



# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública,

bajo acuerdo número 2006205 del 13 de junio de 2006

---

“Estudio crítico sobre el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en México a propósito de la resolución del caso práctico: Responsabilidades administrativas de los servidores públicos por hechos de corrupción en organismos gubernamentales”

Tesis que para obtener el grado de

**Maestro en Ciencias Jurídicas**

Presenta el

Lic. Agustín Gerardo Campos Priego

Director de Tesis

Dr. Juan Manuel Otero Varela

A mis padres y hermanos,  
por su cariñoso y desinteresado apoyo.

A mis mentores Erika y Toño,  
por sus valiosas enseñanzas e inestimable ayuda.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
--------------------------	----------

### PARTE I

#### REFLEXIÓN TEÓRICA SOBRE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

<b>CUESTIONES PRELIMINARES SOBRE EL ESTADO .....</b>	<b>8</b>
--	----------

<b>CONCEPTO, GENERALIDADES y PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....</b>	<b>11</b>
---	-----------

CONSTITUCIÓN DE 1917 .....	15
----------------------------	----

REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 1982 y LOS SERVIDORES PÚBLICOS ...	17
---	----

REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2002 y LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO .....	19
---	----

<b>REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2015 y LA ACTUALIDAD DE LA REGULACIÓN.....</b>	<b>25</b>
--	-----------

ANÁLISIS DEL TÍTULO CUARTO DE LA CPEUM y LOS TIPOS DE RESPONSABILIDADES.....	27
---	----

- Responsabilidad Política.....	27
---------------------------------	----

- Responsabilidad Penal.....	28
------------------------------	----

- Responsabilidad Administrativa.....	30
---------------------------------------	----

- Responsabilidad Civil.....	31
------------------------------	----

ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS y COMBATE A LA CORRUPCIÓN.....	36
---	----

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.....	37
--	----

- Ley General de Responsabilidades Administrativas.....	40
---	----

- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....	44
---	----

### PARTE II

#### COMENTARIO ACADÉMICO Y SOLUCIÓN DEL CASO PLANTEADO

<b>PRELIMINAR .....</b>	<b>55</b>
<b>DESCRIPCIÓN DEL CASO y ESTABLECIMIENTO DE HECHOS RELEVANTES .....</b>	<b>56</b>
<b>PLANTEAMIENTO DE PROBLEMAS A RESOLVER y PROPUESTA DE SOLUCIÓN DEL CASO .....</b>	<b>57</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>78</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA, LEYES y CRITERIOS JURISPRUDENCIALES.....</b>	<b>82</b>

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se divide en dos partes: **la primera**, tiene por objeto estudiar la figura de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y su regulación en el sistema jurídico mexicano; para ello, se realiza una aproximación general del tema y de sus características principales de acuerdo con la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, así como la perspectiva histórica que permita un conocimiento más profundo del tema.

Se propone un marco teórico que pretende despejar incógnitas respecto del tema, tales como: ¿Qué es la responsabilidad administrativa de los servidores públicos?, ¿Cuál es su naturaleza jurídica?, ¿Cuáles son los fines para los que fue creada?, ¿Cómo se encuentra regulada?, ¿Quiénes pueden ser sujetos de dicha responsabilidad?, ¿Siempre ha funcionado de la manera en que se encuentra regulada actualmente?

Se exponen las diferentes reformas en materia de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos a lo largo de la historia del sistema jurídico mexicano, hasta llegar a las modificaciones más recientes, de manera que, se pueda entender a cabalidad la forma en que esta materia funcionaba bajo el anterior *“modelo tradicional”*, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP); y, como funciona actualmente bajo el *“modelo contemporáneo”*, de acuerdo con lo dispuesto por la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), a propósito del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de mayo del año 2015. De esta forma, quedará claro cuáles fueron los ordenamientos legales que se vieron afectados con motivo de esta gran reforma y la manera en que modificaron el sistema de responsabilidades en el país.

Asimismo, se exploran los tipos de responsabilidades a que está sujeto un servidor público, de acuerdo con el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Responsabilidad política, penal, civil y, por supuesto, administrativa).

Por último, se hace un análisis de los puntos relevantes de las tres leyes secundarias más importantes en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y combate a la corrupción (la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa), y se mencionan algunas cuestiones respecto de otros ordenamientos relacionados con la materia tales como: **a)** Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; **b)** Código Penal de la Federación; y, **c)** Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como una serie de acuerdos y lineamientos que ayudan a detallar los pormenores de los instrumentos legales comentados.

En la **segunda parte**, se presenta la resolución del caso planteado por el Dr. Alejandro Orrico Gálvez a propósito del tema abordado en el primer apartado de la investigación, señalando de manera concreta a la descripción del caso y el establecimiento de sus hechos más relevantes.

Posteriormente, se realiza una exposición de los problemas a resolver y sus alternativas de solución, de acuerdo con la legislación tanto anterior, como actual. Igualmente, se aborda la perspectiva ética de lo acontecido en el caso a resolver y sus implicaciones.

Por último, se formula una opinión sobre los temas que trata el presente trabajo a manera de conclusión, fijándose una postura crítica respecto de la manera en que se regulaba antes el tema de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y la forma en que se encuentra regulado actualmente. Esto último, para estar en condiciones de brindar un balance objetivo de las cuestiones que mejoraron, empeoraron o aquellas que todavía se deberían de tomar en consideración para un posible perfeccionamiento.

## **PARTE I**

# **REFLEXIÓN TEÓRICA SOBRE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

## CUESTIONES PRELIMINARES SOBRE EL ESTADO

Para entrar en contexto, es pertinente hacer referencia a las nociones que dan origen – y a la vez sentido – a la figura de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. En este sentido, el “estado social” del ser humano, según las reflexiones del filósofo y político John Stuart Mill: **“es a la vez tan natural, tan necesario y tan habitual para el hombre que, con excepción de algunas circunstancias poco comunes, o a causa del esfuerzo de una abstracción voluntaria, no puede el ser humano concebirse a sí mismo más que como miembro de un colectivo”**.<sup>1</sup> Se puede fijar– de forma muy reductiva y breve - el enunciado anterior, como la filosofía que muchos autores de teoría política recogen para dar fundamento a la vida colectiva del hombre y la justificación de la existencia del “Estado” como forma de organización bajo la cual las personas deciden vivir en acato a ciertas reglas específicas que aseguran la convivencia pacífica. Es lo que los autores clásicos denominaron “pacto social” o “contrato social”.<sup>2</sup>

Ahora bien, todo Estado que se precie de serlo cuenta con una organización que, en los Estados modernos y de derecho, como lo es – o al menos aspira a serlo – el Estado mexicano, dicha organización viene dada primigeniamente desde su Constitución Política que, de acuerdo con el maestro Roberto Ibáñez Mariel, tiene una **“difícil misión... que se desdobra en dos polos no siempre fácilmente conciliables: organizar al Estado como monopolio del poder político y proteger los derechos del hombre”**,<sup>3</sup> es decir, la Constitución será aquel

---

<sup>1</sup> MILL, John Stuart, *El utilitarismo*, Alianza, Madrid, 1984, p. 83.

<sup>2</sup> ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social: o sea principios del derecho político*, Imprenta de los Herederos de Roca, Barcelona, 1836, p. 19. El autor señala: *“Encontrar una forma de asociación capaz de defender y proteger con toda la fuerza común la persona y bienes de cada uno de los asociados, pero de modo que cada uno de estos, uniéndose a todos, sólo obedezca a sí mismo, y quede tan libre como antes. Este es el problema fundamental, cuya solución se encuentra en el contrato social”*.

<sup>3</sup> PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos, *Lecciones de Teoría Constitucional*, Porrúa, Ciudad de México, 2005, p. XI. En el prologo de Roberto Ibáñez Mariel agrega: *“Históricamente las constituciones de una manera más o menos abierta o sutilmente enmascarada, han tratado de privilegiar alguna de estas dos misiones a costa de la otra. No resultan esclarecedores los catálogos de derechos humanos, porque en ocasiones en los países que se han distinguido por su*

instrumento fundamental en el que se establecerán las reglas básicas para generar la convivencia pacífica de los individuos, para lo cual será necesario sentar las bases de la organización de los entes gubernamentales encargados de ejercer el poder político sobre las personas que forman parte de dicha organización; al mismo tiempo que se les reconoce a esas personas, los derechos con los que cuentan para defenderse de los abusos que los encargados de gobernar pudieran llegar a cometer a propósito de sus atribuciones y facultades.

Estos entes gubernamentales, como resulta natural, no pueden actuar por sí mismos, sino que requieren de la acción individual de personas físicas que se conocen como *“servidores públicos”* o *“funcionarios públicos”*, es decir, aquellos encargados de la *“función pública”* del Estado, cuestión a que se refiere la primera de las *misiones* que tiene la constitución (la organización del Estado); y, su segundo papel fundamental, es la protección de los derechos de las personas a través del reconocimiento de dichos derechos y el establecimiento de los mecanismos para hacerlos valer.

En este tenor, las faltas administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos se generan por: **a)** el inadecuado ejercicio de sus funciones públicas; y, **b)** por el menoscabo que pueden llegar a ocasionar a los gobernados a propósito de este indebido uso de sus atribuciones, lo cual, obliga al propio Estado a contar con un mecanismo para mantener el correcto funcionamiento de su organización gubernamental y, al mismo tiempo, ofrecer una especie de protección a los gobernados.

En este mismo sentido, el Maestro Godolfino Juárez Mejía reconoce que: *“es innegable que en la base del sistema de responsabilidades de los servidores públicos se encuentra el Estado de Derecho, pero a la vez éste es influido por aquel. Sin la posibilidad de que los servidores públicos se obliguen a responder por sus actos en el ejercicio de la función pública, el Estado de Derecho se evidencia en uno de sus aspectos más sensibles: en el del sometimiento a la ley*

---

autoritarismo y menosprecio por ellos, los listados o elencos, han sido más prolijos que los de aquellos que destacan por un autentico respeto por los derechos del hombre.”

de quienes se desempeñan como representantes del poder”.<sup>4</sup> Además, agrega que: “el reconocimiento de que el Estado de Derecho está en la base del sistema de responsabilidades de los servidores públicos fue puesto de manifiesto en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos... En ella se destaca que el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; ... erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia...”<sup>5</sup>

Hasta aquí es de considerar que, si bien, las responsabilidades administrativas de los servidores públicos tienen como objetivo principal sancionar a dichos actores por las faltas que cometan por el indebido ejercicio de sus funciones, este mecanismo también contribuye a que se preste un servicio público adecuado que, definitivamente, repercute de manera benéfica en los gobernados y les permite gozar de sus derechos y libertades sin la afectación que podría llegar a generarles el indebido actuar de un funcionario público o ente de gobierno ya que, como bien expone el maestro Gabino Fraga: “...el problema de cuáles son **las atribuciones del Estado se encuentra íntimamente vinculado con el de las relaciones que en un momento dado guarden el Estado y los particulares, ya que las necesidades individuales y generales que existen en toda colectividad se satisfacen por la acción del Estado y por la de los particulares. De manera que la ampliación de la esfera de la actividad de uno tiene que traducirse forzosamente en merma de la esfera de acción de los otros**”.<sup>6</sup> Es decir, debido a la estrecha relación que existe entre los particulares y el Estado, es natural pensar que el mal ejercicio de la función pública por parte de los servidores públicos afecte de alguna u otra forma a los gobernados; y, por eso resulte de suma importancia que existan mecanismos de autocontrol por parte del Estado respecto de sus propios funcionarios, de lo contrario no podría existir un verdadero Estado de Derecho.

---

<sup>4</sup> JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*, Porrúa, Ciudad de México, 2002, p. XIII.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, pp. XVII y XVIII.

<sup>6</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 48ª Ed., Porrúa, Ciudad de México, 2012, p. 5.

## **CONCEPTO, GENERALIDADES y PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

En este apartado del trabajo, se resolverán cuestionamientos, tales como: ¿Qué se entiende por responsabilidad o responsabilidades? ¿Porqué se les conoce como administrativas? ¿Qué es un servidor público? A la par, se ofrece una evolución histórica del tratamiento que dichos conceptos han tenido en el sistema jurídico mexicano, en concreto las reformas constitucionales más importantes y las principales leyes secundarias, hasta llegar a analizar la regulación actual en materia.

Así pues, desde un punto de vista estrictamente conceptual, el Diccionario de la Real Academia<sup>7</sup> proporciona las siguientes definiciones de responsabilidad:

*“1. f. Cualidad de responsable.*

*2. f. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal.*

*3. f. Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado.*

*4. f. Der. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.”*

Las definiciones anteriores brindan claridad respecto del tema, en particular las de los números 2, 3 y 4 que comparten varios elementos entre sí. Así pues, el presupuesto fundamental de la responsabilidad es que se cometa un yerro, del cual se desprende la obligación moral o legal de aceptar las consecuencias de dicho actuar libre por parte del individuo en cuestión, para que se le imponga una carga – como podría ser soportar una sanción – o bien, adquirir la obligación de reparar el daño ocasionado por su actuación indebida.

Estas faltas y sanciones, están establecidas en los ordenamientos legales correspondientes, principalmente en: **a)** la Ley General de Responsabilidades

---

<sup>7</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*. <http://dle.rae.es/>

Administrativas de los Servidores Públicos (sistema tradicional); y, **b)** en la reciente Ley General de Responsabilidades Administrativas (sistema contemporáneo); lo cual no quiere decir que sean los únicos instrumentos que contienen algún tipo de responsabilidad para los servidores públicos, sin embargo, constituyen la columna vertebral de los sistemas de responsabilidades en la legislación mexicana.

Por otra parte, es novedoso lo afirmado por la Dra. Ana Elena Fierro quien establece: *“una revisión del concepto de responsabilidad jurídica a fin de superar la limitación de concebirlo sólo como sanción... lograr que la necesidad de persecución y sanción de conductas ilícitas constituya la excepción y no una regla que no se aplica”*<sup>8</sup>; es decir, se debe entender la responsabilidad, no como una consecuencia de un acto ilegal, sino como la forma *“responsable”* en que los servidores públicos deberían actuar; en concreto, la autora plantea que, según Bovens, se debe distinguir entre la responsabilidad pasiva y la activa: *“la primera responde a la pregunta: ¿por qué lo hiciste? Siendo que esta acepción implica afrontar las consecuencias del acto. Tal significado se deriva de la preexistencia de una norma que se considera violada. La responsabilidad en este sentido surge por la existencia de una conducta de la que se nos acusa a partir de una norma. La segunda, la responsabilidad activa, busca la prevención de actos indeseados y responde a la pregunta: ¿qué se debe hacer? De modo que, en este sentido, comportarse con responsabilidad es una virtud. Dado que se trata de un comportamiento virtuoso, este tipo de responsabilidad es una cuestión de grado y se puede ser desde muy responsable, poco responsable, hasta irresponsable. Este tipo de responsabilidad se liga con la idea de ser racional, prudente o sensato”*.<sup>9</sup>

En este orden de ideas, para dicha autora no existirá un verdadero cambio en el sistema de responsabilidades administrativas en el país hasta que no se cambie la concepción tradicional que se tiene de éste - responsabilidad pasiva – y

---

<sup>8</sup> FIERRO, Ana Elena, *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, 1ª Ed. Electrónica, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2017.

<sup>9</sup> BOVENS, Mark, *The Quest for Responsibility*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, citado en FIERRO, Ana Elena, *op. cit.*

por lo tanto, será necesario dejar de concebirlo únicamente como una sanción y empezar a entenderlo, y sobre todo, a regularlo formalmente en nuestra legislación, también como una responsabilidad activa,<sup>10</sup> y de esta forma: “evitar que el interés propio prevalezca sobre el interés público, mediante la limitación de ciertos derechos de los servidores públicos tales como cierto grado de privacidad, una menor protección de datos personales o algunas limitaciones en el desempeño de otras actividades”;<sup>11</sup> es decir, se cumpla con el objetivo principal por el que fue diseñado el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

Ahora resulta pertinente establecer qué se entiende por servidor público o funcionario público. ¿Se trata de un mismo concepto? ¿Existen diferencias entre uno y otro?

A pesar de que, desde la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 2<sup>12</sup> y ahora en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 3, fracción XXV<sup>13</sup> se establecen dos definiciones legales muy parecidas de “servidor público”, el debate conceptual que existe para saber a quiénes se debe considerar como funcionario

---

<sup>10</sup> Ibidem, “Sólo mediante la inclusión de la responsabilidad activa, entendida como la derivada de ocupar un cargo público, es que tienen cabida la responsabilidad política, como aquella que exige a los titulares de los órganos hacerse cargo de las consecuencias de sus actuaciones como representantes del Estado, y la responsabilidad administrativa, que exige de todo servidor público asumir las consecuencias de sus actos para con el órgano del Estado al que pertenece. Incluir a la responsabilidad activa en el concepto jurídico de responsabilidad nos permite no sólo superar las limitaciones que conllevan entenderla únicamente como castigo, sino tener formas tanto positivas como negativas de que los servidores públicos se hagan cargo de las consecuencias de sus actos. Al incluir la responsabilidad activa como parte del sistema normativo de responsabilidades se logra que el servidor público asuma un compromiso con el interés público. El servidor público así se entiende como un brazo de la ley cuyos actos deben estar siempre enfocados al interés público y que por tanto adquiere el compromiso de velar por las consecuencias de sus actos.”

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Artículo 2 de la LFRASP: “Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.”

<sup>13</sup> Artículo 3 de la LGRA: “Para efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

XXV. Servidores Públicos: Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;”

y/o servidor público, sigue siendo muy interesante pues forma parte de la evolución misma que ha existido en materia de responsabilidades administrativas

Ambos conceptos han quedado englobados en el ideario cultural de manera generalizada como “burócrata” – para referirse al sujeto concreto – que a su vez viene de “burocracia” – para referirse vulgarmente a la colectividad de sujetos que trabajan en algún área como empleados del gobierno -. De hecho, es un término que se ha tornado, hasta cierto punto, peyorativo ya que uno de los significados que se le otorga a esta palabra es precisamente el siguiente: *“administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas”*.<sup>14</sup> Sin embargo, ya que no está referido como tal en nuestra legislación, es incorrecto su uso para referirse a los funcionarios y/o servidores públicos como sujetos de la responsabilidad administrativa.

Ahora bien, para estudiar la naturaleza jurídica de los conceptos citados, es pertinente referir que desde la Constitución Federal<sup>15</sup> se realiza una primera distinción entre los trabajadores del llamado *“sector privado”* (apartado A del artículo 123 constitucional) y el *“sector público”* (apartado B del artículo 123 constitucional), lo cual - si bien se trata estrictamente de la materia laboral – brinda una primera idea del carácter especial que reviste a la figura de los servidores públicos respecto de los demás trabajadores, pues aquellos tendrán responsabilidades, obligaciones y derechos distintos.

En este sentido la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, en su artículo 3º refiere que: *“trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar*

---

<sup>14</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, <http://dle.rae.es/?id=6Jix9ml>.

<sup>15</sup> Artículo 123 de la CPEUM: *“Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.*

*El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:*

*A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:*

*(...)*

*B.- Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:”*

*en las listas de raya de los trabajadores temporales.”* Lo anterior significa que, para ser considerado trabajador del Estado, tiene que haber sido nombrado por un funcionario competente, tiene que prestar algún tipo de servicio y/o encontrarse dado de alta en las listas de raya de los trabajadores temporales; lo que quiere decir que, los trabajadores del Estado no necesariamente son permanentes, sino que también admiten tal calidad los que trabajen por tiempo determinado.

## CONSTITUCIÓN DE 1917

Entrando un poco más en la materia administrativa, es necesario exponer que, tradicionalmente, la constitución – desde 1917 - ha encuadrado en dos bloques principales a los trabajadores del Estado: **a)** funcionarios públicos; y, **b)** empleados públicos, pero sin especificar cuáles eran las características que definían a uno y otro, sino que lo hacía de forma más casuística. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue la encargada de pronunciarse al respecto - a propósito del delito de usurpación de funciones - para brindar mayor claridad al tema, en su tesis con número de registro 258694,<sup>16</sup> en la cual define al funcionario público como aquel que ejerce una función pública, es decir, cualquier actividad que se realice para los fines propios del Estado; mientras que, por empleado público, se entiende aquel que sin ejercer una función pública (sin actuar a nombre y por interés del Estado) realiza una actividad por encomienda del Estado, a cambio de una retribución.

---

<sup>16</sup> *“USURPACION DE FUNCIONES, CONCEPTO DE FUNCIONARIO EN EL DELITO DE. Funcionario público es el que ejerce una función pública, y por función pública debe de entenderse toda actividad que realice los fines propios del Estado. Es cierto que tradicionalmente se ha distinguido el funcionario del empleado público, entendiéndose por empleado público la persona que pone su actividad en servicio del Estado, a cambio de una retribución determinada y es obvio que un trabajador de ínfima categoría que presta su actividad al servicio del Estado, sin ejercer funciones públicas, esto es, sin actuar a nombre y en interés del Estado, no tiene el carácter de funcionario público, aun cuando sea empleado público. Ello no significa, sin embargo, que las personas que ejercen una función pública de naturaleza modesta no puedan tener el carácter de funcionario público, pues no interesa la entidad de la función, sino el carácter público de ésta. Conforme a lo dispuesto en el artículo 250, fracción I, del Código Penal Federal, el delito de usurpación de funciones públicas se comete por la atribución del carácter de funcionario público y por el ejercicio de alguna de las funciones inherentes a tal carácter. En tal virtud, para que haya delito de usurpación de funciones públicas, no basta atribuirse el carácter de funcionario, sino que es preciso que el agente realice, a su arbitrio, un acto incluido en el ejercicio de sus funciones.”*

En un primer momento pudiera parecer una definición muy simplista la que ofrece la tesis referida, sin embargo, esta definición cobra mucho sentido cuando se entiende a la luz de la definición de *“función pública”* y sobre todo al contextualizarla en una comparación directa con la definición de empleado público.

También es interesante la puntualización que realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis en comento respecto de la función pública, cuando refiere que no resulta relevante la importancia de la función que desarrolla una persona para que se considere como funcionario público; lo que lo define como tal, es precisamente el carácter público de la actividad que está desarrollando en nombre y por interés del Estado.

Bajo esta tesitura, se afirma que las actividades que realizan los funcionarios públicos sí obligan al Estado, mientras que aquellas que llevan a cabo los empleados del Estado, son meras instrucciones administrativas que no tendrán una incidencia directa en el ámbito público.

Por su parte, el Maestro Gabino Fraga - quien a su vez retoma lo expuesto por Rafael Bielsa - propone que la diferencia esencial entre funcionario y empleado, es que: *“el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública.”*<sup>17</sup> Expuesto lo anterior, es de considerarse que, este *“carácter representativo”* – el funcionario sí representa al Estado – será la característica principal para distinguirlo del empleado público y no aquellas circunstancias accidentales como puede ser la duración del empleo, la retribución que reciban o el tipo de ordenamiento legal del cual deriven las obligaciones que tienen a su cargo.

---

<sup>17</sup> FRAGA, Gabino, *op.cit.*, p.122.

## REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 1982 y LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Ahora bien, en el año 1982 se llevó a cabo una reforma constitucional que modificó su título cuarto y en virtud de la cual, se planteó un cambio de percepción respecto de los conceptos de funcionarios públicos y empleados públicos. Efectivamente, antes de dicha reforma dicho título llevaba por nombre “*De las responsabilidades de los **funcionarios públicos***” y pasaría a denominarse “*De las responsabilidades de los **servidores públicos***” lo cual no significó un cambio caprichoso por parte del constituyente, sino que, como bien refiere el investigador Miguel Alejandro López Olvera: “*la modificación en cuanto a la denominación de los sujetos de la responsabilidad, que antes era la de funcionarios públicos, y pasó a ser la de servidores públicos, es importante, pues según la propia exposición de motivos de la mencionada reforma, el objetivo central de la modificación fue precisamente la de establecer no una idea de privilegio, sino de servicio, así como en el desarrollo de un régimen específico y más detallado de la responsabilidad administrativa*”.<sup>18</sup>

Lo anterior cobra lógica pues, analizándolo incluso desde un sentido lingüístico y etimológico, la palabra servidor viene del latín *servitor* que significa “*el que sirve como criado*”<sup>19</sup> y de *servus* que en ese idioma significa - literalmente - esclavo; es decir, la reforma de 1982 pretendió mandar un mensaje con doble propósito, por un lado pugna por la inclusión de todos y cada uno de los funcionarios y empleados públicos sin importar el tipo de tarea que desempeñan<sup>20</sup>;

---

<sup>18</sup> LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, UNAM, Ciudad de México, 2013, p. 63.

<sup>19</sup> Diccionario etimológico, <http://etimologias.dechile.net>

<sup>20</sup> Tesis 2a. XCIII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, diciembre de 2006, p. 238: “*SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 108, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES LIMITATIVO SINO ENUNCIATIVO. Del proceso legislativo que culminó con el Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, específicamente en lo relativo a sus artículos 108, 109 y 134, se advierte que la finalidad del Constituyente Permanente fue cambiar el concepto tradicional de "funcionario público" por el de "servidor público", a efecto de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión, disponiéndose para ello de obligaciones igualitarias a las que quedaban constreñidos "todos los*

y por el otro, un mensaje para sensibilizarlos respecto de las actividades que realizan en favor del Estado, para proponer la idea de que, únicamente tiene sentido su labor en función del servicio que le prestan a la sociedad, pues trabajar para el Estado requiere una vocación de servicio para la consecución del bien común o el interés público de la sociedad que es gobernada, y es gracias a todas y cada una de las tareas que los servidores públicos desempeñan, que se puede alcanzar ese fin último del Estado. Como bien refiere Nicolás López Calera, el interés público: *“es un principio que ha de orientar toda actuación del servidor público; es un límite del ejercicio del poder”*.<sup>21</sup>

Esta gran reforma constitucional, sirvió de base para la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982, en la cual no sólo se regulaban las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la federación, sino que también se otorgaban facultades a la entonces Contraloría General de la Administración Pública del otrora Distrito Federal, en su Título Quinto; mientras que, en su Título Segundo, regula (hasta la fecha) el procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia, que tienen que ver más con un tipo de responsabilidad política y no precisamente responsabilidad administrativa.

En vista de lo anterior, se afirma que esa reforma pareció haber desdibujado – a nivel legal – la diferencia entre servidor público y funcionario público, pues homologó para todos aquellos que trabajan para el Estado, el término *“servidor público”*, sin perjuicio de las diferencias que a nivel doctrinal se establecieron en párrafos anteriores.

---

*que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el Gobierno como en la Administración Pública Paraestatal”, es decir, en la Federación con el objeto de exigir responsabilidades a quienes presten sus servicios bajo cualquier forma en que se sirva al interés público y a cualquier nivel de gobierno. En ese tenor, se concluye que el artículo 108, primer párrafo, de la Constitución Federal, al establecer quiénes son servidores públicos, no es limitativo sino enunciativo, pues la intención del Constituyente con la reforma de mérito fue que se incluyera a todos, sin importar la clase de empleo, cargo o comisión que desempeñen, ni el nivel de la función o la institución en donde laboren, pues lo medular y definitorio es que son servidores públicos quienes sirvan al Estado o Federación, al gobierno y a la nación, al interés público o a la sociedad.”*

<sup>21</sup> LÓPEZ CALERA, Nicolás, *El interés público: entre la ideología y el derecho*, Anales de la Cátedra Francisco Suárez, núm. 44, 2010, pp. 123 – 148, citado en FIERRO, Ana Elena, *op. cit.*

## REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2002 y LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

En relación al análisis de la evolución que ha sufrido el mencionado título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (donde se sientan las bases constitucionales de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos), es importante referir que con fecha 14 de junio de 2002 sufrió una nueva reforma<sup>22</sup>, por medio de la cual, se vuelve a cambiar su denominación para quedar como sigue: “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”.

Es decir, se decidió agregar, mediante la reforma del artículo 113 constitucional<sup>23</sup>, un nuevo tipo de responsabilidad para el Estado conocida como “*patrimonial*”, que si bien, es un tema para un amplio análisis, no forma parte directa de esta investigación; sin embargo, vale la pena anotar que, gracias a ésta se busca que el Estado responda de una manera más eficiente por las afectaciones que pudiera causar a los particulares por su actuar irregular, pues se agregan elementos muy importantes como la responsabilidad “objetiva” y “directa”, mismos que han sido objeto de pronunciamiento por parte del Pleno de nuestro máximo Tribunal, a través de la jurisprudencia constitucional cuyo rubro reza “*RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*”,<sup>24</sup> de la cual se destacan las siguientes definiciones: “*la **responsabilidad directa***

---

<sup>22</sup> Diario Oficial de la Federación de 14 de junio de 2002 se publica el “DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

<sup>23</sup> Artículo 113 de la CPEUM:

“(…)

*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.”*

<sup>24</sup> Tesis P./J. 42/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 722.

*significa que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor; mientras que la **responsabilidad objetiva** es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración”.*

Gracias a esta reforma se dejará de atender a los elementos subjetivos que tradicionalmente dificultaban al gobernado demostrar que determinado servidor público había tenido la intención de generarle un daño, pero conforme a la legislación actual, bastará con que demuestre la actuación ilegal del Estado y el daño que se le ocasionó, sin juicios de valor de por medio. En efecto, tal como señala la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que regula de forma más concreta la reforma constitucional comentada: *“hasta antes de la entrada en vigor de la citada Ley, existía únicamente el régimen de responsabilidad subjetiva e indirecta del Estado regulado en el Código Civil Federal, con un sistema de responsabilidad subsidiaria o solidaria del Estado, y la responsabilidad derivada de un procedimiento disciplinario interpuesto en contra del servidor público que hubiera causado el daño y/o perjuicio”.*

Pero, el elemento que más se relaciona con el tema de estudio del presente trabajo es que, parece ser que de acuerdo con esta reforma, el servidor público – en principio – se desembaraza de la responsabilidad que puede ocasionar el daño que el Estado, a través del servidor en cuestión, haya perpetuado al gobernado, pues éste ya no tendría que demandarlo previamente, sino que es el Estado como ente abstracto, quien tiene que responder frente al ciudadano de manera directa.

No obstante, de acuerdo con Capítulo V de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE) denominado: “*Del Derecho del Estado de Repetir contra los Servidores Públicos*”, el Estado, de manera posterior, podrá repetir contra este servidor público y sancionarlo<sup>25</sup>, con lo cual, al ciudadano se le responde de manera más inmediata, y el servidor público que incurrió en el actuar irregular es castigado.

De manera que, existe una estrecha relación entre el sistema de responsabilidad patrimonial y el de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, lo cual, tiene mucha lógica pues finalmente - tal como sucede en el derecho privado con las personas morales – el Estado nunca podrá actuar por sí solo, sino que necesitará de la actuación de las personas físicas que lo conforman (servidores públicos). Entonces, resulta natural que un servidor público tenga la obligación de hacer frente a las faltas graves que cometa, por las cuales ocasione un daño a un particular y en virtud de las cuales el Estado tenga que incurrir en un gasto para indemnizar al gobernado afectado por la actividad irregular del Estado, pero siempre a través de un servidor público responsable.

Es interesante que, si bien la responsabilidad patrimonial del Estado es directa y objetiva pues el particular no tiene que probar la intención que existió en generarle un daño, lo cierto es que, cuando el Estado repita contra el servidor público que haya ocasionado el menoscabo al gobernado, el órgano correspondiente del Estado sí se encuentra obligado a demostrar, entre otros factores, la existencia o no de la intencionalidad por parte del servidor público, lo cual, parece ser una medida adecuada, pues sería demasiado gravoso para un servidor público cuyo sueldo – en muchas ocasiones – puede resultar a penas

---

<sup>25</sup> Artículo 31 de la LFRPE: “*El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.*

*La gravedad de la infracción se calificará de acuerdo con los criterios que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Además, se tomarán en cuenta los siguientes criterios: Los estándares promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso.”*

suficiente para sus necesidades personales y familiares, el hecho de que, por un error humano genere un daño económico que exceda por mucho su capacidad económica.

Lo anterior, no se debe mal interpretar y pensar que bajo esa lógica, todo lo que no sea realizado de manera intencional no deba de ser sancionado, sino que, cuando se demuestre que el servidor público en cuestión ha faltado a un deber de cuidado – aun cuando no haya tenido la intención de conculcar un daño a un particular – desde nuestro punto de vista, se debería de sancionar y repetir en contra de ese servidor público, pues es su obligación llevar a cabo todas y cada una de las tareas que su encargo le exige, de la mejor manera posible y con la probidad que exige una responsabilidad, sobre todo si su actividad tiene un impacto directo en la sociedad.

Cabe mencionar que, esta responsabilidad se puede hacer extensiva a aquellos servidores públicos que hayan sido nombrados por el servidor público sancionado o dependan de éste, y que hayan participado en la conducta irregular por la cual se tenga que indemnizar al gobernado.<sup>26</sup> Ahora bien, las responsabilidades administrativas fincadas con motivo de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la indemnización que el Estado repita en contra de un servidor público, podrá ser impugnada a través de los medios ordinarios de defensa; de forma optativa a través del recurso de revocación a que se refería el artículo 25 de la LFRASP y a que se refiere el artículo 210 de la LGRA; o bien, directamente a través de una demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Artículo 32 de la LFRPE: *“El Estado podrá, también, instruir igual procedimiento a los servidores públicos por él nombrados, designados o contratados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, cuando le hayan ocasionado daños y perjuicios en sus bienes y derechos derivado de faltas o infracciones administrativas graves. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por otras leyes aplicables en la materia.”*

<sup>27</sup> Artículo 33 de la LFRPE: *“Los servidores públicos podrán impugnar las resoluciones administrativas por las que se les imponga la obligación de resarcir los daños y perjuicios que el Estado haya pagado con motivo de los reclamos indemnizatorios respectivos, a través del recurso de revocación, o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.”*

Finalmente, hay que apuntar que al monto que se finque con motivo de la repetición de la indemnización, se deberá sumar, según sea el caso, el monto de las sanciones en que a su vez incurra el servidor público con motivo de sus responsabilidades administrativas.<sup>28</sup> Es decir, puede llegar a existir una doble penalización para los servidores públicos que incurran en algún tipo de responsabilidad administrativa, si esta a su vez, genera un daño objetivo a un gobernado por el cual el Estado tenga que indemnizarlo.

Al respecto, se considera que los servidores públicos cuentan con un altísimo compromiso que les exige un deber de cuidado muy elevado, lo cual resulta adecuado pues, en muchos casos, tienen bajo su responsabilidad el patrimonio del Estado que, finalmente, es el patrimonio también de los ciudadanos; independientemente de las fuertes sanciones a las que se pueden hacer acreedores.

Asimismo, esta reforma constitucional del año 2002 sentó las bases para la aprobación de la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, lo cual, significó un cambio muy interesante pues, de acuerdo con lo que señala su propio Artículo Segundo Transitorio: *“se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal. Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal”*, es decir, que la nueva LFRASP sería la única aplicable en el ámbito federal para los servidores públicos que trabajen para la Federación, mientras que la anterior LFRSP únicamente seguiría estando vigente para los trabajadores del entonces Distrito Federal. Además, seguiría vigente el Título Segundo de la LFRSP que regula los

---

<sup>28</sup> Artículo 35 de la LFRPE: *“Las cantidades que se obtengan con motivo de las sanciones económicas que las autoridades competentes impongan a los servidores públicos, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se adicionarán, según corresponda, al monto de los recursos previstos para cubrir las obligaciones indemnizatorias derivadas de la responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales.”*

procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia.

Lo cierto es que, con el paso del tiempo sería, únicamente este Título Segundo, el que seguiría vigente hasta la fecha, pues el 1º de septiembre de 2017 se publicaría en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México (LRACDMX) en virtud de la cual – como su nombre lo indica – se regula el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos al servicio del gobierno de la Ciudad de México.

Esto cobra mucho sentido, pues resultaba poco atinado que una ley “federal” regulara lo relativo a las responsabilidades administrativas de una entidad federativa constitucionalmente autónoma; sin embargo, ello era entendible si se toma en consideración que la Ciudad de México estaba bajo un régimen especial, distinto al de los demás estados de la República, a través del cual se encontraba mucho más supeditada al poder de la Federación y del cual, poco a poco se ha ido desembarazando, hasta adquirir el grado de autonomía que hoy se conoce.

A propósito de esta nueva LRACDMX y la autonomía de la Ciudad de México el Exjefe de Gobierno, el Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa apuntó que: *“el establecimiento de gobiernos democráticos en la Ciudad de México ha permitido que sus habitantes de forma progresiva hayan ganado espacios de participación en decisiones de gobierno, a la par de que se reconozcan, tutelen y garanticen derechos y libertades fundamentales, lo que hace que la Ciudad de México sea referente no solo a nivel nacional sino en el plano internacional en su protección... Con la promulgación de la primera Constitución de la Ciudad de México y la también primera Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México se generan importantes instrumentos de participación de la ciudadanía en el ámbito de la transparencia y de la rendición de cuentas. En la Constitución de la ciudad se establece como principio rector el derecho de los*

*habitantes a la buena administración pública y se reconoce el derecho a denunciar irregularidades en la actuación de los servidores públicos.”<sup>29</sup>*

## **REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2015 y LA ACTUALIDAD DE LA REGULACIÓN**

Continuando con el análisis de la evolución histórica del tema, es pertinente abordar la última gran reforma constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, misma que dio pie a las reformas en la legislación secundaria correspondiente y la creación de nuevas leyes<sup>30</sup>.

En este sentido, el multicitado Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recibió una nueva denominación, para quedar de la siguiente manera: *“DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES O HECHOS DE CORRUPCIÓN, Y PATRIMONIAL DEL ESTADO.”<sup>31</sup>*

Al respecto, se infieren algunos puntos a comentar: el constituyente incluyó la frase *“hechos de corrupción”* en el propio título, con lo cual dejó ver el énfasis que se pretendió imprimir a esta reforma constitucional, haciendo caso a la demanda social que existe en materia de corrupción;<sup>32</sup> además, se propone un

---

<sup>29</sup> Obra colaborativa, *Reflexiones sobre el nuevo régimen de responsabilidad administrativa y penal de la ciudad de México*, Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, Ciudad de México, 2018, p. 6, [http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/Nuevo\\_regimen.pdf](http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/Nuevo_regimen.pdf)

<sup>30</sup> Diario Oficial de la Federación de 18 de julio de 2016 se publica el “DECRETO por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa”.

<sup>31</sup> Diario Oficial de la Federación de 27 de mayo de 2015 se publica el “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.”

<sup>32</sup> En la exposición de motivos del Decreto de fecha 27 de mayo de 2015 se señaló: *“La percepción de los mexicanos sobre los actores sociales y autoridades en las que debiera descansar la procuración de justicia y el combate a la corrupción, así como sobre determinadas instancias de representación, es desalentadora:*

*De acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2011, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el 91.8% de los mexicanos estima que la corrupción es prevalente en la policía y 88.6% considera lo mismo respecto a los partidos políticos. El tercer lugar en la percepción de corrupción lo ocupan las agencias del Ministerio Público, con 81.8%. El 34.3% consideró que el grado de incidencia de esas prácticas es “muy frecuente” en los*

cambio en la manera ideológica y conceptual de la forma en que debe concebirse el fenómeno de la corrupción, pues, el nuevo Título Cuarto hace referencia directa, no sólo a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, a quienes tradicionalmente se han considerado como los únicos culpables y responsables de la corrupción, sino que también se incluyen a los particulares relacionados con este tipo de prácticas.

Lo anterior, es atinado pues la corrupción es un fenómeno bilateral en el que forzosamente se encuentran involucrados: particulares/gobernados y autoridades/gobernantes, pues, debe existir un mutuo consentimiento para que se perpetúe el acto de corrupción, con lo cual, el hecho de que desde la constitución se reconozca esta situación resulta un avance importante en la materia, pues es imposible combatir algo que no se entiende plenamente o cuyas causas y factores que en ella intervienen se ignoren.

De cualquier modo, si bien es cierto que no toda falta administrativa cometida por un servidor público implica un acto de corrupción, existen muchas que simplemente tienen que ver con el mal desempeño y desarrollo irregular de sus funciones, más cierto es que, las motivaciones principales para llevar a cabo esta reforma del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos sí estuvo impulsada por el reclamo social<sup>33</sup> y la necesidad de tomar un curso de acción firme en contra de la corrupción; dio pie al conjunto de leyes que conformarían a lo que se denominaría: “Sistema Nacional Anticorrupción”,<sup>34</sup> y que viene específicamente enunciado en el artículo 113 de la CPEUM.

---

*municipios, mientras que 35.2% y 37.6%, respectivamente, opinó lo mismo con respecto a los gobiernos estatal y federal.”*

<sup>33</sup> FIERRO, Ana Elena, *op. cit.*, “Esta reforma constitucional marcaría el inicio de un movimiento ciudadano, aún en marcha, que conjunta a instituciones académicas, organizaciones de empresarios y de la sociedad civil decididas a lograr una transformación en la manera de entender y combatir la corrupción en México”.

<sup>34</sup> *Ibidem*, “Sistema Nacional Anticorrupción es un gran avance en cuanto a la generación de órganos de coordinación que permitan prever y combatir los actos de corrupción. Hay innovaciones importantes, sobre todo en lo que respecta a la participación ciudadana en el Sistema y a la responsabilidad de los particulares.”

## ANÁLISIS DEL TÍTULO CUARTO DE LA CPEUM y LOS TIPOS DE RESPONSABILIDADES

En el análisis del actual Título Cuarto de la CPEUM, se comienza por referir que en el artículo 108 se menciona la lista de personas que deberán ser consideradas servidores públicos, dentro de los cuales se incluyen a los miembros del Poder Judicial de la Federación y a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, esto es, se incluyen a las personas que trabajan en cualquiera de los tres poderes de la unión y además incluye a aquellos que lo hacen en cualquiera de los Organismos Constitucionales Autónomos.

Llama la atención que la redacción de dicho artículo deja de lado a los empleados del Distrito Federal que antes sí mencionaba, lo cual sería el prelude de las posteriores reformas que en materia de responsabilidades administrativas se llevaron a cabo en la Ciudad de México, a las cuales ya se hizo alusión antes. Igualmente, se debe resaltar la adición del último párrafo del artículo en comento, en el cual se hace referencia a la obligación de los servidores públicos de presentar su **declaración patrimonial** y su **declaración de intereses**.

Por su parte, entre las novedades se encuentra el artículo 109 de la CPEUM que desde su encabezado, menciona que tanto servidores públicos, como **particulares** pueden incurrir en responsabilidad frente al Estado, cuestión que se mencionó desde el cambio en la denominación del Título Cuarto de la CPEUM; también, en este artículo se sientan las bases de tres de los tipos de responsabilidades en que puede incurrir un servidor público:

- 1. Responsabilidad Política.** Se encuentra en la fracción I de este artículo constitucional que básicamente enuncia la existencia del juicio político que se puede instaurar en contra de ciertos servidores públicos (los enunciados en el artículo 110 de la CPEUM) por sus actos u omisiones que actualicen un perjuicio en contra de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Este tipo de responsabilidad se

detalla en los artículos 110 y 114, primer párrafo, constitucionales, así como en los correspondientes artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**2. Responsabilidad penal.** Se prevé principalmente en la fracción II, del artículo 109 de la CPEUM y las novedades más importantes que ahí aparecen es que señala que los particulares – y no sólo los servidores públicos – pueden ser sancionados en términos de la legislación penal aplicable, y de acuerdo con su redacción actual, se especifica que estas sanciones penales se actualizarán cuando incurran en hechos de corrupción; este tipo de responsabilidad, también es mencionada en el segundo párrafo, del artículo 114 de la ley fundamental que refiere que la prescripción para este tipo de delitos jamás será menor a tres años; sin embargo, es el Título Décimo del Código Penal de la Federación (CPF) denominado *“Delitos por hechos de corrupción”* el que viene a detallar el tratamiento penal que se le dará a este tipo de actos, en el cual se reitera que los particulares también pueden ser sujetos a las sanciones ahí establecidas.

No se debe dejar de apuntar que, si bien, desde antes de esta gran reforma ya existía una larga lista de delitos que pudieran ser cometidos por servidores públicos - que no difiere mucho de la lista actual de delitos: ejercicio ilícito de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso ilícito de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho y peculado - otra de las novedades que se proponen con el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es la creación de una Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción que, entre otras muchas facultades, estará encargada de *“dirigir, coordinar y realizar la investigación de los hechos que probablemente constituyan uno de los delitos del fuero federal materia de su competencia y del orden común, en los que ejerza la facultad*

*de atracción*”,<sup>35</sup> es decir, será en la persecución de estos delitos en donde se pondrá el acento necesario para volver más eficiente el combate a las responsabilidades penales en que pueden incurrir los servidores públicos y los particulares, muy en concreto con temas relacionados con la corrupción, pues tal como su propio acuerdo de creación indica, no sólo la presión internacional así lo demandaba,<sup>36</sup> sino que sobre todo, la sociedad mexicana lo exigía, con lo cual, una de las respuestas por parte de nuestros legisladores fue precisamente la creación de esta Fiscalía cuyo Decreto de creación: “...tiene como uno de sus objetivos fortalecer los mecanismos institucionales a través de los cuales se detecta, sanciona y erradica la corrupción, por lo que se estimó conveniente que el texto constitucional prevea la creación de una unidad encargada de atender los delitos relacionados con hechos de corrupción como parte del mínimo indispensable del órgano que tiene a su cargo la procuración de justicia.”<sup>37</sup> En principio, parece ser una buena idea que se subespecialice la persecución penal de este tipo de delitos para intentar aumentar el número de causas que se instauren con el fin de combatir la corrupción, y que se persiga de una manera más efectiva a los servidores públicos y particulares que cometan actos de corrupción; sin embargo, es alarmante que desde marzo de 2014 que se previó la creación de la Fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de

---

<sup>35</sup> Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de marzo de 2014, consultar fracción V, del acuerdo CUARTO del ACUERDO A/0111/14 por el que se crea la Fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción y se establecen sus atribuciones.

<sup>36</sup> Ibidem, el párrafo tercero del CONSIDERANDO refiere: “Que el Estado mexicano ha suscrito y ratificado, entre otros instrumentos internacionales, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en la que se establece la obligación de garantizar la existencia de un órgano especializado en la lucha contra la corrupción, con la independencia necesaria para que pueda desempeñar su función con eficacia y sin presiones indebidas; la Convención Interamericana contra la Corrupción, que promueve y fortalece el desarrollo de los Estados para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de sus funciones; y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, que estima punible a cualquier persona que intencionalmente ofrezca, prometa o efectúe un pago indebido u otra ventaja, sea directamente o a través de intermediario, a un servidor público extranjero en su beneficio o en el de un tercero, a fin de que ese funcionario actúe o deje de hacer, en cumplimiento de sus deberes oficiales, con el propósito de obtener o mantener un negocio o cualquiera otra ventaja indebida, en la realización de negocios internacionales.”

<sup>37</sup> Ibidem, párrafo séptimo del CONSIDERANDO.

corrupción, así como la multicitada reforma de mayo de 2015 por la que se sentaron las bases del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, a la fecha, no resulta posible la persecución de este tipo de delitos consagrados en el Título Décimo del Código Penal de la Federación pues, tal como lo refiere el artículo PRIMERO transitorio del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del CPF en materia de combate a la corrupción de 18 de julio de 2016, dicho Decreto – y por ende los delitos por hechos de corrupción - “...*entrará en vigor a partir del nombramiento que el Senado de la República realice del Titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción.*” Desafortunadamente, ese nombramiento no ha llegado y actualmente constituye uno de los temas políticos más apremiantes para la sociedad, pues hasta que no se lleve a cabo, gran parte de las reformas comentadas en el presente trabajo, son letra muerta.

**3. Responsabilidad administrativa.** Este tipo de responsabilidad constituye el objeto principal de la presente investigación y sobre el cual se seguirá abundando. El artículo 109, fracción III de la CPEUM refiere que a los servidores públicos que realicen actos u omisiones que atenten contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, se les deberán aplicar las sanciones administrativas de amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación y/o sanciones económicas, si es que obtuvieron un beneficio ilegal u ocasionó un daño o perjuicio patrimonial. Es decir, la Carta Magna sienta las bases de una serie de principios que el constituyente estimó de gran valor para el desempeño del servicio público y que de ser perpetuados, se debe de aplicar una sanción al funcionario responsable; además, también establece, en términos muy generales, el tipo de sanciones administrativas que podrán recaer sobre los infractores de estos principios fundamentales del servicio público, no obstante, serán las leyes secundarias – como resulta natural – las que especifiquen las conductas

sujetas a responsabilidad y los pormenores de las sanciones que deberán aplicarse por cometer este tipo de actos u omisiones.

Por otra parte, resulta novedoso el segundo párrafo de esta fracción III, pues en él se indica que, si bien, las faltas graves seguirán siendo investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, será el Tribunal Federal de Justicia Administrativa el encargado de conocer y resolver (prácticamente sancionar) sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, cuestión en la que se abundará cuando se entre al análisis de la nueva Ley Orgánica de dicho Tribunal, en la cual se establecen las competencias específicas que tendrá dicho órgano jurisdiccional respecto de esta materia. Asimismo, la fracción IV del artículo en estudio abunda al respecto y, además, establece la posibilidad de que los particulares también sean sancionados por los tribunales de justicia administrativa por las faltas graves en las que intervengan.<sup>38</sup>

Continuando con el análisis del Título Cuarto de la CPEUM, en el artículo 110 se establecen los lineamientos del juicio político relacionados con la responsabilidad política de los servidores públicos; mientras que en el artículo 111 se establecen aquellos relativos a la declaratoria de procedencia que se relacionan con la responsabilidad penal de los servidores públicos, ambas figuras que se regulan en la LFRSP en sus capítulos respectivos.

---

<sup>38</sup> Artículo 109, fracción IV de la CPEUM: *“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.”*

**4. Responsabilidad civil.** Es interesante referir que, en el antepenúltimo párrafo del artículo 111 constitucional, se presenta el último tipo de responsabilidad a la que se pueden sujetar los servidores públicos, la responsabilidad civil. De acuerdo con esa porción normativa, *“en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”*, cuestión que constituye la única referencia en la Carta Magna de este tipo de responsabilidad.<sup>39</sup> Sin embargo, vale la pena comentar que este tipo de responsabilidad quedó obsoleta – y por lo tanto derogada en diciembre de 2004 -, pues resultaba más efectivo para un particular, reclamar los daños que un servidor público le pueda causar por la vía de la responsabilidad patrimonial del Estado, comentada en páginas anteriores, pues a diferencia de la responsabilidad civil que es subjetiva (se debe demostrar la intención de causar un daño) se debe recordar que la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva y directa, es decir, basta con que se demuestre el daño infringido por el Estado en detrimento del gobernado sin importar la intención, sino que únicamente un servidor público ejerció de manera irregular sus atribuciones, el cual no tendrá que ser demandado previamente por el particular pues es el Estado - de forma directa - quien responde por esos daños y sólo de manera posterior, éste podrá repetir en contra del funcionario responsable. En efecto, se podría afirmar que: *“esta responsabilidad ha sido substituida por la responsabilidad patrimonial del Estado, prevista en el segundo párrafo del artículo 113 de la CPEUM (actual último párrafo del artículo 109 de la CPEUM), en la cual el Estado debe responder de los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, teniendo el administrado el derecho de ser indemnizado conforme a las bases, límites y procedimientos que establezca la ley*

---

<sup>39</sup> BEJAR RIVERA, Luis José y ORRICO GÁLVEZ, Alejandro, *Régimen de la Función Pública y Régimen de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, Espress, Ciudad de México, 2014, p. 51.

*reglamentaria en la materia (actualmente es la LFRPE) derogando con ello el artículo 1927 del CCF.*<sup>40</sup> Resulta interesante comentar brevemente el contenido de dicho artículo derogado del Código Civil Federal, pues exigía al particular afectado que reclamara primero – por la vía civil – al servidor público que le ocasionó el daño y posteriormente, si se demostraba la insolvencia por parte de éste, al Estado de forma subsidiaria o solidaria si se trataba de actos dolosos, lo cual, brinda una clara idea de lo tardado e ineficiente que podía llegar a ser este tipo de procedimientos civiles en comparación con la regulación actual referente a la responsabilidad patrimonial del Estado que ha significado un avance en la manera en que el Estado debe responder frente a los particulares por los daños que le ocasione, sin dejar de mencionar que siguen existiendo dificultades para fijar el monto de la indemnización que debe recibir el gobernado, pues en la mayoría de los casos quedará al arbitrio de el juzgador que conozca de la causa, bajo estándares poco identificables.

Por su parte, los artículos 112 y 114 de la CPEUM continúan detallando las figuras de la declaratoria de procedencia y el juicio político, pero vale la pena mencionar que el último párrafo de este último artículo referido, establece un aumento en el plazo para la prescripción de la responsabilidad administrativa de actos u omisiones graves, señalando que nunca podrá ser menor de siete años, en comparación con su redacción anterior que establecía un plazo de tres años, con lo cual, nuevamente se puede apreciar el acento que el constituyente decidió imprimir en esta reforma en contra de este tipo de conductas reprochables por parte de los servidores públicos y los particulares.

Por último, resulta novedoso el contenido del artículo 113 de la CPEUM que, entre otras cosas, sienta las bases para la creación del mencionado Sistema Nacional Anticorrupción, pues menciona que *“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*

---

<sup>40</sup> Ibidem.

*administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.”*

En dicho artículo se establece la existencia de varios órganos que en su conjunto conformarán el SNA dentro de los cuales se incluyen: “**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 **secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno (Secretaría de la Función Pública)**; por el **presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa**; el **presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución (el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales)**; así como por un representante del **Consejo de la Judicatura Federal** y otro del **Comité de Participación Ciudadana.**”<sup>41</sup>

Además, la fracción II del artículo constitucional en estudio, establece que el Comité de Participación Ciudadana se conformará por cinco ciudadanos destacados en temas de transparencia, rendición de cuentas y/o combate a la corrupción; cuestión que se considera otorga mayor confianza y certeza a los gobernados, pues la participación directa que tengan los ciudadanos en este tipo de asuntos hace más efectiva su vigilancia toda vez que, es la ciudadanía misma la que, en última instancia se ve afectada de manera directa por el actuar ilegal de las autoridades, y sería absurdo que sean ellas mismas las únicas encargadas de vigilar su propia rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción, ya que existiría un conflicto de intereses.

Finalmente, la fracción III del artículo 113 de la CPEUM establece una serie de facultades para el Comité Coordinador del SNA, las cuales se explican más ampliamente en las leyes secundarias de la materia - Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) – dentro de las cuales se destacan las siguientes: **a)** el establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales; la determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias

---

<sup>41</sup> Artículo 113, fracción I de la CPEUM.

generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno; **b)** 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; y, **c)** la posibilidad de 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.

En primer lugar, llama la atención el tema de la coordinación que debe de existir entre la federación y los sistemas locales a través del intercambio de información y la sistematización uniforme que se pretende lograr, para que se trate de un esfuerzo conjunto entre los distintos órdenes de gobierno, lo cual cobra mucha lógica pues, desde el tipo de leyes que fueron creadas para regular estas cuestiones que son **generales** y no simplemente federales; esto, da cuenta de que el constituyente buscaba involucrar a todos los niveles de gobierno en la difícil tarea del combate a la corrupción, transparencia, rendición de cuentas y la sanción de las faltas que se cometen con motivo de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. De tal forma que, gracias a esta última reforma constitucional en materia de corrupción y responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es que algunas entidades federativas han ido realizando las modificaciones pertinentes a sus legislaciones para que se adapten mejor a los estándares federales, tomando como marco legal la CPEUM y las nuevas LGSNA y LGRA, tal como sucedió en la Ciudad de México, por citar un ejemplo.<sup>42</sup>

Y, en segundo lugar, resulta plausible que se obligue al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción a realizar un informe anual con

---

<sup>42</sup> Obra colaborativa, *op.cit.*, p. 8. “En México la realidad social, económica, jurídica y política obligaron a quienes ejercen la función pública a tomar medidas contundentes en la gestión gubernamental, por lo cual se establecieron instrumentos jurídicos e instituciones que promueven y garantizan el respeto de los derechos humanos, el combate a la corrupción, así como la debida aplicación de justicia. Todo traducido a garantizar el eficiente, eficaz y transparente ejercicio de la función pública en beneficio de todos los mexicanos. La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 27 de mayo de 2015 en materia de combate a la corrupción además de instituir el Sistema Nacional Anticorrupción y la obligación de las Entidades Federativas a crear Sistemas Locales que se vinculen con éste, estableció un marco jurídico que deriva en un nuevo régimen de responsabilidad administrativa y penal a través de la figura del Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción.”

los avances que se han ido implementando en la materia y los resultados que se han ido obteniendo con la posibilidad, además, de emitir recomendaciones a las autoridades correspondientes para que adopten ciertas medidas y acciones concretas para el fortalecimiento y mejora en la materia. No obstante, es un tanto desalentador que dichas recomendaciones tengan el carácter de no vinculantes pues, si bien es cierto que podrían ser de gran utilidad para fijar ciertos estándares mínimos que las autoridades deban cumplir en materia de responsabilidades administrativas, combate a la corrupción, transparencia y rendición de cuentas, también es cierto que las autoridades podrían ignorarlas por completo, tal como sucede en muchos casos – por citar dos ejemplos - con las recomendaciones que emite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o aquellas que emite la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, cada una en su respectiva materia, que terminan por convertirse en meros criterios orientadores y de interpretación que en nada obligan a las autoridades a las cuales se dirigen. Por el contrario, se sostiene la idea de que este tipo de recomendaciones deberían obligar a las autoridades a realizar las acciones concretas que en ellas se establezcan.

## **ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS y COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

Esta última reforma constitucional trajo consigo la emisión del Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa de fecha 18 de julio de 2016, en virtud del cual – como su nombre lo indica – se expidieron tres ordenamientos distintos que a continuación se comentan en los puntos más relevantes y novedosos, tomando en cuenta que son estas leyes las que propiamente le dan forma al nuevo sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y al denominado Sistema Nacional Anticorrupción, esto, sin pretender hacer un comentario

exhaustivo de las mismas, puesto que no es el objetivo principal del presente trabajo, a saber:

**1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.** Tal como lo indica su artículo 1º, esta ley tiene como objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

En su apartado de definiciones, especifica cuáles serán los entes públicos que quedarán sujetos a sus disposiciones señalando: a los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus homólogos de las entidades federativas; los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades; la Procuraduría General de la República y las fiscalías o procuradurías locales; los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales; las empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes citados de los tres órdenes de gobierno.<sup>43</sup> Es decir, queda claro su carácter de “Ley General” ya que aplica para los tres Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno (federación, entidades federativas y municipios) quienes tendrán sus propias facultades y algunas otras concurrentes.

También establece que el Sistema Nacional Anticorrupción se conformará por: los integrantes del Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización; los Sistemas Locales anticorrupción; y, una Secretaría Ejecutiva. Igualmente

---

<sup>43</sup> Artículo 3, fracción VI de la LGSNA.

refiere casi en los mismos términos que el artículo 113 constitucional anteriormente comentado, cual será la integración del Comité Coordinador, pero especificando que: *“la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno”* será la Secretaría de la Función Pública, y que el *“organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución”* es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y sus titulares también formarán parte de dicho Comité. Vale la pena mencionar que, por el número de atribuciones que esta ley le otorga, será este Comité el órgano más importante del SNA y el motor principal de sus funciones.

A continuación, se mencionan de forma general las funciones principales de cada uno de los integrantes del SNA:

- I. **Comité Coordinador.** Es el encargado de elaborar un programa anual de trabajo para el SNA; establecer las bases de la coordinación de los distintos participantes; la evaluación periódica de los avances que se hagan en la materia; elaboración de un informe anual; emisión de recomendaciones no vinculantes; y de establecer una Plataforma Digital Nacional que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información para establecer políticas de medición e indicadores, entre otras.<sup>44</sup>
- II. **Comité de Participación Ciudadana.** Se ocupará de coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador; ser el vínculo con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con el combate a la corrupción; realizar propuestas a través de su participación en la Comisión Ejecutiva sobre la política nacional; proponer proyectos con relación a la Plataforma Digital Nacional, prevención, control y disuasión de faltas administrativas; y, en general

---

<sup>44</sup> Capítulo II, del Título Primero de la LGSNA.

vigilar, detectar y prevenir los actos de corrupción y las faltas administrativas.<sup>45</sup>

**III. Secretaría Ejecutiva.** Es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, con sede en la Ciudad de México y cuya función principal será apoyar al Comité Coordinador en la administración y gestión de la Plataforma Digital Nacional por medio de su Secretario Técnico, cuestión que resulta muy relevante pues en esta plataforma quedarán registradas las declaraciones patrimoniales y de intereses, así como la constancia de presentación de declaración fiscal. Igualmente, en esta plataforma se llevará un registro de servidores públicos y particulares sancionados, un sistema de denuncias públicas por faltas administrativas y hechos de corrupción y un sistema de información de la contratación pública.<sup>46</sup>

**IV. Sistemas Locales Anticorrupción.** En este punto, más que una serie de atribuciones, se fijan las bases bajo las cuales, las entidades federativas deberán desarrollar sus propios sistemas locales anticorrupción, los cuales deberán de ser equivalentes al Sistema Nacional Anticorrupción, para lo cual tendrán acceso a la información pública.<sup>47</sup>

**V. Sistema Nacional de Fiscalización.** Su función principal es la coordinación y promoción del intercambio de información en materia de fiscalización de recursos públicos para maximizar su vigilancia en el territorio nacional. Está a su vez conformado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las entidades de fiscalización superiores locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Capítulo III, del Título Primero de la LGSNA.

<sup>46</sup> Capítulo IV, del Título Primero de la LGSNA.

<sup>47</sup> Capítulo IV, del Título Primero de la LGSNA.

<sup>48</sup> Capítulo Único, del Título Tercero de la LGSNA.

**2. Ley General de Responsabilidades Administrativas.** Esta ley será comentada de forma más detallada (en cuanto a las faltas administrativas y las correspondientes sanciones que prevé, así como los recursos administrativos y contenciosos en ella dispuestos) en la PARTE II del presente trabajo, a propósito del comentario académico y la solución del caso práctico planteado donde se realizará una comparativa entre la LFRASP y la LGRA, sin embargo, vale la pena realizar los siguientes comentarios generales:

Establece un modelo más amplio de responsabilidades administrativas pues no sólo se dirige a los servidores públicos, sino que también será aplicable a los particulares – para faltas graves - de acuerdo con las reglas que en ella se indican. Además, su ámbito de aplicación es de carácter “general”, es decir, aplicará para las autoridades federales, estatales y municipales.<sup>49</sup>

Igualmente, esta ley reconoce la relación que existe entre el derecho administrativo sancionador y el derecho penal<sup>50</sup> y, por lo tanto, añade

---

<sup>49</sup> Artículo 1 de la LGRA: “La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.”

<sup>50</sup> Tesis P./J. 99/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1565: “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 acudir 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

elementos de esta rama del derecho como el **principio de presunción de inocencia**<sup>51</sup> - aun cuando en legislaciones anteriores ya se hablaba de “presunto responsable”, en esta nueva ley se establece de manera contundente como un principio rector de los procedimientos de responsabilidades administrativas –.<sup>52</sup> También añade la **culpabilidad** de los servidores públicos que comentan faltas administrativas,<sup>53</sup> como uno de los elementos necesarios sin el cual podrá sancionarse al presunto responsable, ya que “*para la imposición de una pena al autor de un hecho*

---

*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.”*

<sup>51</sup> Tesis P./J. 43/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, junio de 2014, p. 41: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o MODULACIONES.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.”

<sup>52</sup> Artículo 111 de la LGRA: “En los procedimientos de responsabilidad administrativa deberán observarse los principios de legalidad, **presunción de inocencia**, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos.”

<sup>53</sup> Artículo 135 de la LGRA: “Toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad. 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.”

determinado, debe acreditarse, además de la tipicidad y antijuridicidad, un tercer nivel o categoría: La Culpabilidad. Dentro de la discusión doctrinaria de la moderna Teoría del Delito, (y por extensión, el derecho administrativo sancionador) ha predominado la tendencia en separar injusto (tipicidad y antijuridicidad) y culpabilidad. La culpabilidad en palabras de Muñoz Conde, es quien comete un acto antijurídico, pudiendo actuar de un modo distinto, o sea, conforme a derecho. Para Crezo Mir, en la culpabilidad se examina si le puede ser reprochada al sujeto la infracción de la norma de determinación, es decir, la realización de la acción u omisión antijurídica. Para este autor la culpabilidad es la reprochabilidad personal de la acción típica y antijurídica.”<sup>54</sup> Lo cual, si bien resulta más garantista para los probables responsables, desde nuestro punto de vista, también se debió establecer en esta ley los parámetros objetivos que pudieran ayudar a determinar la culpabilidad de los probables responsables, pues si se añade únicamente como un elemento subjetivo de intencionalidad, se dificulta el tema probatorio para los órganos encargados de la investigación de este tipo de actos y omisiones, pues muchas veces no será tan fácil determinar cuales fueron las verdaderas intenciones de quien cometió una determinada falta administrativa. No obstante, lo cierto es que, solamente se encuentra este elemento subjetivo en el artículo 77 de la LGRA, a propósito de la facultad discrecional que se les otorga a los órganos sancionadores de eximir de la culpabilidad a los servidores públicos que cometan faltas no graves cuando no exista reincidencia y se compruebe que no se actuó de forma dolosa.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> DAZA GÓMEZ, Carlos, *Teoría general del delito*, 5ª Ed., Flores Editor y Distribuidor, S.A. de C.V., México, 2006, p. 133.

<sup>55</sup> Artículo 77 de la LGRA: “Corresponde a las Secretarías o a los Órganos internos de control imponer las sanciones por Faltas administrativas no graves, y ejecutarlas. Los Órganos internos de control podrán abstenerse de imponer la sanción que corresponda siempre que el servidor público:

I. No haya sido sancionado previamente por la misma Falta administrativa no grave, y

II. No haya actuado de forma dolosa.

Las secretarías o los órganos internos de control dejarán constancia de la no imposición de la sanción a que se refiere el párrafo anterior.”

Otros elementos novedosos de esta ley, son: **a)** realiza una lista en la cual tipifica las faltas no graves y las faltas graves; **b)** cataloga varios tipos de autoridades (investigadoras, substanciadoras y resolutoras); **c)** cuando se trata de faltas no graves se lleva a cabo un procedimiento administrativo en forma de juicio y la sanción se da mediante un acto administrativo; mientras que, **d)** cuando se trata de faltas graves se desarrolla un juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa quien sancionará a través de una sentencia.

Además de los servidores públicos y particulares sujetos a esta ley, de acuerdo con los artículos 3, fracciones XI y XXV de la LGRA<sup>56</sup> en relación con el artículo 108 constitucional, así como el artículo 73<sup>57</sup> de la referida ley, se incluyen a diversas personas y entes dentro de los cuales se encuentran: **a)** a los órganos constitucionales autónomos; **b)** los organismos públicos descentralizados; **c)** las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que tengan el carácter de entidad paraestatal y sus correlativas en las entidades federativas y municipios; **d)** candidatos a cargos de elección popular; **e)** miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público; y, **f)** líderes de sindicatos del sector público que manejen

---

<sup>56</sup> Artículo 3 de la LGRA: *"Para efectos de esta Ley se entenderá por:*

*(...)*

*XI. Entidades: Los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que tengan el carácter de entidad paraestatal a que se refieren los artículos 3, 45, 46 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus correlativas en las entidades federativas y municipios;*

*(...)*

*XXV. Servidores Públicos: Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;"*

<sup>57</sup> Artículo 73 de la LGRA: *"Se consideran Faltas de particulares en situación especial, aquéllas realizadas por candidatos a cargos 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 impliquen exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir alguno de los beneficios a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, ya sea para sí, para su campaña electoral o para alguna de las personas a las que se refiere el citado artículo, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de Servidor Público."*

A los particulares que se encuentren en situación especial conforme al presente Capítulo, incluidos los directivos y empleados de los sindicatos, podrán ser sancionados cuando incurran en las conductas a que se refiere el Capítulo anterior."

recursos públicos. Muy relevantes resultan, los instrumentos de rendición de cuentas, esto es, la declaración patrimonial, la declaración de intereses y la constancia de presentación de declaración fiscal, las cuales, deberán de presentarse a través de la Plataforma Digital Nacional.

También se establece que, los sujetos obligados a presentarlas serán los servidores públicos, es decir, quedan obligados los particulares a que hace referencia esta ley.<sup>58</sup> Es importante comentar que esta fue una cuestión primordialmente impulsada por la ciudadanía, pues: *"una vez publicada la reforma constitucional, quedaba pendiente la emisión de la ley general que conformará el Sistema Nacional Anticorrupción. De nueva cuenta, fue la sociedad civil la que tomó el liderazgo al preparar una iniciativa popular de Ley General de Responsabilidad Administrativa, que se denominó popularmente Ley 3 de 3 en alusión a la obligación de que todo funcionario público publicará su declaración patrimonial, fiscal y de intereses. Por primera vez desde la reforma constitucional al artículo 71, fracción IV, que contempla la posibilidad de que los ciudadanos en un número equivalente al 0.13% de la lista nominal de electores, puedan iniciar leyes, se logró presentarla con más de 630 000 firmas."*<sup>59</sup>

**3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.** Lo primero que llama la atención de esta nueva ley es que cambió la denominación al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para llamarse como actualmente lo conocemos: Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Desde un punto de vista crítico, fue ocioso cambiar el nombre de las instituciones, pues simplemente implica un gasto para el erario y genera una falta de identificación clara por parte de los gobernados que constantemente tienen que acostumbrarse a nuevas

---

<sup>58</sup> Artículo 32 de la LGRA: *"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."*

<sup>59</sup> FIERRO, Ana Elena, *op. cit.*

denominaciones, lo que puede llegar a generar confusión. Sin embargo, también se entiende la intención en el cambio del nombre de dicha institución, para que se generalice su competencia a toda la materia administrativa, dentro de la cual se encuentra la materia fiscal, y por lo tanto, no era necesaria su mención específica en el nombre del Tribunal, además de que, se le agregan competencias en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y por lo tanto suene lógico concebirlo como un tribunal de *“justicia administrativa”*.

Lo cierto es que no se comparte ese cambio, pues, el nombre anterior del Tribunal ya indicaba que en él se resolvían cosas relativas a la materia administrativa en general – dentro de la cual se encuentra la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos – independientemente de que se especificara que también se tramitan los juicios de carácter fiscal en dicho órgano jurisdiccional.

Dejando de lado la discusión anterior, y entrando al análisis del contenido de la ley, entre las cuestiones más novedosas que presenta es que, para generar la correcta integración del Sistema Nacional Anticorrupción, en su artículo 1 se especifica que el TFJA formará parte de dicho sistema. Igualmente, además de las competencias con las que ya contaba en materia administrativa y fiscal, incluyendo las responsabilidades administrativas de los servidores públicos,<sup>60</sup> se le añade la facultad de imponer sanciones en términos de la LGRA y fincar indemnizaciones por los daños que los responsables de esas sanciones causen a la Hacienda Pública Federal.<sup>61</sup> Es decir, ya no será un órgano jurisdiccional

---

<sup>60</sup> El artículo 15 de la abrogada Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ya señalaba lo siguiente: *“El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.”*

<sup>61</sup> Artículo 4 de la LOTFJA: *“El Tribunal conocerá de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y*

exclusivamente, sino que, como si de un órgano administrativo se tratara, también podrá sancionar a los particulares y servidores públicos por las faltas graves que cometan, según las investigaciones que ante el TFJA presenten los órganos internos de control de los entes públicos, la Secretaría de la Función Pública o la Auditoría Superior de la Federación. Esta situación es novedosa pues, tradicionalmente, la función principal del tribunal era la de dirimir controversias ya que, si bien, siempre ha contado con facultades para sancionar (a quienes promuevan incidentes frívolos e improcedentes<sup>62</sup>, no den cumplimiento a sus sentencias<sup>63</sup> o a sus propios funcionarios<sup>64</sup> por citar algunos ejemplos), lo cierto es que, a partir de la entrada en vigor de la LOTFJA dicho tribunal será el encargado de sancionar a los servidores públicos y particulares que cometan faltas graves,<sup>65</sup> a través de determinaciones que se considera serán formalmente de carácter jurisdiccional, pero materialmente administrativas. Así pues, esta nueva regulación obedece a que: *"uno de los problemas principales del anterior esquema de responsabilidades era que los órganos que investigaban irregularidades también las sancionaban. Tal era el caso de las auditorías superiores, federal y locales, de la Secretaría de la Función Pública y de las contralorías; ello en no pocas ocasiones provocaba que la autoridad se constituyera en juez y parte, lo que se convertía en violaciones al debido proceso. Un acierto de la reforma en este sentido fue explicitar que las auditorías y contralorías serán las encargadas de investigar y denunciar las irregularidades que se detecten al momento de analizar la cuenta pública, pero serán los tribunales de justicia administrativa quienes juzguen y, en su caso, sancionen las faltas administrativas graves"*.<sup>66</sup>

---

*perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales."*

<sup>62</sup> Artículo 29 de la LFPCA.

<sup>63</sup> Artículo 58 de la LFPCA.

<sup>64</sup> Artículo 33 de la LFPCA.

<sup>65</sup> Artículo 4 de la LOTFJA.

<sup>66</sup> FIERRO, Ana Elena, *op. cit.*

Ahora bien, con relación a la nueva integración del tribunal mediante la cual conocerá de la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con estas, es importante mencionar que la LOTFJA prevé la creación de dos tipos de órganos colegiados distintos:

**a) Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas:**<sup>67</sup> Existirán cinco de estas salas que estarán integradas por tres magistrados cada una, mismos que serán nombrados por el Presidente de la República y ratificados por la mayoría de los presentes del Senado; su nombramiento durará diez años y no podrá ser prorrogable – a diferencia de los demás magistrados de la Sala Superior -. Juntas conformarán las cinco circunscripciones administrativas designadas por el Pleno General del Tribunal,<sup>68</sup> y que se encuentran en el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa – aún no se suprime la palabra “Fiscal” en el nombre del reglamento – mismas que tendrán su sede en la Ciudad de México (Primera y Segunda); en la Ciudad de Puebla de los Ángeles, Puebla (Tercera); en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco (Cuarta) y; en la Ciudad de Torreón, Coahuila (Quinta).<sup>69</sup> En esencia, dichas Salas tendrán competencia para: **i)** resolver respecto de las faltas administrativas graves, investigadas y substanciadas por las autoridades administrativas correspondientes; **ii)** imponer las sanciones que correspondan a servidores públicos y particulares (personas físicas o morales); **iii)** conocer de los procedimientos, actos administrativos y resoluciones administrativas en materia de cumplimiento de contratos de obras públicas, las que nieguen la indemnización a los particulares por la responsabilidad patrimonial del Estado, las que impongan

---

<sup>67</sup> Artículo 37 de la LOTFJA.

<sup>68</sup> ACUERDO SS/10/2017 por el que se adiciona el artículo 9-Bis, la fracción VI al artículo 23, y la fracción X al artículo 23-Bis, todos del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

<sup>69</sup> Artículo 23, fracción VI del RITFJFA.

sanciones administrativas a los servidores públicos – competencia que ya tenían anteriormente las Sala Regionales – y las que resuelvan los recursos administrativos en estas mismas materias; y, **iv)** conocer de aquellos recursos que estipula la LGRA.<sup>70</sup>

**b) Tercera Sección de la Sala Superior:**<sup>71</sup> Esta Sección se encontrará conformada por tres Magistrados a diferencia de la Primera y Segunda Sección que se conforman por cinco Magistrados respectivamente, mismos que serán nombrados por el Presidente de la República y deberán de ser ratificados por dos terceras partes de los miembros presentes del Senado y su encargo durará quince años de carácter improrrogables.<sup>72</sup> Esta Sección tendrá, entre otras, las siguientes facultades: **i)** resolver el recurso de apelación interpuesto por las partes en contra de las resoluciones dictadas por las Salas Especializadas mencionadas en el inciso anterior; **ii)** resolver el recurso de reclamación en términos de la LGRA; **iii)** fijar jurisprudencia por reiteración; **iv)** conocer del recurso por el cual se califica como grave la falta administrativa que se investiga contra un servidor público<sup>73</sup> (se consideram que se trata de una desafortunada técnica legislativa pues, en realidad, la calificación de la gravedad de una falta administrativa la realiza la autoridad investigadora y la incluye en el informe de presunta responsabilidad administrativa, por lo tanto, lo que la fracción VIII del artículo 20 de la Ley en estudio debería de estipular, es que la Tercera Sección puede conocer del recurso de inconformidad, o bien, especificar que la Tercera Sección puede conocer del recurso por el cual el denunciante pretende impugnar la calificación de la gravedad por parte de la autoridad investigadora, ya que mediante este recurso, en todo caso, se reclasifica la falta o se confirma la clasificación ya

---

<sup>70</sup> Artículo 38 y 39 de la LOTFJA

<sup>71</sup> Artículos 7, 13 y 14, párrafo segundo de la LOTFJA.

<sup>72</sup> Artículo 43 de la LOTFJA.

<sup>73</sup> Artículo 20, fracción VIII de la LOTFJA.

realizada por la autoridad investigadora); y, **iv)** ejercer la facultad de atracción para resolver los procedimientos administrativos sancionadores por faltas graves y sancionar a los servidores públicos y particulares (persona física o moral) de acuerdo con la LGRA.

Respecto de esta última facultad, no queda claro que sucedería con el recurso de apelación en caso de que, en lugar de que la Sala Especializada sea la que se erija como la autoridad resolutora y sancione a un particular o funcionario por una falta grave, sea la Tercera Sección en uso de su facultad de atracción; esto pues, el recurso de apelación procede en contra de las resoluciones dictadas por las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas y lo conoce y resuelve la Tercera Sección, por lo tanto, si es la propia Tercera Sección la que sancione, sería esta misma quien conocería del recurso de apelación en contra de su propia sanción. Se considera que, de ser así, se presenta el problema de que la Tercera Sección sería juez y parte en esos procedimientos y se atentaría contra la imparcialidad que toda determinación jurisdiccional debe de revestir; esto, era justamente una de los problemas que la reforma buscaba resolver al propiciar que no fuera la propia autoridad administrativa la que investigara y sancionara las faltas graves, y por ello se justifica la intervención del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (a través de las Salas Especializadas en la materia y la Tercera Sección) para fungir como autoridad sancionadora, sin embargo, se estima que en la citada reforma se cometió el mismo error pues, en caso de que la Tercera Sección ejerza su facultad de atracción para sancionar, sería ella misma – juez y parte – la encargada de resolver el recurso de apelación donde tendría que calificar su propia actuación confirmándola o revocándola, lo cual, da pie a un problema de imparcialidad, tal como sucedía en el sistema tradicional de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Se estima conveniente referirse a la entrada en vigor de las tres leyes analizadas con anterioridad, mismas que publicaron a través de un mismo decreto el cual en su artículo transitorio PRIMERO establece que entrará en vigor al día siguiente de su publicación, pero sin perjuicio de lo dispuesto en los demás transitorios que van detallando el caso específico de cada una de estas tres leyes; además, el transitorio SEGUNDO, obliga a las legislaturas locales a realizar las adecuaciones necesarias para que su legislación se adapte mejor a la legislación federal,<sup>74</sup> cuestión que ha venido sucediendo de forma paulatina en algunos sistemas locales como en la Ciudad de México. Así las cosas, la Ley General de Responsabilidades Administrativas entró en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del referido Decreto y las obligaciones que en ella se establecen, en particular las de presentar las declaraciones patrimoniales y de intereses, se volvieron exigibles a partir del 14 de julio de 2017, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el: *“Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer la obligación de presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas”*; lo anterior, en estricto acato a lo dispuesto en los párrafos tercero y sexto del artículo transitorio TERCERO del Decreto que se analiza.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Artículo transitorio SEGUNDO del Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa de fecha 18 de julio de 2016: *“Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.”*

<sup>75</sup> Artículo transitorio TERCERO del Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa de fecha 18 de julio de 2016:

*“(…)*

*El cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, una vez que ésta entre en vigor, serán exigibles, en lo que resulte aplicable, hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de conformidad con la ley de la materia, emita los lineamientos, criterios y demás resoluciones conducentes de su competencia.*

*(…)*

*Una vez en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción determina los formatos para la presentación de las declaraciones patrimonial y de intereses, los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno presentarán sus declaraciones en los formatos que a la entrada en vigor de la referida Ley General, se utilicen en el ámbito federal.”*

Ahora bien, muchas otras disposiciones de la LGRA no tienen aplicación actualmente, en concreto, todo lo relativo a las intervenciones que puede llegar a tener el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues desafortunadamente, a la fecha no se han realizado los nombramientos de los magistrados que integrarán tanto las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas, como aquellos que conformarán la Tercera Sección de la Sala Superior – tal como ha venido sucediendo con el nombramiento del llamado Fiscal Anticorrupción -.

Por lo que hace a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en los artículos transitorios CUARTO y QUINTO del Decreto en comento, se establece que ambas entrarán en vigor al día siguiente de la publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación y se establece la obligación por parte de la Cámara de Senadores de nombrar a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana (nombramientos que ya se llevaron a cabo), así como la obligación por parte del Presidente de la República con la ratificación del Senado, de nombrar a los magistrados de las Salas Especializadas en la materia y la Tercera Sección, cuestión que no ha sucedido hasta la fecha y que resulta a todas luces negligente, pues entorpece la buena marcha del nuevo sistema de responsabilidades administrativas. Esta omisión por parte de los Senadores ya fue objeto del juicio de amparo indirecto No. 589/2018 por medio del cual, el Comité de Participación Ciudadana solicitó el amparo y protección de la justicia federal en contra de los siguientes actos reclamados:

- Omisión en el cumplimiento de la obligación constitucional de ratificar, o en su caso, rechazar, a los Magistrados anticorrupción, nombrados por el Ejecutivo Federal mediante oficio fechado el 24 de abril de 2017, atribuidos a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y a la Comisión Permanente de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión.
- Omisión de lograr la designación de los Magistrados Anticorrupción para la activación del funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción atribuido

al Presidente de la República, y Cámara de Senadores y Comisión Permanente de la LXIII Legislatura, ambas del Congreso de la Unión.

En este sentido, tal como la propia versión pública de la sentencia emitida por el Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México por la cual se resolvió el juicio de amparo indirecto 589/2018 refiere, los temas que se estudiaron fueron: **a)** la inconstitucionalidad de la omisión de transparentar y justificar la idoneidad ética y profesional de los Magistrados Anticorrupción nombrados por parte del Presidente de la República; **b)** la inconstitucionalidad del incumplimiento por parte del Senado de la República y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de la obligación de decidir en tiempo y forma sobre la ratificación o rechazo del nombramiento de los Magistrados Anticorrupción y; **c)** el congelamiento y la demora excesiva de la ratificación o rechazo del nombramiento de los Magistrados Anticorrupción, por cálculos políticos o por falta de acuerdos partidistas, resulta violatorio de los artículos 73, fracción XXIX-H, 109 y 113 de la Constitución Federal que prevé el Sistema Nacional Anticorrupción.

En el resultando SEGUNDO de la sentencia referida, el Juez de Distrito resolvió otorgar el amparo y protección de la justicia federal a los quejosos: *“en contra de la omisión en el cumplimiento de la obligación constitucional de ratificar, o en su caso, rechazar, a los Magistrados anticorrupción atribuido a la Cámara de Senadores y a la Comisión Permanente de la LXIII Legislatura, ambas del Congreso de la Unión, y en contra de la omisión de sujeción del nombramiento al principio de transparencia realizada por el Presidente de la República mediante oficio de 24 de abril de 2017, por las razones y para los efectos señalados en el penúltimo y último considerando de esta sentencia.”*

En suma, esta sentencia, si bien actualmente se encuentra recurrida ante los Tribunales Colegiados de Circuito, representa un avance en materia de responsabilidades administrativas y combate a la corrupción, pues a través de esta, se reconoció el derecho que tiene la sociedad a un medio ambiente libre de

corrupción<sup>76</sup> y se condenó la falta de actuación transparente y de rendición de cuentas por parte de las autoridades responsables. Además, se trata de un fallo muy relevante, no sólo por su importancia en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sino también porque es uno de los primeros fallos mediante los cuales el Poder Judicial de la Federación obliga al Poder Legislativo – en este caso a la Cámara de Senadores – a subsanar una omisión considerada inconstitucional, no obstante que, en el pasado, ya existían antecedentes muy recientes y novedosos en materia de omisiones legislativas por citar un ejemplo.<sup>77</sup>

Por último, para concluir con la PARTE I del presente trabajo, no se omitió mencionar que, además de las reformas constitucionales y las leyes que se han expuesto en sus puntos más relevantes (LGSNA, LGRA y LOTFJA), este nuevo sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos también implicó la creación de nuevas leyes y, en mayor o menor medida, un cambio en los siguientes ordenamientos – respecto de los cuales, dado el objeto de estudio del presente trabajo, no se detallan -, a saber:

- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. (**NUEVA**)
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (**REFORMADA**)
- Código Penal Federal. (**REFORMADO**) Al cual se hizo referencia de forma breve, a propósito de los delitos en materia de corrupción.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (**REFORMADA**)

---

<sup>76</sup> Considerando NOVENO de la Sentencia de fecha 31 de julio de 2018.

<sup>77</sup> El 15 de noviembre de 2017 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su Primera Sala, resolvió el Amparo en Revisión No. 1359/2015, mediante el cual obligó al Congreso de la Unión expedir una ley que regulara el gasto de la publicidad oficial, estableciendo como fecha límite el 30 de abril de 2018, pues estimó que la autoridad responsable había incurrido en una omisión legislativa que resultaba inconstitucional por atentar en contra de la libertad de expresión.

## **PARTE II**

### **COMENTARIO ACADÉMICO Y SOLUCIÓN DEL CASO PLANTEADO**

## **PRELIMINAR**

Una vez expuestos los aspectos teóricos, doctrinales, históricos, legales y jurisprudenciales más relevantes del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en México, se está en condiciones de entrar al desarrollo del segundo apartado del presente trabajo, en el cual, se pretende resolver el caso práctico planteado, para lo cual, en primer lugar se realiza una descripción del caso a resolver, denominado: *“Responsabilidades administrativas de los servidores públicos por hechos de corrupción en organismos gubernamentales”* propuesto por el Dr. Alejandro Orrico Gálvez, del cual se expondrán sus hechos más relevantes.

Posteriormente, se llevará a cabo la exposición de los problemas a resolver a través de una serie de cuestionamientos concretos, a los cuales, se irán dando respuesta a manera de propuesta de solución del caso. Cabe mencionar que, de acuerdo con la estructura del caso, se solicita que el mismo sea resuelto de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo cual, naturalmente obliga a realizar una comparativa directa entre los puntos más importantes de cada una de estas leyes que constituyen, en gran medida, la esencia de la diferencia entre el sistema tradicional de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y el sistema contemporáneo. Subsecuentemente, se proporcionará una perspectiva respecto de los aspectos éticos relacionados con el caso y algunos de los demás temas tratados a lo largo del presente trabajo que se relacionan íntimamente.

Finalmente, se ofrecerá una conclusión general y opinión personal respecto de los puntos de mayor interés desarrollados en ambas partes del trabajo, fijando posturas críticas respecto de los pros y contras de la última reforma que existió en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, recogiendo de manera sucinta aquellas críticas y comentarios positivos expresados a través de esta exposición, de manera que el lector pueda

obtener un panorama actualizado de la forma en que se encuentra regulada la materia en México y los cambios significativos sufridos recientemente.

### **DESCRIPCIÓN DEL CASO y ESTABLECIMIENTO DE HECHOS RELEVANTES**

A continuación, se narran las partes más importantes del caso, para que, de forma posterior, se responda a los cuestionamientos concretos planteados, a saber:

1. En el mes de noviembre de 2010, el área correspondiente del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se enteró de que el Director de Asuntos Corporativos de “Laboratorios Novartis” y el Presidente Ejecutivo de “Laboratorios Estendal” sostuvieron una conversación telefónica por la cual se filtró información reservada sobre la licitación de medicamentos, antes de su publicación oficial.

2. La Dirección Jurídica del IMSS solicitó la intervención de la Secretaría de la Función Pública para la investigación del caso.

3. No se logra acreditar la filtración de la información y por lo tanto, se exoneró a los funcionarios de los laboratorios de cualquier tipo de responsabilidad.

4. No obstante, en dicha investigación se lograron asegurar celulares, documentos y una computadora del Director de Adquisiciones de Bienes del IMSS.

5. Gracias a esto, se conoció que dicho funcionario filtraba información de otras licitaciones, vía correo electrónico, a los directivos de los proveedores de víveres “La Cosmopolitana, S.A. de C.V.” y “Productos Erel, S.A. de C.V.”

6. En dichos correos, estas empresas señalaban al funcionario del IMSS, los lineamientos de la convocatoria de la licitación que debían quedarse,

modificarse y/o eliminarse para que éstas se vieran beneficiadas por el eventual fallo.

7. De esta forma, el Director de Adquisiciones del IMSS, que contaba con la suficiente autoridad, modificaba la convocatoria en favor de las empresas referidas.

8. Dicha licitación fue suspendida para que no se atentara contra la libre concurrencia de los interesados y se iniciaron acciones legales en contra del servidor público implicado.

9. Cabe mencionar que este tipo de licitaciones llegaban a ser equivalentes a tres mil millones de pesos, cuestión que volvía más alarmante el caso en análisis.

### **PLANTEAMIENTO DE PROBLEMAS A RESOLVER y PROPUESTA DE SOLUCIÓN DEL CASO**

En el presente apartado, se dará respuesta a los cuestionamientos concretos que se plantean respecto del caso expuesto con anterioridad, para lo cual, se solicita resolverlo conforme a la legislación vigente en el año 2010, principalmente considerando las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y también, resolver otra serie de preguntas, considerando que los hechos hubieran tenido lugar el 21 de julio de 2017, por lo tanto, se deberán tomar en cuenta las disposiciones legales vigentes, en especial la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Así las cosas, conforme a la legislación vigente en 2010 se deberá responder lo siguiente:

1. ¿Es factible ejercer acción para sancionar administrativamente al Director de Adquisición de Bienes del IMSS y a los particulares vinculados con los hechos?

**Respuesta.** Sí es factible ejercer acción para sancionar administrativamente al Director de Adquisiciones de Bienes del IMSS, en atención a lo siguiente: el artículo 2 de la LFRASP establece que: *“son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales”*. En este sentido, el artículo 108 Constitucional cataloga a los miembros de la Administración Pública Federal como servidores públicos; por su parte, el artículo 5 de la Ley del Seguro Social dispone que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo público descentralizado;<sup>78</sup> por lo tanto, de acuerdo al párrafo tercero, del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>79</sup> los organismos descentralizados como el IMSS – y por consiguiente los titulares de los órganos que lo conforman como el Director de Adquisición de Bienes – forman parte de la administración pública paraestatal y son servidores públicos a los cuales les aplica las disposiciones de la LFRASP.

Además, sentado lo anterior, se puede afirmar que, toda vez que el referido Director incumplió con varias de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la LFRASP, sí es factible ejercer acción en su contra, pues el propio artículo en su último párrafo, refiere que: *“el incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan,*

---

<sup>78</sup> Artículo 5 de la Ley del Seguro Social: *“La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo.”*

<sup>79</sup> Artículo 1º de la LOAPF: *“La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada.*

*Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”*

sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.” Para tales fines, será necesario substanciar los procedimientos de investigación y sanción correspondientes; sin embargo, no es factible ejercer acción para sancionar a los particulares vinculados con los hechos del caso porque las sanciones aplicables de acuerdo con el sistema tradicional de responsabilidades administrativas, es decir, de conformidad con la LFRASP, sólo resultan aplicables a los servidores públicos y no a los particulares.

2. ¿Cuáles son los principios y obligaciones incumplidos por el mencionado Director y, en su caso, por los particulares?

**Respuesta.** Tomando en cuenta los principios que se enuncian en el artículo 7 de la LGRASP, se considera que aquellos que fueron incumplidos por el Director de Adquisición de Bienes del IMSS son los de: **legalidad, honradez e imparcialidad**; y, por lo que hace a las obligaciones contenidas en el artículo 8 de la misma Ley, dicho Director incumplió con las siguientes:

*“I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y **abstenerse de cualquier acto u omisión que** cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o **implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;**”*

(...)

*III.- **Utilizar** los recursos que tenga asignados y **las facultades que le hayan sido atribuidas** para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, **exclusivamente para los fines a que están afectos;***

(...)

*V.- **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,** sustracción, destrucción, ocultamiento o **inutilización indebidos;***

**VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;**

(...)

**XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;**

(...)

**XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.”**

Cabe mencionar que, por lo que hace a la fracción XIII del artículo 8 de la LFRASP anteriormente transcrita, si bien los hechos del caso no permiten establecer de manera clara que, mediante la modificación a las licitaciones en favor de las empresas señaladas, el Director de Adquisición de Bienes del IMSS obtuvo o pretendió obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones que el Estado le otorga; lo cierto es que, lo establecido en esta fracción, es uno de los motivos más comunes por el cual, los funcionarios hacen lo posible por beneficiar ilegalmente a determinadas empresas con el sentido del fallo de las licitaciones. Por lo anterior, parece adecuado señalar de forma hipotética, a esta fracción como parte de las obligaciones que este Director incumplió (se hace hincapié en que no se puede saber a ciencia cierta pues los hechos del caso no permiten esclarecer este punto en particular).

Ahora bien, por lo que hace a la obligación establecida en la fracción XXIV, del artículo 8 de la LFRASP, ésta debe ser analizada a la luz de la norma que el servidor público en cuestión infringió, al dejar de observar diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) como el artículo 26, párrafo quinto que señala: “En los

procedimientos de contratación deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, **debiendo las dependencias y entidades proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos, a fin de evitar favorecer a algún participante.**” Tal como se desprende de los hechos, se violó esta disposición y por lo tanto, se incumple con la obligación establecida en la fracción XXIV, del artículo 8 de la LFRASP, pues el Director de Adquisición de Bienes del IMSS, es de presumirse que, en todo momento pretendió favorecer a las empresas implicadas; y, asimismo infringió el párrafo sexto del propio artículo 26 de la LAASSP que dispone: **“Las condiciones contenidas en la convocatoria a la licitación e invitación a cuando menos tres personas y en las proposiciones, presentadas por los licitantes no podrán ser negociadas.”**

Del análisis de los hechos del caso, se puede concluir que, cuando el mencionado Director discutía con los empresarios involucrados, acerca de los lineamientos de la convocatoria de la licitación que debían quedarse, modificarse y/o eliminarse, en realidad estaban negociando las bases de la licitación, en total contravención a la norma citada.

Igualmente, se considera que este servidor publicó violó lo dispuesto por el artículo 30 de la LAASSP<sup>80</sup>, toda vez que remitió el proyecto de la convocatoria a los empresarios involucrados y no lo hizo de manera abierta a través de los canales oficiales. Por lo anterior, es clara su infracción a la obligación de abstenerse a incumplir con cualquier disposición legal relacionada con el servicio público – todo esto, sin perjuicio de las consecuencias jurídicas que la propia LAASSP establece para el caso de que existan irregularidades en el procedimiento de licitación -.

Por último, por lo que hace a los particulares involucrados (los directivos de los proveedores de víveres “La Cosmopolitana, S.A. de C.V.” y “Productos Erel,

---

<sup>80</sup> Artículo 30 de la LAASSP: “La publicación de la convocatoria a la licitación pública se realizará a través de CompraNet y su obtención será gratuita. Además, simultáneamente se enviará para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, un resumen de la convocatoria a la licitación que deberá contener, entre otros elementos, el objeto de la licitación, el volumen a adquirir, el número de licitación, las fechas previstas para llevar a cabo el procedimiento de contratación y cuando se publicó en CompraNet y, asimismo, la convocante pondrá a disposición de los licitantes copia del texto de la convocatoria.”

S.A. de C.V.”), si bien desde un punto de vista ético incumplieron con el principio de honradez, desde el punto de vista jurídico, no se puede considerar que infringieron los principios u obligaciones provistos en la LFRASP porque, como se refirió en la respuesta a la pregunta anterior, dicha Ley no aplica a los particulares.

3. ¿Quién o quiénes serían las autoridades competentes para investigar, sustanciar y resolver el procedimiento sancionador?

**Respuesta.** El artículo 4 de la LFRASP establece que “*para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.*” Posteriormente, el artículo 10 de la propia Ley acota que “*en las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.*” Por su parte, el artículo 83 del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social vigente en noviembre de 2010<sup>81</sup> prevé la existencia de un Órgano Interno de Control que se auxiliará de las distintas áreas relacionadas y tendrá las facultades previstas en los artículos 66 y 67 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública – vigente en noviembre de 2010 – dentro de las cuales destacan la de “*tramitar y dar seguimiento a las*

---

<sup>81</sup> Artículo 83 del RIIMSS: “*Al frente del Órgano Interno de Control habrá un titular designado en los términos del artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quien en el ejercicio de sus facultades se auxiliará por los titulares de las áreas de responsabilidades; auditoría interna; quejas; auditoría de control y evaluación y apoyo al buen gobierno, y auditoría de servicios médicos, designados en los mismos términos. El titular del Órgano Interno de Control tendrá las facultades establecidas en el artículo 66 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. Los titulares de las áreas señaladas en el párrafo precedente ejercerán las facultades previstas en el artículo 67 del mismo ordenamiento. Dichos titulares ejercerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, las facultades señaladas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o, en su caso, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como los demás ordenamientos legales y administrativos aplicables.*”

*investigaciones respecto de las quejas y denuncias relacionadas con servidores públicos y sobre las peticiones que realice la ciudadanía”,* órgano que por remisión, cuenta con la facultad señalada en la fracción II, del artículo 37 del mismo Reglamento, consistente en: *“recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, practicando en su caso las investigaciones que se requieran para su integración, y turnarlas para su atención a la autoridad competente, realizando el seguimiento del procedimiento disciplinario respectivo hasta su resolución, así como captar y tramitar las peticiones sobre los trámites, servicios y sugerencias de mejoramiento que presenta la ciudadanía; comunicando al ciudadano de la remisión de su petición al órgano interno de control competente o a la autoridad que corresponda”;* además de que la fracción I, del artículo 63 de dicho Reglamento que menciona que estos órganos son los facultados para: *“Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable...”;* y, finalmente, los artículos artículo 16 y 21 de la LFRASP especifican que será el Órgano Interno de Control quien lleve a cabo el procedimiento tanto de investigación, como de sanción.

Todo lo anterior, sin perjuicio de que dicho órgano se pueda ver auxiliado por otras autoridades del IMSS que tengan injerencia en estos temas, como pueden ser la Coordinación de Investigaciones y Asuntos de Defraudación dependiente de la Dirección Jurídica del IMSS, de acuerdo con su Reglamento vigente en noviembre de 2010; por todo lo expuesto, **es claro que el Órgano Interno de Control de IMSS sería el facultado para investigar, sustanciar y resolver el procedimiento sancionador.**

4. Señale brevemente en qué consiste el procedimiento sancionador previsto en la LFRASP.

**Respuesta.** El procedimiento sancionador se encuentra previsto principalmente en el artículo 21 de la LFRASP y se divide en cuatro etapas:

- a) Citatorio.** Primero, el Órgano Interno de Control deberá notificar al presunto responsable un citatorio para que comparezca de forma personal a una audiencia. En dicho citatorio se deberá indicar el lugar, el día y la hora de la audiencia (que deberá tener verificativo dentro de los siguientes 5 a 15 días hábiles), así como los actos u omisiones que se le imputan al servidor público y que puede acudir acompañado de un defensor. La notificación de este documento se debe realizar de manera personal.
- b) Audiencia.** Posteriormente, se llevará a cabo la audiencia señalada en el citatorio en la cual, el presunto responsable deberá rendir su declaración en torno a los hechos por los cuales se pretende sancionar. Es importante que el servidor público en cuestión acuda a dicha audiencia pues, de lo contrario, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.
- c) Periodo de pruebas.** Una vez que ha concluido la audiencia, se le concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca todos aquellos elementos de prueba que estime pertinentes. Lo anterior, sin perjuicio de que, en caso de estimarlo necesario, el Órgano Interno de Control puede requerir al servidor público y a las dependencias o entidades de gobierno involucradas, la información y documentación que considere oportuna, así como ordenar la práctica de las diligencias o audiencias necesarias para la investigación y esclarecimiento de los hechos.
- d) Resolución.** Finalmente, una vez que han sido desahogadas las pruebas, el Órgano Interno de Control contará con un plazo de 45 días hábiles para emitir una resolución por escrito en la cual establecerá la inexistencia de la responsabilidad o impondrá la sanción administrativa que corresponda al infractor, misma que se le deberá notificar en un plazo no mayor a 10 días hábiles.

Algunos aspectos que se deben tomar en cuenta respecto del citado procedimiento es que: **i)** de acuerdo con el artículo 23 de la LFRASP, todas las diligencias que se practiquen deberán constar por escrito en sus respectivas actas circunstanciadas; **ii)** previa o posteriormente al citatorio que se notifique al presunto responsable, el Órgano Interno de Control podrá determinar la suspensión temporal del cargo del servidor público en cuestión, misma que cesará cuando así lo disponga dicho órgano, antes de que empiece el procedimiento sancionador, durante éste, o bien, cuando se dicte la resolución a dicho procedimiento; y, **iii)** de acuerdo con el artículo 18 de la LFRASP, la Secretaría de la Función Pública podría requerir al órgano Interno de Control el envío del expediente respectivo para que sea ésta, de forma directa, la que imponga las sanciones administrativas correspondientes si estima que, por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones, así deba hacerlo.

**5.** ¿Cuáles serían las sanciones aplicables al Director de Adquisición de Bienes del IMSS y, en su caso, a los particulares?

**Respuesta.** Primero, se debe tomar en cuenta los tipos de sanciones que establece la LFRASP y la gravedad con las que las califica. En este sentido, su artículo 13 dispone lo siguiente:

*“Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:*

*I.- Amonestación privada o pública;*

*II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;*

*III.- Destitución del puesto;*

*IV.- Sanción económica, e*

*V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.*

*Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de tres meses a un año de inhabilitación.*

*Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.*

*En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.*

*En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XVI, XIX, XIX-C, XIX-D, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.*

*Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.*

*La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.”*

Por su parte, el artículo 14 de la LFRASP dispone las siguientes reglas que también influyen en la gravedad de la sanción:

*“ARTICULO 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:*

*I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;*

*II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;*

*III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;*

*IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;*

*V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y*

*VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.*

*Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.”*

Tomando en cuenta lo anterior, se considera que el Director de Adquisición de Bienes del IMSS debe hacerse acreedor a la destitución del puesto e inhabilitación para ejercer algún empleo, cargo o comisión en el servicio público; esto es así, porque de conformidad con lo dispuesto en el párrafo quinto del citado artículo 13, el incumplimiento por parte de un servidor público a la obligación de desempeñar su empleo sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones que el Estado le otorga (fracción XIII, del artículo 8 de la LFRASP), es una infracción grave y, por lo tanto, se puede hacer acreedor a las sanciones referidas (destitución e inhabilitación). Ahora bien, en este punto se debe distinguir dos cuestiones: **a)** si no se logra probar que haya existido un beneficio económico; y, **b)** que se pretendía tal cuestión, por parte del servidor público. En el primer caso, la inhabilitación correspondiente será de tres meses a un año; en el segundo caso, tal como es de presumirse – aún y cuando los hechos del caso no permitan afirmarlo con exactitud – si el servidor público obtuvo o pretendió obtener un beneficio, entonces la inhabilitación deberá ser de diez a veinte años, pues de acuerdo con el monto de este tipo de licitaciones que rebasan los tres mil millones de pesos según lo señalado en el hecho número 9, lo más probable es que el beneficio que recibiría el Director responsable sería mayor a las 200 veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal en noviembre de 2010; sanción que deberá imponerse cerca de los límites máximos a que se hace referencia (tres meses a un año o diez a veinte años según se pueda comprobar el beneficio o no del infractor) pues de acuerdo con el artículo 14 de la LFRASP, ésta es una práctica que se debe suprimir y el nivel jerárquico de infractor es alto, pues sólo se encuentra un escalón por debajo del Director General del IMSS.

Finalmente, por lo que hace a los particulares, se reitera que en términos de la LFRASP no se les podría sancionar, pues ha quedado claro que dicha Ley únicamente resulta aplicable a los servidores públicos.

Por otra parte, conforme a la legislación vigente el 21 de julio 2017 a la fecha, se deberá responder lo siguiente:

6. En términos de la LGRA hipotéticamente aplicable a los hechos, ¿es factible ejercer acción para sancionar administrativamente al Director de Adquisición de Bienes del IMSS y a los particulares vinculados con los hechos?

**Respuesta.** Sí es factible ejercer acción en contra, tanto del Director de Adquisiciones de Bienes del IMSS, como de los particulares vinculados con los hechos ya que, tal como lo refiere su artículo 1, la LGRA tiene por objeto establecer: “...*las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves...*”; en efecto, tal como se explicará en la respuesta a la pregunta número 7, las faltas administrativas cometidas por los particulares entran en la categoría de “*graves*”; asimismo, el artículo 4 de la LGRA señala que son sujetos de esta Ley, los servidores públicos y los particulares.

Cabe mencionar que, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley en comento, por particulares no sólo debe entenderse personas físicas, sino también personas morales, las cuales, serán susceptibles de ser sancionadas por actos vinculados con faltas administrativas graves que sean realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación y pretendan obtener beneficios para dicha persona moral por medio de estos actos.

7. En términos de la LGRA hipotéticamente aplicable a los hechos, ¿cuáles son los principios y faltas administrativas cometidas por el servidor público y, en su caso, por los particulares?

**Respuesta.** En términos del artículo 7 de la LGRA, el Director de Adquisición de Bienes del IMSS incumplió con los principios de **legalidad, honradez, imparcialidad** y con las directrices que a continuación se señalan, también contenidas en el citado artículo, a saber:

“...

**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;**

(...)

**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;**

(...)

**X. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado mexicano.”**

Por otra parte, el Director de Adquisición de Bienes del IMSS cometió la falta administrativa no grave contenida en la fracción V, del artículo 49 de la LGRA consistente en: **“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”**, pues es evidente que realizó un uso indebido de la información a su cargo al divulgarla de manera ilegal en favor de los particulares involucrados.

Igualmente, cometió las faltas administrativas graves siguientes: **a) cohecho**<sup>82</sup> por – presumiblemente – haber aceptado o pretendido obtener, con

---

<sup>82</sup> Artículo 52 de la LGRA: *“Incurrirá en 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, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.”*

motivo de sus funciones, un beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público; y, **b) abuso de funciones**<sup>83</sup> por haberse valido de sus funciones para – presumiblemente – generar un beneficio para sí; ambas conductas con motivo de los beneficios que pretendió brindarle a “La Cosmopolitana, S.A. de C.V.” y “Productos Erel, S.A. de C.V.”.

Ahora bien, por lo que hace a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, se detectan las siguientes: **a) soborno**<sup>84</sup> pues, es de presumirse que ofrecieron algún beneficio indebido al Director de Adquisición de Bienes del IMSS, para que éste les brindara información reservada sobre las licitaciones y los pudiera beneficiar con el sentido del fallo; **b) tráfico de influencias para inducir a la autoridad**<sup>85</sup> pues, es de presumirse que utilizaron su poder económico o político sobre el Director de Adquisición de Bienes del IMSS con el propósito de verse beneficiados de forma ilegal, con el sentido del fallo de la licitación en la que se encontraban participando; y, **c) colusión**<sup>86</sup> al llevar a cabo actos tendientes a obtener una ventaja y beneficio indebido en materia de contratación pública.

---

<sup>83</sup> Artículo 57 de la LGRA: *“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 a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.”*

<sup>84</sup> Artículo 66 de la LGRA: *“Incurrirá en soborno el particular que prometa, ofrezca o entregue cualquier beneficio indebido a que se refiere el artículo 52 de esta Ley 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.”*

<sup>85</sup> Artículo 68 de la LGRA: *“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.”*

<sup>86</sup> Artículo 70 de la LGRA: *“Incurrirá en colusión el particular que 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 indebidamente en las contrataciones públicas de carácter federal, local o municipal.”*

8. En términos de la LGRA hipotéticamente aplicable a los hechos, ¿quién o quiénes serían las autoridades competentes para investigar, sustanciar y resolver el procedimiento sancionador?

**Respuesta.** La autoridad competente para investigar y sustanciar el procedimiento administrativo sancionador en términos de la LGRA es el Órgano Interno de Control del IMSS, previsto en el artículo 83 del Reglamento Interior del IMSS; y, la autoridad resolutora competente es la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa correspondiente. Lo anterior, conforme a los artículos 3, fracciones II, III y IV, 10 y 12 de dicha Ley.<sup>87</sup>

No se ignora que, la Ley establece que no podrá fungir como investigadora, sustanciadora y resolutora una misma autoridad, por lo tanto, se considera que el Titular del Órgano Interno de Control debe ser la autoridad

---

<sup>87</sup> Artículo 3 de la LGRA: “Para efectos de esta Ley se entenderá por:

II. *Autoridad investigadora:* La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de Faltas administrativas;

III. *Autoridad substanciadora:* La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la Autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora;

IV. *Autoridad resolutora:* Tratándose de Faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos internos de control. Para las Faltas administrativas graves, así como para las Faltas de particulares, lo será el Tribunal competente;”

Artículo 10 de la LGRA: “Las Secretarías y **los Órganos internos de control**, y sus homólogas en las entidades **federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las Faltas administrativas.**

**Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como Faltas administrativas no graves, las Secretarías y los Órganos internos de control serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta Ley.**

*En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de Faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la Autoridad substanciadora para que proceda en los términos previstos en esta Ley.”*

Artículo 12 de la LGRA: “Los Tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves y de Faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta Ley.”

substanciadora, mientras que alguno de sus órganos auxiliares debe ser la autoridad investigadora en términos del propio artículo 83 del Reglamento Interior del IMSS, administrado con el artículo 5 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, para que no se incumpla con esa prohibición.

Igualmente se hace notar que, si bien, en el presente caso se cometieron tanto faltas no graves como faltas graves, la autoridad resolutora debe ser únicamente la Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa especializada en la materia pues, aunque originariamente corresponde a los Órganos Internos de Control sancionar las faltas no graves, y a las Salas Especializadas les corresponde las faltas graves pues, el artículo 13 de la LGRA refiere que: *“Si el Tribunal determina que se cometieron tanto faltas administrativas graves, como faltas administrativas no graves, al graduar la sanción que proceda tomará en cuenta la comisión de éstas últimas”*, es decir, éste sancionará ambos tipos de faltas, para lo cual, las faltas no graves servirán como un criterio a tomar en cuenta para la graduación de la sanción que decida imponer.

**9.** Señale brevemente en qué consiste el procedimiento sancionador previsto en la LGRA aplicable hipotéticamente al caso.

**Respuesta.** El procedimiento sancionador aplicable al caso es el siguiente:

- a) Investigación.** Esta etapa inicia de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes. En el caso concreto, se conoce que derivó de la intervención de la Dirección Jurídica del IMSS y el aseguramiento de celulares, documentos y computadoras al Director de Adquisición de Bienes del IMSS.
- b) Informe de Presunta Responsabilidad Administrativas.** Con la emisión de este informe por parte de la autoridad investigadora, se realiza la calificación de la falta administrativa como grave o no grave (en el caso concreto existen ambas), y se da inicio, propiamente, al

procedimiento sancionatorio cuando dicha autoridad lo remite a la autoridad sustanciadora según sea el caso, quien deberá pronunciarse respecto de su admisión, dentro de los tres días hábiles siguientes.

- c) Emplazamiento.** Una vez que la autoridad sustanciadora admita el informe, ordenará el emplazamiento del presunto responsable citándolo para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial.
- d) Audiencia inicial.** Se deberá celebrar dentro de los diez a quince días hábiles siguientes al emplazamiento. En esta audiencia, el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente y ofrecerá las pruebas que estime necesarias para su defensa. En su caso, los terceros llamados al procedimiento de responsabilidad administrativas podrán realizar manifestaciones y ofrecer las pruebas que estimen convenientes. Llevado a cabo lo anterior, la autoridad sustanciadora declarará cerrada la audiencia, luego de lo cual las partes no podrán ofrecer más pruebas en esta etapa del procedimiento, que las supervenientes.
- e) Remisión de expediente.** A mas tardar, dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la autoridad sustanciadora deberá enviar a la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas los autos originales del expediente y notificar a las partes de su envío.
- f) Recepción de expediente.** Una vez que la Sala ha decidido que el asunto es de su competencia deberá notificar a las partes sobre la recepción del expediente.
- g) Periodo de pruebas.** Las partes contarán con 15 días hábiles para ofrecer más pruebas ante la Sala, la cual, deberá dictar un acuerdo de admisión de pruebas después de transcurrido ese plazo.
- h) Periodo de alegatos.** Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas y si no existieran diligencias pendientes, la Sala declarará abierto el

periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes.

- i) Cierre de instrucción.** Una vez transcurrido el periodo de alegatos, la Sala, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda.
- j) Resolución.** Deberá ser dictada en un plazo no mayor a treinta días hábiles el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días cuando la complejidad del asunto así lo requiera. Tiene que ser notificada de forma personal al presunto responsable (Director de Adquisición de Bienes del IMSS, “La Cosmopolitana, S.A. de C.V.” y “Productos Erel, S.A. de C.V.”).

Cabe mencionar que esa resolución es impugnable vía recurso de apelación ante la Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de acuerdo con lo previsto en los artículos 215 a 219 de la LGRA.

Igualmente, se considera que, en términos de lo dispuesto por el artículo 185 de la LGRA, el procedimiento sancionatorio del Director de Adquisición de Bienes, los directivos de los proveedores de víveres “La Cosmopolitana, S.A. de C.V.” y “Productos Erel, S.A. de C.V.” como personas físicas y dichas empresas como personas morales, deberían de acumularse y resolverse como uno solo pues derivan de faltas administrativas relacionadas entre sí.

**10.** En términos de la LGRA hipotéticamente aplicable a los hechos, ¿cuáles serían las sanciones aplicables al Director de Adquisición de Bienes del IMSS y, en su caso, por los particulares?

**Respuesta.** El Director de Adquisición de Bienes del IMSS, debe hacerse acreedor a la destitución del puesto e inhabilitación para ejercer algún empleo, cargo o comisión en el servicio público en términos del artículo 78, fracciones II y

IV de la LGRA<sup>88</sup>; ahora bien, sobre este aspecto se deben distinguir dos cuestiones: **a)** si no se logra probar que haya existido un beneficio económico; y, **b)** que sí se logre acreditar tal cuestión, por parte del servidor público. En el primer caso, la inhabilitación correspondiente será de tres meses a un año; en el segundo caso, tal como es de presumirse – aún y cuando los hechos del caso no permitan afirmarlo con exactitud – si el servidor público obtuvo un beneficio, entonces la inhabilitación deberá ser de diez a veinte años, pues de acuerdo con el monto de este tipo de licitaciones que rebasan los tres mil millones de pesos según lo señalado en el hecho número 9, lo más probable es que el beneficio que recibiría el Director responsable sería mayor a las 200 veces la Unidad de Medida y Actualización; sanción que deberá imponerse cerca de los límites máximos a que se hace referencia (tres meses a un año o diez a veinte años según se pueda comprobar el beneficio o no del infractor) pues de acuerdo con las fracciones II y VI del artículo 80 de la LGRA<sup>89</sup>, el nivel jerárquico de infractor es alto, pues sólo se encuentra un escalón por debajo del Director General del IMSS y es de presumirse que el monto del beneficio derivado de la infracción es muy alto; además, tal como se adelantaba en la respuesta de la pregunta número 8, de

---

<sup>88</sup> Artículo 78 de la LGRA: “Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

*I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;*

*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.*

*A juicio del Tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la Falta administrativa grave.*

*La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.*

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

<sup>89</sup> Artículo 80 de la LGRA: “Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo 78 de esta Ley se deberán considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como los siguientes:

*(...)*

*II. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;*

*(...)*

*VI. El monto del beneficio derivado de la infracción que haya obtenido el responsable.”*

acuerdo con el artículo 13 de la LGRA, la Sala Especializada deberá tomar en cuenta la comisión de la sanción no grave de uso y divulgación indebida de la información, para la graduación de la sanción que corresponde. Asimismo, se le deberá imponer una sanción económica de hasta dos tantos de los beneficios que presumiblemente obtuvo, de conformidad con el artículo 79 de la LGRA<sup>90</sup>.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 81, fracción I, incisos a) y b),<sup>91</sup> los particulares personas físicas deberán hacerse acreedores a una sanción económica cerca del límite superior de ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, ya que – como se desprende de los hechos – las licitaciones fueron canceladas y por lo tanto no pudieron obtener un beneficio económico, pero tal como se menciona en la pregunta siguiente, a los particulares sí se les puede sancionar económicamente aun cuando no hayas obtenido un beneficio económico. Igualmente, deberán hacerse acreedores a la inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos u obras públicas por un periodo cercano al límite superior de ocho años. De forma similar, de acuerdo con el artículo 81, fracción II, incisos a) y b),<sup>92</sup> se debe sancionar a los particulares personas morales, pero en su caso, los límites superiores de las sanciones se amplían a un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y

---

<sup>90</sup> Artículo 79 de la LGRA: “En el caso de que la Falta administrativa grave cometida por el servidor público le genere beneficios económicos, a sí mismo o a cualquiera de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, se le impondrá sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios económicos obtenidos. Lo anterior, sin perjuicio de la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo anterior.”

<sup>91</sup> Artículo 81 de la LGRA: “Las sanciones administrativas que deban imponerse por Faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, consistirán en:

I. Tratándose de personas físicas:

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

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

<sup>92</sup> “II. Tratándose de personas morales:

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

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

Actualización para la sanción económica; y, diez años para la sanción de inhabilitación.

Lo anterior es así, toda vez que, de acuerdo con las fracciones I y III, del artículo 82 de la LGRA existen elementos que agravan su actuar: **a)** el grado de participación directo en la falta administrativa; y, **b)** la capacidad económica del infractor que se presume alta por el volumen de operaciones requerido para este tipo de licitaciones de más de tres mil millones de pesos.

**11.** Finalmente, en términos de la LGRA los servidores públicos sólo pueden ser sancionados económicamente cuando obtienen un beneficio o generen alguna afectación al erario público, sin perjuicio de ello, los particulares relacionados con hechos de corrupción sí pueden ser objeto de dicha sanción, aun cuando no hubieren obtenido el beneficio pretendido, respecto de lo cual se solicita indicar desde la perspectiva ética y/o de derechos humanos, si esta distinción resulta razonable. Argumente su respuesta.

**Respuesta.** Desde una perspectiva ética, se considera inadecuado que exista una distinción entre las sanciones a que se hace acreedor un particular y un servidor público por los mismos hechos, pues atenta directamente contra un principio básico de equidad ya que se favorece claramente a los servidores públicos y se perjudica a los particulares; lo cual, los lleva a un desafortunado plano de desigualdad e injusticia; máxime que, sin realizar un juicio de valor, en muchas ocasiones, son los servidores públicos los que buscan poner trabas a los particulares para orillarlos a adoptar esquemas ilegales de corrupción.

Además, desde la óptica de los derechos humanos, se transgrede uno de sus principios rectores, el de “*universalidad*” pues una de las manifestaciones de este principio rector es, precisamente, el principio de igualdad; por ello, se estima que el punto de vista parcial por parte de los legisladores que aprobaron esta Ley, así como la falta de entendimiento de las directrices que marca la CPEUM en materia de derechos humanos, genera que existan ordenamientos legales que propicien la desigualdad entre los gobernados, tal como en el caso que se analiza.

Con lo anterior, no se ignora la máxima del derecho de: “*tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales*” pues, si bien, en muchas ocasiones se justifica

que los servidores públicos y los particulares sean diferentes frente a la Ley, en este caso no se justifica tal distinción ya que, en última instancia, se trata de una misma hipótesis normativa (incurrir en falta grave por hechos de corrupción) que es actualizada por una persona física, moral o servidor público – al final de cuentas, persona – pero que, de forma inequitativa, les corresponde una sanción distinta. Es decir, se les está otorgando un “trato diferenciado”<sup>93</sup> a dos personas que se encuentran en una misma situación o análoga, con lo cual, se crea una ruptura de la igualdad que genera discriminación.

En este sentido, se considera que no existe una “justificación objetiva y razonable”<sup>94</sup> para que se castigue de formas distintas a dos personas que cometen una misma falta, por el único hecho de que una de ellas trabaja en el servicio público y la otra en la iniciativa privada, pues, se les está dotando de categorías distintas que generan desigualdad social, como si se tratara de ciudadanos de primera y segunda categoría; lo cual, no solo está mal desde un punto de vista ético, sino que transgrede los derechos humanos consagrados en la CPEUM y los tratados internacionales que en esa materia han sido suscritos por México.

## **CONCLUSIONES**

Los cambios recientes en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos han significado un buen avance respecto del sistema de responsabilidades anterior; sin embargo, no todo lo que se llevó a cabo con esta serie de reformas fue positivo y, además, se perdió la oportunidad de incluir ciertos temas que hubieran significado un tratamiento más completo y adecuado de la materia.

Entre los aciertos conseguidos, se encuentran los siguientes: **a)** se puso el énfasis de la reforma en atacar la corrupción, y el Estado reconoce la gravedad de

---

<sup>93</sup> Tesis 1ª./J. 44/2018, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, julio de 2018, p.170.

<sup>94</sup> Tesis 1ª./J. 49/2016, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, octubre de 2016, p. 370.

la problemática que este fenómeno provoca; **b)** ahora también se puede sancionar a los particulares, lo cual, resulta positivo pues el Estado parece entender que la corrupción es un fenómeno bilateral; **c)** se incorpora lo que comúnmente se conoce como ley tres de tres a través de la cual, los servidores públicos están obligados a realizar su declaración fiscal, patrimonial y, además, una declaración de intereses que busca clarificar las relaciones y/o actividades que podrían comprometer la toma de decisiones de los servidores público; **d)** se crea el Sistema Nacional Anticorrupción que puede servir para que las autoridades involucradas en el combate a la corrupción logren su cometido de manera más eficiente; **e)** se constituye una Plataforma Digital Nacional a cargo de la Secretaría Ejecutiva del SNA que facilitará el flujo de información entre las autoridades y en la cual se llevará el registro de las declaraciones patrimoniales, fiscales y de intereses de los servidores públicos; **f)** se establece el Comité de Participación Ciudadana que permite que los ciudadanos se encuentren mucho más involucrados y ejerzan una vigilancia cercana a las autoridades, en temas de combate a la corrupción; **g)** se crea la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción que investigará de manera concreta los delitos relacionados con esta materia; **h)** se incorpora una regulación de carácter “*general*” que permite la concurrencia de los tres niveles de gobierno para realizar un esfuerzo conjunto – en el ámbito de sus competencias – en materia de combate a la corrupción y una homologación de los sistemas de responsabilidades estatales y federal; **i)** el modelo contemporáneo de responsabilidades es más garantista al reconocer de manera explícita conceptos como la presunción de inocencia – que antes solo se encontraba reconocido de forma jurisprudencial -,<sup>95</sup> y se asegura una mayor imparcialidad de las resoluciones pues, para el caso de faltas graves, la autoridad que investiga, la que substancia el procedimiento y la que lo resuelve son distintas; **j)** hay una gran variedad de recursos que permiten una mejor defensa por parte de los presuntos responsables (inconformidad, revocación, reclamación, apelación y revisión) **k)** existe una mayor claridad en la “*tipificación*” de las

---

<sup>95</sup> Tesis I.11º.A.5 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (en Publicación Semanal)*, Décima Época, septiembre de 2018.

conductas infractoras; y, **l)** se amplía la lista de personas que pueden ser susceptibles de ser sancionadas por cometer infracciones administrativas, no solo a particulares – personas físicas o morales -, sino también, líderes sindicales, candidatos de elección popular, equipos de campaña y, en general, cualquiera que tenga a su cargo el ejercicio de recursos públicos.

Ahora bien, entre los aspectos que se consideran erróneos en el nuevo modelo de responsabilidades administrativas o aquellas que, equivocadamente, se omitieron prever, están las siguientes: **a)** es inequitativo que a los particulares se les pueda sancionar económicamente aún cuando no hayan obtenido un beneficio mientras que, a los servidores públicos, solo se les puede sancionar económicamente si se acredita que obtuvieron un beneficio o causaron un daño al erario; **b)** si bien existe una clasificación más clara y tipificada de las infracciones graves y no graves, lo cierto es que sus sanciones quedan bajo la consideración de la autoridad resolutora que, únicamente, se guía por un estándar un tanto abierto, lo que se puede prestar a arbitrariedades; **c)** se debió haber previsto la sanción específica para cada conducta con su propio margen mínimo y máximo en su caso; **d)** es incorrecto que muchas de las conductas catalogadas como graves, coinciden con los delitos en materia de corrupción previstos en el Código Penal de la Federación, situación que genera inseguridad jurídica para los presuntos responsables; lo correcto era que se definieran y diferenciaron claramente las infracciones administrativas de los delitos; **e)** no bastaba, únicamente, con el establecimiento de medidas coercitivas en el nuevo sistema de responsabilidades sino que, se debió establecer mejores estructuras que permitieran garantizar la contratación y permanencia de servidores públicos capacitados y comprometidos con sus trabajos, a través de un servicio civil de carrera, la exigencia de niveles educativos mínimos, exámenes psicológicos y de conocimientos, etc.; **f)** la reforma debió incluir la supresión de la inmunidad procesal (fuero) que existe en favor de servidores públicos de ciertos niveles pues, se ha abusado de esta figura como una herramienta de impunidad; **g)** se realizaron algunos ejercicios ociosos como el infructífero y oneroso cambio de nombre del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; **h)** si bien se aplaude la creación de nuevos órganos

especializados en la materia como las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, es inaceptable que, a la fecha, no se haya nombrado a ninguno de los funcionarios que ocuparán estos puestos; y, por último **i)** resulta poco certero que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, solamente, pueda emitir recomendaciones no vinculantes para las autoridades en materia de corrupción pues, la experiencia ha dictado que organismos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente que también pueden emitir recomendaciones no vinculantes en su respectiva materia, son deliberadamente ignorados por no contar con un mecanismo de coacción en contra de la autoridad que las infrinja.

En resumen, se puede afirmar que ha sido positivo el cambio de modelo de responsabilidades administrativas, pero se cometieron algunos errores y se omitieron muchas cuestiones que hubieran permitido un cambio aún más significativo en la materia y beneficioso para la sociedad, mismos que fueron señalados a lo largo del presente apartado.

## BIBLIOGRAFÍA

BOVENS, Mark, *The Quest for Responsibility*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

BEJAR RIVERA, Luis José y ORRICO GÁLVEZ, Alejandro, *Régimen de la Función Pública y Régimen de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, Espress, Ciudad de México, 2014.

DAZA GÓMEZ, Carlos, *Teoría general del delito*, 5ª Ed., Flores Editor y Distribuidor, S.A. de C.V., México, 2006.

FIERRO, Ana Elena, *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, 1ª Ed. Electrónica, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2017.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 48ª Ed., Porrúa, Ciudad de México, 2012.

JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*, Porrúa, Ciudad de México, 2002.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, UNAM, Ciudad de México, 2013.

MILL, John Stuart, *El utilitarismo*, Alianza, Madrid, 1984.

Obra colaborativa, *Reflexiones sobre el nuevo régimen de responsabilidad administrativa y penal de la ciudad de México*, Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, Ciudad de México, 2018, p. 6, [http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/Nuevo\\_regimen.pdf](http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/Nuevo_regimen.pdf)

PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos, *Lecciones de Teoría Constitucional*, Porrúa, Ciudad de México, 2005.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*. <http://dle.rae.es/>

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social: o sea principios del derecho político*, Imprenta de los Herederos de Roca, Barcelona, 1836.

## **LEYES y REGLAMENTOS CONSULTADOS**

Código Civil Federal (CCF).

Código Penal de la Federación (CPF).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP).

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF).

Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México (LRACDMX).

Ley del Seguro Social (LSS).

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA).

Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA).

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP).

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP).

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR).

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA).

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (LOTFJFA).

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (RISFP).

Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social (RIIMSS).

Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (RITFJFA).

## **CRITERIOS JURISPRUDENCIALES**

Tesis I.11º.A.5 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (en Publicación Semanal)*, Décima Época, septiembre de 2018.

Tesis 1ª./J. 44/2018, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, julio de 2018, p.170.

Tesis 1ª./J. 49/2016, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, octubre de 2016, p. 370.

Tesis P./J. 43/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, junio de 2014, p. 41.

Tesis P./J. 42/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 722.

Tesis 2a. XCIII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, diciembre de 2006, p. 238.

Tesis P./J. 99/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1565.

Tesis Aislada (Penal), No. de Registro 258694, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Sexta Época, Vol. CXXXVII, Segunda Parte, 1968, p. 39.