ver afectada gravemente su esfera jurídica como gobernados”¹⁵⁷

En este sentido, el Tribunal Colegiado del Octavo Circuito¹⁵⁸ define a la garantía de audiencia como *“[...] el derecho de poder comparecer ante la autoridad a oponerse a los actos que afecten sus propiedades, posesiones o derechos y a exponer las defensas legales que pudiere tener, para lo cual, obviamente, es necesaria la existencia de un juicio en el que se observen, las formalidades esenciales del procedimiento, como lo expresa claramente el mencionado precepto constitucional, formalidades que están constituidas, de acuerdo con la teoría del proceso, por el emplazamiento para contestar demanda, un período para ofrecer y rendir pruebas y un plazo para presentar alegatos, a efecto de obtener una sentencia que declare el derecho en controversia, todo lo cual no puede ser satisfecho sino a través del debido proceso que exige el mencionado artículo 14 como garantía individual.”*

El Artículo 198 de la LGRA señala que entre la fecha de la citación y la de la audiencia de ley, deberá mediar un plazo no menor a diez ni mayor de quince días

¹⁵⁷ ROMERO, Gabriela Aguado. Garantía de audiencia-debido proceso. Transgresión del derecho humano al importador en el procedimiento aduanero. *DIXI*, 2018, vol. 20, no 28, p. 1-12.

¹⁵⁸ 254190. . *Tribunales Colegiados de Circuito. Séptima Época. Semanario Judicial de la Federación. Volumen 82, Sexta Parte, Pág. 24.*

hábiles y ésta se celebrará en el lugar, día y hora señalados en el oficio-citatorio, la cual será pública; instrumentándose al efecto el acta administrativa respectiva, en la que se dejará constancia de la comparecencia o inasistencia del presunto responsable, quien podrá declarar lo que a su derecho convenga con relación a los hechos que le son imputados, ofrecer pruebas y formular sus alegatos por sí o por medio de un defensor en forma oral o escrita.

En el acta de la audiencia de ley que se instrumente al efecto, deberá asentarse la fecha y hora en que se lleva a cabo, la identificación de las personas que intervienen en la misma y que comparezcan en la audiencia, los datos generales del presunto responsable y las manifestaciones que realice de manera directa o por conducto de su defensor, así como el plazo que se le otorgue para las pruebas que ofrezca y los alegatos que formule, dicha acta será firmada por el personal de la Unidad que intervenga en ella, así como por el probable responsable y su defensor en su caso y por los testigos de asistencia, previa identificación del presunto responsable y su defensor y copia de la misma con la finalidad de que se agregue a los autos del expediente.

Dentro de la audiencia no se permitirá interrupción por parte de persona alguna, sea por los que intervengan en ella o ajenos a la misma.

Quienes actúen como secretaríos bajo la responsabilidad de la autoridad encargada de la dirección de la audiencia, deberá hacer constar el día, lugar y hora de inicio de la audiencia y la hora de término, así como el nombre de las partes, peritos, testigos y personas que hubieren intervenido en la misma, dejando constancia de los incidentes que hubieren ocurrido en el desarrollo de la audiencia.

Una vez que las partes hayan manifestado durante la audiencia inicial lo que a su derecho conviniese y ofrecido las pruebas respectivas, la autoridad substanciadora declarará cerrada la audiencia inicial.

VI.3.9 Del ofrecimiento de pruebas.

Para conocer la verdad de los hechos las autoridades resolutoras podrán valerse de cualquier persona o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a terceros, sin más limitación que la de que las pruebas hayan sido obtenidas lícitamente, y con pleno respeto a los derechos humanos, solo estará excluida la confesional a cargo de las partes por absolución de posiciones.

Los medios probatorios dentro del procedimiento de probable responsabilidad administrativa son los siguientes: i) documentales públicas; ii) documentales privadas; iii) dictámenes periciales; iv) reconocimiento o inspección judicial; v) testigos; vi) las fotografías, escritos, notas taquigráficas, en general todos los elementos aportados por la ciencia; y vii) las presunciones.

Las autoridades resolutoras recibirán por sí mismas las declaraciones de testigos y peritos, y presidirán todos los actos de prueba bajo su más estricta responsabilidad.

De conformidad con lo establecido en el artículo 133 de la LGRA las documentales emitidas por las autoridades en ejercicio de sus funciones tendrán valor probatorio pleno por lo que respecta a su autenticidad o a la veracidad de los hechos

Las documentales privadas, las testimoniales, las inspecciones y las periciales y demás medios de prueba lícitos que se ofrezcan por las partes, solo harán prueba plena cuando a juicio de la Autoridad resolutora del asunto resulten fiables y coherentes de acuerdo con la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, de forma tal que generen convicción sobre la veracidad de los hechos.

Las autoridades investigadoras tendrán la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas, así como

la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas. Quienes sean señalados como presuntos responsables de una falta administrativa no estarán obligados a confesar su responsabilidad, ni a declarar en su contra, por lo que su silencio no deberá ser considerado como prueba o indicio de su responsabilidad en la comisión de los hechos que se le imputan.

Las pruebas deberán ofrecerse en los plazos señalados en esta Ley. Las que se ofrezcan fuera de ellos no serán admitidas salvo que se trate de pruebas supervenientes, entendiéndose por tales, aquellas que se hayan producido con posterioridad al vencimiento del plazo para ofrecer pruebas; o las que se hayan producido antes, siempre que el que las ofrezca manifieste bajo protesta de decir verdad que no tuvo la posibilidad de conocer su existencia. De toda prueba superveniente se dará vista a las partes por un término de tres días para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

Las autoridades resolutoras del asunto podrán ordenar la realización de diligencias para mejor proveer, sin que por ello se entienda abierta de nuevo la investigación, disponiendo la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que resulte pertinente para el conocimiento de los hechos relacionados con la existencia de la Falta administrativa y la responsabilidad de quien la hubiera cometido. Con las pruebas que se alleguen al procedimiento derivadas de diligencias para mejor proveer se dará vista a las partes por el término de tres días para que manifiesten lo que a su derecho convenga, pudiendo ser objetadas en cuanto a su alcance y valor probatorio en la vía incidental.

VI.3.10 Improcedencia y sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa.

Unas de las principales diferencias entre improcedencia y sobreseimiento son las siguientes:

- a) El sobreseimiento nace en el momento en que lo decreta la autoridad; la improcedencia está expresamente señalada en la Ley.
- b) El sobreseimiento nace probado, no utiliza otros medios para probarlo; la improcedencia si utiliza otros medios para demostrarla.
- c) El sobreseimiento termina por sí mismo con el procedimiento; para la improcedencia se necesita que se decrete el sobreseimiento, se tiene que decretar esa causa de improcedencia.
- d) El sobreseimiento surge una vez nacido el procedimiento; la improcedencia puede surgir antes.
- e) El sobreseimiento tiene un doble efecto: NEGATIVO, hace que el juzgador se abstenga de conocer; POSITIVO, termina con el procedimiento; la improcedencia solo tiene un aspecto NEGATIVO, hace improcedente el procedimiento.

El artículo 196 de la LGRA señala como causales de improcedencia las siguientes:

- I. Cuando la falta administrativa haya prescrito;
- II. Cuando los hechos o las conductas materia del procedimiento no fueran de competencia de las autoridades substanciadoras o resolutoras del asunto. En este caso, mediante oficio, el asunto se deberá hacer del conocimiento a la autoridad que se estime competente;
- III. Cuando las faltas administrativas que se imputen al presunto responsable ya hubieran sido objeto de una resolución que haya causado ejecutoria

pronunciada por las autoridades resolutoras del asunto, siempre que el señalado como presunto responsable sea el mismo en ambos casos;

- IV. Cuando de los hechos que se refieran en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, no se advierta la comisión de faltas administrativas;
- V. Cuando se omita acompañar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

Asimismo, el artículo 197 de la LGRA señala como causales de sobreseimiento las siguientes:

- I. Cuando se actualice o sobrevenga cualquiera de las causas de improcedencia previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- II. Cuando por virtud de una reforma legislativa, la falta administrativa que se imputa al presunto responsable haya quedado derogada;
- III. Cuando el señalado como presunto responsable muera durante el procedimiento de responsabilidad administrativa;
- IV. Cuando las partes tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la comunicarán de inmediato a la autoridad substanciadora o resolutoria, según corresponda, y de ser posible, acompañarán las constancias que la acrediten.

VI.3.11 De la integración del expediente

Los expedientes de los procedimientos de responsabilidad administrativa se formarán de las actuaciones y los documentos emitidos por la autoridad substanciadora del asunto con la colaboración de las partes, terceros y quienes intervengan en los procedimientos.

La autoridad instructora deberá realizar la glosa o integración de los documentos en los que se plasman los diversos actos jurídicos que ella realiza para la substanciación del procedimiento, así como de los documentos aportados como medios probatorios de la Autoridad Investigadora y los de los servidores públicos sujetos a procedimientos.

Todas las constancias que integran el expediente deberán ser foliadas, selladas y rubricadas en orden progresivo y las actuaciones serán autorizadas por la autoridad substanciadora y en su caso por el secretario o quien corresponda certificar o dar fe del acto. La integración documental al expediente deberá llevarse a cabo en orden cronológico tomando en consideración las fechas en las que hubieren recibido los documentos.

VI.3.12 Del envío del expediente al Tribunal de Justicia Administrativa

El artículo 209 fracción I de la LGRA señala que, a más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la autoridad substanciadora deberá enviar al Tribunal competente los autos originales del expediente, así como notificar a las partes de la fecha de su envío, indicando el domicilio del Tribunal encargado de la resolución del asunto.

El expediente de responsabilidad administrativa será remitido al Tribunal competente mediante oficio debidamente firmado por el Titular del área substanciadora y deberá contener los siguientes elementos:

- a) Constar por escrito en papel oficial;
- b) Fecha y lugar en que se emite;
- c) Número de expediente del procedimiento de responsabilidad administrativa;
- d) Autoridad a quien se dirige;
- e) Fundamento legal que se atiende, así como el fundamento legal con el que el titular del área substanciadora sustenta su competencia para hacer dicha remisión;
- f) Narración sucinta del asunto considerando el Informe de Presunta Responsabilidad;
- g) Nombre de los servidores públicos probables responsables y sus domicilios;
- h) Número de tomos en que se componen el expediente, así como el número de fojas que integran el mismo; y
- i) Nombre, cargo y firma del servidor público competente para la emisión del oficio de remisión del expediente.

El acuse de recibo del oficio deberá integrarse al expediente que en copia certificada quedará en resguardo de la autoridad substanciadora.

VI.4 MEDIOS DE DEFENSA

VI.4.1 Recurso de Revocación

El presente Recurso se ha definido en la Doctrina como:

“medio legal directo, del que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses, por un acto administrativo, para obtener de la propia autoridad una revisión del acto, a fin de que sea revocado, anulado o modificado en caso de que se compruebe su ilegalidad”¹⁵⁹

Los servidores públicos que resulten responsables de la comisión de faltas administrativas no graves podrán interponer el recurso de revocación ante la autoridad que emitió la resolución dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán impugnables ante los Tribunales, vía juicio contencioso administrativo para el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o el juicio que dispongan las leyes que rijan en la materia en la Entidades Federativas.

La interposición de dicho recurso suspende la ejecución de la resolución recurrida si el recurrente lo solicita y siempre y cuando no se siga perjuicio al interés social ni se contravenga disposiciones de orden público.

En caso de ser procedente la suspensión, pero que ésta pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero el quejoso deberá otorgar una garantía basta para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con ella se causaren si no obtuviere resolución favorable. La autoridad acordará en un plazo no mayor de veinticuatro horas la suspensión solicitada.

¹⁵⁹ Kaye J., Dionisio, Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo, tercera edición, Themis, México, 2009. p. 411

VI.4.2 Recurso de Reclamación

El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones de las autoridades substanciadoras o resolutorias que admitan, desechen o tengan por no presentado el Informe de Presunta Responsabilidad, la contestación o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento antes del cierre de instrucción y aquellas que admitan o rechacen la intervención de terceros interesados.

El recurso de reclamación se interpondrá ante la autoridad substanciadora o resolutora que haya dictado el acto recurrido, dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación.

Interpuesto el recurso se ordenará correr traslado a la contraparte para que en el término de tres días hábiles expresen lo que a su derecho convenga y se dará cuenta al Tribunal para que resuelva en el término de cinco días hábiles. La resolución dictada no admite recurso legal alguno.

VI.4.3 Recurso de Apelación

El recurso de apelación procede en contra de: i) la que determine imponer sanciones por la comisión de faltas administrativas graves o faltas de particulares y ii) la que determine que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores sean servidores públicos o particulares.

El recurso de apelación se promoverá mediante escrito ante el Tribunal que emitió la resolución dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se recurre.

La instancia que conozca de la apelación deberá resolver en el plazo de tres días hábiles si admite el recurso, o lo desecha por encontrar motivo manifiesto e

indudable de improcedencias. En caso de ser revocada la sentencia o de que su modificación así lo disponga cuando el recurrente sea el servidor público o particular se ordenará al Ente Público en el que se preste o haya prestado sus servicios, lo restituya de inmediato en el goce de los derechos de quien hubiese sido privado por la ejecución de la sanción impugnada.

VI.4.4 Recurso de Revisión

Las resoluciones definitivas que emita el Tribunal Federal de Justicia Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría de la Función Pública, los OIC de los entes públicos federales o la ASF interponiendo el recurso de revisión mediante escrito presentado ante el propio Tribunal dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación.

Las sentencias definitivas que emitan los Tribunales de las entidades federativas, podrán ser impugnadas por la Secretarías, OIC o las entidades de fiscalización locales competentes.

Conclusiones.

De la presente tesis podemos concluir:

PRIMERO.- El derecho administrativo es el medio para garantizar el interés general/bien común y su posibilidad de jurisdiccionalizarlo, es necesario unificar en la legislación el Derecho Penal como la materia supletoria del Derecho Administrativo Sancionador.

SEGUNDO.- El hecho que las legislaciones tendientes a sancionar la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, no distingan entre los sujetos de la Función Pública que considera la doctrina, va en contra de los principios fundamentales del derecho toda vez que con lleva a un igualitarismo.

TERCERO.- Consideramos como un gran acierto que la LGRA en el artículo 7, contemple una serie directrices para el efectivo cumplimiento de los principios señalados en la misma LGRA, debido a que la LFRASP (abrogada) no contemplaba estas directrices de cumplimiento y sancionaba por la inobservancia de estos principios, ocasionando una total inseguridad jurídica y dejando al arbitrio y a la interpretación de la autoridad las conductas que daban cumplimiento a estos principios.

CUARTO.- El Procedimiento regulado por LGRA viola constantemente el principio de inocencia.

QUINTO.- Consideramos como un gran acierto la reclasificación de algunas conductas, que eran consideradas como graves y que con la publicación de la LGRA se consideran como no graves.

Como lo es el presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, toda vez que esta carga la tienen TODOS los servidores públicos y al considerar como grave el retraso o falta de veracidad en la misma, tiene consecuencias extremas en relación con el Servidor Público.

Considerando que el supuesto de tener otro interés como evasión fiscal o enriquecimiento ilícito, muy común en estos tiempos, existen ramas del derecho que se encargan de estas figuras, y que no corresponden al derecho sancionador disciplinario.

SEXTO.- El SNA fue un gran acierto en su creación y en todas las reformas legales que lo acompañaron, sin embargo, al paso de los años y por falta de apoyos y solidez no ha tenido el éxito que se esperaba.

Un claro ejemplo de esta situación es que llevamos mas de un año sin que se ocupe una de las vacantes del Comité de Participación Ciudadana del SNA, lo cual hace evidente el desinterés que existe por el fortalecimiento del mencionado sistema.

SÉPTIMO.- El SNA pese a llevar 4 años de su creación no se ha podido completar por temas políticos, lo que ha generado un gran descontento y desde luego el sentimiento de que ésta gran reforma, “no sirvió para nada”.

Es imposible pronunciarse al respecto del SNA y de la efectividad del mismo, toda vez que se encuentra inconcluso, sin embargo, consideramos que es un inicio para mitigar los riesgos latentes que existen en nuestro País respecto a la corrupción y todo lo que acompaña a ésta.

OCTAVO.- Consideramos un gran acierto del SNA y de la LGRA la división del procedimiento sancionatorio de servidores públicos en Autoridades Investigadoras

y Sancionatorias, dado que antes la investigación, el procedimiento y la sanción recaían, en solo un actor que era el OIC.

NOVENO.- Existe una antinomia entre la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Federal de Austeridad Republicana ya que esta última considera una imposibilidad de ser contratado por el sector privado durante 10 años y la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevee la imposibilidad pero por solo un año y en supuestos específicos, consideramos que las disposiciones son totalmente dispares y que la prohibición de 10 años podría ser materia de un juicio de amparo.

Fuentes de consulta.

Bibliografía.

- ACOSTA ROMERO Miguel. *Derecho burocrático mexicano. Régimen jurídico laboral de los trabajadores al servicio del estado*. 2ª Ed. Porrúa, México, 1999.
- _____ *Teoría General del Derecho Administrativo*. 14ª Ed. Porrúa. México.
- ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo. *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*. Porrúa. México.
- BÉJAR RIVERA Luis José, *Fundamentos de Derecho Administrativo, Objeto, Historia, Fuentes y Principios*. Tirant Lo Blanch México 2012.
- _____ ORRICO GÁLVEZ, Alejandro. *Régimen de la Función Pública y Régimen de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. Espress. México. 2014.
- _____ *Las Asociaciones Civiles Como Forma de Participación Ciudadana en el Interés General*. Instituto de Capacitación y Desarrollo Político. México 2013.
- CONTRERAS VACA, Francisco José, *Derecho Procesal Civil*, Oxford. México 2010.
- DE BUEN L, Néstor. *Derecho del Trabajo* 21ª Ed. Porrúa México 2013.
- DROMI Roberto. *El procedimiento administrativo*, Ciudad Argentina Buenos Aires, 1996.
- DURÁN MARTÍNEZ Augusto, *Contencioso Administrativo*. Fundación de cultura universitaria 2ª Ed. marzo 2015. Montevideo, Uruguay.
- Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo III. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Porrúa.

- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo* 44ª Ed., Porrúa, México, 2005.
- GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Oxford 10 ed. México. 2005.
- GÁNDARA RUIZ ESPARZA, Alberto. *Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. Porrúa. México. 1998.
- GONZALEZ SALAS, Franco. *La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario. Formación del Derecho electoral en México*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Aportaciones institucionales, 2005.
- GORDILLO, Agustín, *Introducción al derecho*, Buenos Aires, 2000.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, Porrúa, México, 1993.
- HARO BÉLCHEZ Guillermo. *El derecho de la función pública*, ECASA, México, 1993.
- JÈZE, Gastón. *Principios generales del derecho administrativo*. Tomo 3. Ed. Española, Buenos Aires 1949.
- Kaye J., Dionisio, *Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo*, tercera edición, Themis, México, 2009.
- LÓPEZ OLVERA, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2013.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Comentada*. Porrúa. México 2011.
- MANS PUIGARNAU, Jaime M. *Los principios generales del derecho. Repertorio de las reglas, máximas y aforismos jurídicos con la jurisprudencia del tribunal supremo de justicia*, Barcelona Bosch, 1979.
- MARIENHOF, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I (5ª ed. Actualizada). Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 2003.

- _____ *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo III-B (4ª ed. Actualizada). Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1998.
- _____ *Tratado de Derecho administrativo*. Tomo I Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1982.
- MARTÍN REBOLLO, Luis. *Leyes Administrativas* (13ª ed. Septiembre 2007). Thomas Aran-zadi. Pamplona. 2007.
- NIETO GARCIA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador* (3ª ed. 2002). Tecnos.
- PALLARES, Eduardo. *Derecho Procesal Civil*, 2ª Ed. Porrúa México 1965.
- PARADA Ramón. *Derecho Administrativo II. Organización y Empleo Público*. Marcial Pons, Madrid, 15ª Ed., 2002.
- PÉREZ DE LEÓN E., Enrique. *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo* 16ª Ed. Reimp. Porrúa. México. 1998.
- REY CANTOR, Ernesto; REY ANAYA, Angela M. *Medidas cautelares y medidas provisionales ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. 2010.
- RICO ÁLVAREZ Y GARZA BANDALA. *De los Contratos*. 1ª Edición. Porrúa. México. 2008.
- RUIZ TORRES, Humberto Enrique. *Curso General de Amparo*. Oxford. México. 2007.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo Vol.II*. Centro de Estudios Ramón Areces 3ª Edición. Madrid España 2002.
- SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia 2ª Edición, Colombia 2002.
- SILVA SILVA, Jorge Alberto. *Derecho Procesal Penal*. 2ª ed. Oxford. México 2002.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La Teoría General Del Derecho Administrativo Como Sistema*. Instituto Nacional de Administración Pública Marcial Pons, Ed. Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid 2003

- UGALDE, Luis Carlos. Rendición de cuentas y democracia. El caso de México. 2002.
- VIGO, Rodolfo Luis. *De la ley al derecho*. 2^{da} Edición Porrúa México 2005

Hemeroteca.

- ARROYO PADILLA, Antonio. *Los jurados populares en la administración de justicia en México en el siglo XIX*. Secuencia, 2000, no 47.
- BÉJAR RIVERA, Luis José. *El concepto de Derecho Administrativo: una visión teleológica*. Anuario jurídico Villanueva, 2010, no 4.
- CORDERO ROMAN, Cristian. *El castigo en el derecho administrativo*. Derecho y Humanidades, 2010, vol. 1, no 16.
- ESPINOZA VELÁZQUEZ, Kenia M., et al. *Fundamentos históricos y filosóficos de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública*. Contribuciones a las Ciencias Sociales, 2009, no 2009-06.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración*. Revista de administración pública, 1977, no 84.
- PRATS I CATALÀ, Joan. *Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público*. Documentación administrativa, 1994, no 241.
- RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *El derecho administrativo en el siglo XXI: Nuevas Perspectivas*. En Revista Aragonesa de Administración Pública. Número 31. 2007.
- ROMERO, Gabriela Aguado. *Garantía de audiencia-debido proceso. Transgresión del derecho humano al importador en el procedimiento aduanero*. DIXI, 2018, vol. 20, no 28
-

- TORRES, Ana Isabel Barocio; VERA, Norma Yareli San Juan; ENRÍQUEZ, Sergio Sánchez. LA DECLARACIÓN PATRIMONIAL COMO HERRAMIENTA DE TRANSPARENCIA DEL FUNCIONARIO PÚBLICO. ISSN 2168-0612 FLASH DRIVE ISSN 1941-9589 ONLINE, 2013, p. 967.
- VÁZQUEZ Daniel, CARDONA Luz y ORTIZ Horacio. *Los Derechos Humanos y la Corrupción en México*. Estudio CNDH, UNAM y Objetivos de desarrollo sostenible. 2017
- ZAYAT, Demián. *¿ Jueces o Jurados? Un hecho similar resuelto de diverso modo por jueces profesionales y jurados populares*. Universidad de Palermo.

Legislación.

- ACUERDO GENERAL DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, que establece las disposiciones en materia de responsabilidades administrativas, situación patrimonial, control y rendición de cuentas.
- ACUERDO por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de la Función Pública y se establece la subordinación jerárquica de los servidores públicos previstos en su Reglamento Interior
- Código Civil Federal.
- Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal
- Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención Americana de Derecho Humanos.
- INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO por el que se expide la ley general del sistema nacional anticorrupción y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la ley orgánica de la administración pública federal
- Ley 9182, Córdoba, España sancionada el 22 de septiembre de 2004, y entró en funcionamiento a partir del 1 de enero de 2005.
- Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

- Ley del Servicio Militar.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Ley Federal De Responsabilidad Administrativa De Los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Reglamento 1/10, de 25 de febrero 2010, que regula la provisión de plazas de nombramiento discrecional en los órganos judiciales

Internet.

- <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx>
- <http://www.contraloriadf.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/qd.php>.
- http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424565&fecha=05/02/2016
- <http://www.ley3de3.mx/es/>
- http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_mex_OIC.pdf
- <http://www.oecd.org>
- <http://www.rae.es>
- <http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2017/12/guia-resp17-web.pdf>