LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

ASPECTOS SUSTANTIVOS Y PROCESALES



Baruch F. Delgado Carbajal





Aspectos sustantivos y procesales

Baruch F. Delgado Carbajal



Instituto de Administración Pública del Estado de México

Toluca, México, 2021

Aspectos sustantivos y procesales

Primera Edición

ISBN: 978-607-8087-54-9

Instituto de Administración Pública del Estado de México Av. Hidalgo Pte. Núm. 503 Col. La Merced, C.P. 50080 Toluca de Lerdo, Estado de México



http://iapem.edomex.gob.mx/



Iapem



@iapem

Toluca de Lerdo, Estado de México, México Impreso en México, 2021

Índice

Pres	sentación	13
Pró]	logo	17
lntr	roducción	21
	CAPÍTULO I	
	Apunte preliminar	
1.1	Antecedentes del régimen disciplinario de los	
	servidores públicos en México	25
1.2	La reforma constitucional del 27 de mayo del 2015	30
1.3	La corrupción, prevención, investigación y sanción	31
1.4	El derecho humano a la buena administración pública	33
1.5	La jurisdiccionalización del derecho administrativo sancionador	36
1.6	Facultades concurrentes de la federación y las	
	entidades federativas	38
	CAPÍTULO II	
	El derecho administrativo sancionador	
2.1	Concepto	43
2.1	Ramas del derecho administrativo sancionador	47
2.3	Derecho administrativo disciplinario	49
2.4	Modalidades de la responsabilidad de los servidores públicos	52
2.5	La responsabilidad administrativa	54
2.6	Servidor público	58
_,,	our raise passes	
	CAPÍTULO III	
	La responsabilidad administrativa de los servidores públicos	
	(aspectos sustantivos)	
	(r 3 3 33 333 132	
3.1	Principios que rigen la actuación de los servidores públicos	61
3.2	Directrices que rigen su actuación	63
3.3	Faltas administrativas de los servidores públicos	64

3.4	Elementos de la falta administrativa	70
3.5	Faltas administrativas no graves	74
3.6	Faltas no graves en la ley general de responsabilidades	
	administrativas	76
3.7	Faltas no graves en la ley de responsabilidades administrativas	
	del estado de México y municipios	86
3.8	Faltas administrativas graves	89
3.9	Elementos del tipo administrativo	92
3.10	Faltas graves en la ley general de responsabilidades administrativas	100
	Cohecho	100
	Peculado	102
	Desvío de recursos públicos	104
	Utilización indebida de información	105
	Abuso de funciones	107
	Actuación bajo conflicto de interés	112
	Contratación indebida	114
	Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés	115
	Simulación de acto jurídico	116
	Tráfico de influencias	117
	Encubrimiento	119
	Desacato	120
	Nepotismo	121
	Obstrucción de la justicia	123
	Violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos	125
3.11	Faltas graves en la ley de responsabilidades administrativas	
	del estado de México y municipios	128
	Hostigamiento sexual	128
	Acoso sexual	130
3.12	Actos de particulares vinculados con faltas administrativas	
	graves en la LGRA	132
3.13	Faltas de particulares en situación especial	147
3.14	Prescripción de la responsabilidad administrativa	149
3.15	La sanción administrativa	151
3.16	Sanciones por faltas no graves	154
3.17	Sanciones por faltas graves	156
3.18	Sanciones por faltas de particulares	159
3.19	Disposiciones comunes para la imposición de sanciones	161

CAPÍTULO IV

La investigación de las faltas administrativas

4.1	Autoridades competentes	165
4.2	Estructura de las autoridades de control	165
4.3	Diagrama de la estructura administrativa de los órganos	
	internos de control	167
4.4	Etapa de investigación (etapa pre-procesal)	168
4.5	Principios de la investigación	168
4.6	Formas de inicio de la investigación	169
4.7	Facultades de las autoridades investigadoras	170
4.8	Calificación de faltas administrativas	171
4.9	Acuerdo de existencia de la falta administrativa	171
4.10	Acuerdo de conclusión y archivo	171
4.11	Abstención de iniciar el procedimiento o de sancionar	
	al responsable	173
4.12	Impugnación de la abstención	174
4.13	Informe de presunta responsabilidad administrativa	174
4.14	Diagrama de la etapa de investigación	176
	CAPÍTULO V	
(Generalidades del procedimiento de responsabilidad adminis	trativa
	(faltas no graves y graves)	
5.1	Principios	177
5.2	Inicio del procedimiento	179
5.3	Interrupción de la prescripción	179
5.4	Estructura orgánica de las autoridades de control	180
5.5	Las partes	180
5.6	Facultades de personas autorizadas	181
5.7	Medidas de apremio	182
5.8	Medidas cautelares	183
5.9	Pruebas y su valoración	185
5.10	Medios de prueba	187
5.11	De los incidentes	192
5.12	De la acumulación	193

	De las notificaciones	193
	De la improcedencia y el sobreseimiento	194
	De las audiencias	194
5.16	De las actuaciones y resoluciones	195
	CAPÍTULO VI	
	El procedimiento de responsabilidad administrativa	
6.1	El procedimiento de responsabilidad administrativa	
	ante las secretarías y órganos internos de control	107
6.2	(faltas no graves)	197
0.2	El procedimiento de responsabilidad administrativa ante el tribunal federal de justicia administrativa o tribunal	
	de justicia administrativa del estado de México (faltas graves)	205
6.3	La aplicación en el tiempo de la ley general de responsabilidades	200
	administrativas y sus homólogas en las entidades federativas	213
	CA PÉTULO VII	
	CAPÍTULO VII	
	Recursos procesales, cumplimiento	
	y ejecución de sentencias	
7.1	Recursos procesales	219
	Recurso de inconformidad	220
	Recurso de revocación	221
	Recurso de reclamación	223
	Recurso de apelación	225
	Recurso de revisión	226
7.2	Cumplimiento y ejecución de sentencia	227
	CAPÍTULO VIII	
	Marco jurídico convencional, constitucional y legal	
8.1	Convenciones	232
8.2	Marco constitucional	242
8.3	Marco legal	243

CAPÍTULO IX

Fortalecimiento del régimen disciplinario

9.1	Las garantías judiciales en el régimen disciplinario	257
9.2	Autonomía de los órganos internos de control	260
9.3	Independencia y autonomía de los tribunales de	
	justicia administrativa	264
Con	nclusiones	267
Bib	liografía	269

Con amor fraternal para mis nietos

Baruch Felipe y Demian

PRESENTACIÓN

I XXI es el siglo del empoderamiento ciudadano. Habiendo triunfado como régimen político y de gobierno, y consolidado como el sistema electoral por antonomasia, en las más recientes décadas, la democracia se fortalece como sistema de vida incluyente, legalista, igualador y transparente, sobre el cual funciona la administración pública, y que sirve como punto de unión entre ésta y la sociedad, entre ésta que es la mandante y aquélla, que es mandataria.

Este es un fenómeno global que, aunque nació al mismo tiempo que el Estado nacional, se robusteció en los años ochenta del siglo pasado, y cobró fuerza en el actual; el 31 de octubre de 2003, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC), en Nueva York, y que se abrió a la firma de los países miembros del 9 al 11 de diciembre de 2003, en Mérida, Yucatán. Nuestro país la firmó y ratificó en julio del año siguiente. De dichos acuerdos de la comunidad internacional derivaron, para el caso mexicano, entre otras decisiones fundamentales, la que estableció el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, en tanto subsistema jurídico enfocado en precisar cuáles son las atribuciones, funciones, tareas, obligaciones y sanciones aplicables por los actos u omisiones en que ellos incurran, así como los procedimientos para su aplicación. Todo, en el afán de cumplir y completar una relación armoniosa entre los componentes del Estado, basada en el cumplimiento de la ley, de la rendición de cuentas, la transparencia, el ejercicio de los derechos ciudadanos, y la justicia.

En tal dirección, el Gobernador del Estado de México, Alfredo del Mazo Maza, ha impulsado acciones orientadas a fortalecer la cultura

Aspectos sustantivos y procesales

de responsabilidad de las personas servidoras públicas, en ejercicio de su función pública. Alineado con este propósito, el Instituto de Administración Pública de la entidad, el IAPEM, promueve, en esta ocasión mediante su programa editorial, la divulgación de investigaciones detalladas, con rigor metodológico y que de manera exhaustiva y con claridad profundicen en los aspectos conceptuales y procesales de la materia, y que si bien resulten interesantes para el análisis, sean, sobre todo, útiles para los operadores del sistema de justicia y accesibles a los justiciables, que somos todas las personas.

Jurista reconocido, estudioso por convicción, profesional del Derecho y servidor público de vocación, Baruch Delgado Carbajal, suma, a su bien reconocida trayectoria, la faceta de autor, y lo hace de la mejor manera, poniendo al alcance los lectores, un documento que no nada más ilustra, sino que guía a quienes necesitan exigir y hacer justicia en el ámbito administrativo de nuestra agenda pública.

Para el Instituto de Administración Pública del Estado de México, el tema y la obra, son una gran oportunidad para, al publicarlo, cumplir sus obligaciones de acercar instrumentos de trabajo a las personas servidoras públicas, investigadores, estudiantes, abogados y personas interesadas en el tema una guía práctica que resulta fundamental para entender, consultar y practicar, teniendo a la mano aspectos de carácter sustantivo y procesal de las responsabilidades administrativas de las y los servidores públicos. Las personas lectoras de esta obra encontrarán elementos que les permitan entender y atender cada momento de la actuación de quien interviene en el servicio público, para que en caso de conocer o participar en un proceso sancionador realicen sus actuaciones en observancia de la ley, contando con los fundamentos para evitar incurrir en errores o deficiencias, sustantivas o procesales, que propician sanciones o, en su caso, la invalidez del acto sancionador; el libro pues, será un instrumento que impida la impunidad y garantice eficacia de nuestro régimen disciplinario.

Estamos en presencia de una obra valiosa por ser exhaustiva y clara al tratar los aspectos sustantivos y procesales de la responsabilidad

administrativa en nueve capítulos que parten de los antecedentes de la reforma constitucional motivada por el fenómeno de la corrupción, pasando por la descripción del derecho administrativo sancionador, el análisis dogmático de las faltas administrativas, el proceso para sancionar y sus recursos y, por último, el marco normativo nacional e internacional que lo consagra, así como el fortalecimiento del debido proceso, en beneficio de todas las personas mexiquenses y así, "convertir al Estado de México, como lo ha propuesto el gobernador Alfredo del Mazo, en una potencia del silgo XXI que, con innovación y conocimiento, sea modelo de seguridad, justicia y modernidad con sentido social".

Arturo Huicochea Alanís Director General del IAPEM

PRÓLOGO

emos sostenido que la tarea de contribuir en la presentación de un libro constituye una responsabilidad, pero además un gran honor e inmensa satisfacción personal cuando se trata de la obra emanada de una pluma virtuosa; del trabajo arduo y la convicción creadora de un autor a quien se admira, reconoce y aprecia.

Ahora, el autor de este libro, M. en D. Baruch F. Delgado Carbajal, nuevamente nos permite conocer la expresión escrita de su profundo conocimiento jurídico dirigido a la materia que ocupa su distinguida función desde la judicatura en el área del derecho administrativo sancionador, como parte de una diversa faceta en su destacadísima trayectoria en la función pública en nuestro país y particularmente en el Estado de México.

La evolución y desarrollo profesional de quien, como estudioso de la ley, servidor público y académico, trasciende a lo largo de su vida, propicia sin duda una mayor capacidad y madurez en el tratamiento de las cuestiones del derecho.

Es a partir de esa madurez —que da el camino andado — que la gestación de una obra jurídica se abriga en la certeza de implicar una opinión de quien conoce y sabe de lo que habla.

El M. en D. Delgado Carbajal, como Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa en el Estado de México, ha participado de la vivencia de la conformación y funcionamiento del órgano jurisdiccional especializado en el conocimiento de procedimientos en materia de responsabilidad administrativa y, con ello, de la evolución del derecho mexicano en esta materia de renovado interés y trascendencia social indiscutible.

Aspectos sustantivos y procesales

Es así que, desde esas vivencias de ejercicio profesional cotidiano, cobra especial mérito el libro que hoy se somete a la opinión del lector en general y en particular del jurista interesado en la materia.

El procedimiento administrativo en materia de responsabilidades de los servidores públicos, en cualquier ámbito, reviste especial trascendencia en una sociedad ávida de alcanzar mejores niveles de justicia y una cultura de la legalidad, preponderantemente en el contexto de una reforma constitucional que impulsa esa búsqueda a través de mecanismos jurisdiccionales dotados de certeza y legalidad que busque abatir la corrupción e impunidad.

Por tal motivo, este libro representa una destacada obra de compilación y desarrollo que hace parecer fácil la comprensión sucinta de temas tan complejos y especializados. Se trata, pues, de una fuente segura para abrevar de las experiencias del autor, que se reflejan a través de líneas y comentarios que permiten al lector incursionar suficientemente en aspectos inherentes al procedimiento administrativo, con motivo de la responsabilidad de servidores públicos.

Los temas que se analizan en este libro van desde apuntes preliminares, que abarcan conceptos y notas básicas del régimen disciplinario de quienes fungen como servidores públicos; pasando por la definición de los derechos humanos involucrados; la jurisdicción especializada; la esencia de la reforma constitucional de mayo de 2015; la investigación de las faltas, sus clasificaciones y formas de sanción; la corrupción y sus consecuencias; el marco jurídico convencional, constitucional y legal; la estructura de los órganos de control, el procedimiento administrativo, sentencias y recursos; hasta el fortalecimiento del régimen disciplinario y la autonomía de los tribunales de justicia administrativa.

Se abordan las implicaciones jurídicas y sociales que este ámbito de la justicia administrativa representa para el sistema legal mexicano, como factor importante de la función jurisdiccional de nuestro país.

Son nueve capítulos en los que, con un lenguaje técnico y claro (lo que muchas veces no es sencillo de conciliar), se expone la visión de un

distinguido jurista que ejerce, en la práctica, la aplicación de esos propios conceptos y del marco normativo específico. De ahí el doble valor de esta obra, por contener no únicamente la concepción dogmática propia de la academia, sino el invaluable aporte de la experiencia de quien ha realizado una auténtica carrera judicial con niveles de excelencia y alto reconocimiento.

Especial referencia nos merece la sobresaliente decisión del autor al analizar la estructura de las diversas hipótesis de faltas administrativas, desde la perspectiva de la dogmática propia de la teoría del delito, lo cual trasciende de tradicionales posturas limitadas al espectro estrictamente administrativo. En cambio, la visión analógica del método representa el reconocimiento de los llamados principios limitadores del "ius puniendi", característicos de un Estado democrático y que permiten participar de un estándar de mayor nivel de garantismo y racionalidad inherentes a los sistemas de justicia de punición o sanción de corte acusatorio contemporáneo.

Sea pues bienvenida esta nueva obra jurídica que, sin duda, representará un importantísimo aporte al fortalecimiento de la cultura jurídica en una materia tan actual y evolutiva, en aras de un auténtico Estado democrático y constitucional de derecho al que aspiramos —hoy más que nunca— los mexicanos.

Finalmente, hago público mi reconocimiento al autor y le expreso mi sincero agradecimiento por el honor que me brinda al permitirme enunciar estas breves palabras para hablar de esta obra y del brillante trabajo de su creador, que se presentan y justifican por sí mismos, en razón de la calidad y pertinencia del trabajo logrado.

Dr. Mgdo. José Nieves Luna Castro

INTRODUCCIÓN

a responsabilidad administrativa de los servidores públicos es una asignatura pendiente en nuestro país. En contraste, en los últimos años del siglo pasado y en los primeros de este milenio, se agudizó el fenómeno de la corrupción.

Con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas el veintisiete de mayo del dos mil quince, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, se establecieron las bases, principios y lineamientos de un nuevo régimen disciplinario, que originó la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y sus homólogas en algunas entidades federativas.

Es propósito de este trabajo ofrecer a estudiantes, abogados, servidores públicos y, en general, a quien tenga interés en su estudio, una guía sobre aspectos de carácter sustantivo y procesal de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y de particulares vinculados con hechos de corrupción.

Es fundamental que los operadores del sistema realicen sus actuaciones en observancia a la ley, ya que errores o deficiencias en el ámbito sustantivo o procesal, propician la invalidez del acto sancionador, generando impunidad y la ineficacia del régimen disciplinario.

Por ello, es necesario contar con un instrumento práctico sobre la descripción de las conductas que la ley establece como faltas administrativas y su sanción, predeterminación normativa que exige el principio de legalidad como derecho fundamental del gobernado (derecho sustantivo), así como del debido proceso para su aplicación (derecho procesal).

Aspectos sustantivos y procesales

En el capítulo **primero** se abordan tópicos de la responsabilidad administrativa, sus antecedentes, la reforma constitucional derivada del fenómeno de la corrupción, el derecho a la buena administración pública, la jurisdiccionalización del derecho disciplinario y las facultades concurrentes de la federación y las entidades federativas; y en el **segundo**, conceptos fundamentales del derecho administrativo sancionador.

En el **tercero** se estudian los principios y directrices que orientan la actuación del servidor público, los elementos de existencia de la falta administrativa, el análisis bajo la óptica de la dogmática penal de los tipos administrativos no graves y graves, su sanción y la prescripción de la facultad sancionadora.

En el **cuarto**, la etapa de investigación de las faltas administrativas, la estructura orgánica que desde la base constitucional se establece para los órganos internos de control; se describen las fases, requisitos y formalidades de la etapa de investigación, que es previa y común al inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa tanto para las faltas no graves como para las que la ley identifica como graves.

En el **quinto**, las disposiciones comunes del procedimiento de responsabilidad administrativa para faltas administrativas graves y no graves; en el **sexto**, el procedimiento ante la secretaría y órganos internos de control, tratándose de faltas no graves y el procedimiento relacionado con las faltas graves ante los tribunales de justicia administrativa federal y locales; en el **séptimo**, los recursos procesales, así como el cumplimiento y ejecución de las sentencias; en el **octavo**, el marco convencional, constitucional y legal en la materia, con la referencia a reformas y adiciones hasta la fecha; y en el capítulo **noveno**, algunas alternativas para fortalecer el régimen disciplinario.

El estudio se apega a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, con referencias a la Ley de Responsabilidades Administrativas de Estado de México y Municipios, en razón del desempeño profesional que tuve como magistrado en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

El régimen de responsabilidades administrativas vigente tiene avances significativos como el debido proceso y la jurisdiccionalización de la potestad punitiva, que abonan al respeto de los derechos fundamentales del servidor público y se garantiza de manera más amplia el derecho a una tutela judicial efectiva.

Para su consolidación, es necesario replantear el esquema constitucional que garantice la autonomía funcional de los órganos internos de control y de sus autoridades investigadoras, substanciadoras y resolutoras, frente a los entes públicos que fiscalizan, tanto en el ámbito estatal como en el municipal.

Además, debe fortalecerse la independencia y autonomía funcional y financiera de los tribunales de justicia administrativa, como órganos constitucionales autónomos.

La doctrina y la jurisprudencia a la fecha definen los criterios interpretativos de la ley, que permitirán la madurez y consolidación del régimen de responsabilidades administrativas; ojalá así sea por el bien de las próximas generaciones en nuestro país.

Baruch F. Delgado Carbajal

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

ASPECTOS SUSTANTIVOS Y PROCESALES

CAPÍTULO I APUNTE PRELIMINAR

1.1 ANTECEDENTES DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO

on anterioridad a la Constitución Federal vigente, como lo refiere Delgadillo Gutiérrez, en su obra "El derecho disciplinario de la función pública", existen antecedentes que buscaron regular la responsabilidad de los funcionarios públicos, entre ellos, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido como Constitución de Apatzingán de 1814, a través del juicio de residencia, que se inspiró en procedimientos heredados de la Colonia para conocer el desempeño de las autoridades, con motivo de quejas presentadas por los gobernados.

La *Constitución de 1824* estableció un régimen de responsabilidades para el presidente de la República y vicepresidente, los secretarios de despacho y gobernadores de los Estados, diputados, senadores y demás empleados públicos, ante la Corte Suprema de Justicia.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842 establecieron la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, bajo un régimen de responsabilidades políticas y penales, sin reconocimiento de facultades disciplinarias de

Aspectos sustantivos y procesales

los superiores jerárquicos, debido –posiblemente– a que estos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus inferiores.

Con la *Constitución Federal de 1857* y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones solo establecieron las responsabilidades de una mínima parte de los servidores públicos del Estado, con un enfoque fundamentalmente de naturaleza penal y política, dejando de lado los aspectos disciplinarios de los trabajadores al servicio del Estado.¹

Al incluir en esta Constitución el Título IV, denominado *de la responsabilidad de los funcionarios públicos*, la intención era lograr un sistema de responsabilidades que funcionara, ya que en el dictamen del proyecto de la misma se señaló: "hasta hoy la responsabilidad no solamente de altos funcionarios de la Federación, sino también de sus agentes inferiores, ha sido ineficaz, cuando no imposible".²

En esta constitución, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, solo se regularon las responsabilidades de altos funcionarios a nivel federal, así como la de los Gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas oficiales y delitos comunes, por lo que las únicas dos leyes que reglamentaron este Título (la "Ley Juárez", del 3 de noviembre de 1870, y la "Ley Porfirio Díaz", del 6 de junio de 1886), no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del Estado.³

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

La Constitución Política vigente a la fecha, en su texto original, estableció en el Título IV, las responsabilidades de los funcionarios públicos, sin incluir a los demás empleados de la federación.

Delgadillo Gutiérrez, L., El derecho disciplinario de la función pública, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México, 1990, p. 53.

Fierro Ferráez, A., en Cossío Díaz, J., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Tomo III, Tirant lo Blanch, México, 2017, p. 1789.

³ Delgadillo Gutiérrez, L., op. cit., pp. 55-57.

De las disposiciones que integraron el texto original, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y oficiales de los funcionarios públicos.

Por falta de expedición de una ley reglamentaria en materia de responsabilidades, entre 1917 y 1940 solo se aplicaba el Código Penal Federal, para sancionar como delitos las faltas en que incurrían los funcionarios o empleados públicos.⁴

Durante su vigencia se expidieron las siguientes leyes:

- a) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados, llamada "Ley Cárdenas", publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de febrero de 1940, en la que se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y, se concedió acción popular para denunciarlos.
- b) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, denominada "Ley López Portillo".

En este ordenamiento se continuó, en términos generales, con el sistema de responsabilidades que había estado vigente a esa fecha, con las deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los delitos penales y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando como la Ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.⁵

REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1982

El licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, entonces Presidente de México, como una medida para combatir la corrupción, en diciembre de 1982 envió una iniciativa de reformas al Título Cuarto de la

⁴ Hurtado Cisneros, A., El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015, p. 57.

Delgadillo Gutiérrez, L., op. cit., p. 63.

Aspectos sustantivos y procesales

Constitución Política Mexicana, a partir de la consideración de que las leyes vigentes en materia de responsabilidades habían sido desbordadas por la realidad y ya no ofrecían bases sólidas para prevenir y combatir la corrupción, por lo que bajo la política de la "renovación moral" propició una reforma constitucional, en la que se regularon las responsabilidades de los servidores públicos, clasificadas en responsabilidad penal, política, administrativa y civil.

Con esta reforma se introduce y eleva a rango constitucional la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y se otorgan facultades al Congreso de la Unión para expedir las leyes en la materia.

Entre lo más significativo de esta reforma destaca la incorporación, en el artículo 109, fracción III, de una serie de principios a observarse en el desempeño de la función pública, al establecer que el servidor público que con sus actos u omisiones afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar en su desempeño, daría lugar a una sanción administrativa.

Otro de los cambios importantes fue instituir la figura de los servidores públicos que sustituyó a la de funcionarios públicos, para incluir a todas aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el servicio público. Como lo señala Santiago Nieto, citado por Ana Elena Fierro, "es la ampliación de los sujetos regulados, pues pasa a hablar de la responsabilidad de los servidores públicos en su conjunto, señalando que lo son cualquier persona que desempeñe un cargo de cualquier naturaleza en la administración pública, el poder judicial o el poder legislativo. Incluso quedaban incluidas las autoridades locales y municipales, sea por violentar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o por el mal uso de recursos públicos federales." 6

Además, por reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el DOF del 29 de diciembre de 1982, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con atribuciones para conocer, investigar y sancionar a los servidores públicos en materia de responsabilidades administrativas.

⁶ Fierro, A., Responsabilidad de los Servidores Públicos. Del Castigo a la Confianza, Fondo de Cultura Económica, México, 2017, pp. 64-65.

Con base en esta reforma constitucional, se expidieron:

- a) LeyFederaldeResponsabilidades delos Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982. Esta ley, que reglamentó los artículos 108 al 114 de la Constitución, relativos a los procedimientos de juicio político (responsabilidad política), declaración de procedencia (responsabilidad penal), y el régimen de responsabilidades administrativas.
- b) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de marzo de 2002; en el artículo segundo transitorio de esta ley, se estableció:

"Artículo Segundo. 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 [-administrativa-] a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal".7

REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2002

El 14 de junio de 2002 se publicó el decreto por el que se modificó la denominación del Título Cuarto y se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con esta reforma se estableció la responsabilidad patrimonial del Estado, que está íntimamente relacionada con las responsabilidades

Por lo tanto, todas las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en materia de responsabilidad administrativa seguirían siendo aplicadas para dos casos:

[•] El primero señalado expresamente y que se entendería sería aplicable únicamente en el Distrito Federal.

[•] El segundo, que se prestaba a interpretación, es el que se desprendía de la disposición que señalaba que se derogan los Títulos primero, tercero y cuarto únicamente por lo que respecta al ámbito federal, por lo que se entendía que seguía rigiendo para el resto de la República o para cada una de las Entidades Federativas respecto a los sujetos establecidos en el párrafo tercero del artículo 108 de la Carta Magna.

Aspectos sustantivos y procesales

de los servidores públicos, ya que por la actividad administrativa irregular del Estado que cause daño a los particulares y requiera de indemnización, se pueden fincar otro tipo de responsabilidades a los servidores públicos que participen en dicha actividad.⁸

REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2006

El artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 2006, estableció que los tribunales de lo contencioso administrativo, además de la atribución para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, tendrán competencia para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa, en términos de lo que determine la ley.

Esta reforma no se cristalizó, por falta de expedición de las leyes reglamentarias respectivas.

1.2 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 27 DE MAYO DE 2015

Con la exigencia de la sociedad civil organizada, la academia, los medios de comunicación, los partidos políticos y los compromisos internacionales de los que México es parte, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo de 2015, 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, entre ellos los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114,116 y 122.

Esta reforma constitucional propició el nacimiento del Sistema Nacional Anticorrupción, que tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y

Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Nuevo Régimen de Aplicación. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, SAPI-ISS-10-18, México, 2018, p. 12, en http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-10-18_22jun18.pdf.

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

Se establecieron, además, las bases y principios de un nuevo régimen de responsabilidades administrativas, que entre sus características principales se encontraban: a) expedir una ley general en la matera; b) la obligatoriedad de todos los servidores públicos de presentar su declaraciones patrimoniales, de intereses y en su caso la fiscal; c) reglas de integridad para las personas jurídico colectivas; d) incorporar a la sociedad civil en la prevención y combate a la corrupción; e) clasificar las faltas administrativas en no graves y graves; f) establecer tipos administrativos relacionados con hechos de corrupción; g) conferir competencia a los tribunales de justicia administrativa para la imposición de la sanción por faltas graves; y h) incluir a particulares como sujetos de responsabilidad administrativa.

1.3 LA CORRUPCIÓN, PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN

Para el estudio del Derecho Administrativo Sancionador en nuestro país, aun cuando no es lo deseable, se hace referencia necesariamente a *la corrupción*, ya que este flagelo social, político y económico generó la necesidad de establecer un nuevo régimen jurídico constitucional sobre responsabilidades de los servidores públicos, lo que propició las reformas constitucionales del 27 de mayo de 2015, entre otras, al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, buscando una mayor eficacia en la prevención, detección, investigación y sanción de los hechos de corrupción.

Ante el problema conceptual de la *corrupción*, la Real Academia Española señala que especialmente en las organizaciones públicas se puede identificar como: "la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas, en provecho económico o de otra índole, de sus gestores".9

⁹ Real Academia Española, Corrupción, en https://dle.rae.es/?id=B0dY4l3

Aspectos sustantivos y procesales

El Banco Mundial adopta una definición más estricta, identificándola como: "el abuso de una función pública o corporativa para beneficio privado". ¹⁰

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)¹¹ concibe a la corrupción como una actividad ilegal, que incluye también al sector privado, antes exclusiva del Estado y de los funcionarios públicos; y ante la dificultad de alcanzar una definición, adoptó un enfoque descriptivo, es decir, se decidió por un concepto que incluyera las diversas formas de corrupción y dejó al arbitrio de cada Estado definir los tipos de corrupción que puedan surgir en un mundo cambiante y dinámico.

Esta Convención¹¹ apunta que la corrupción es "una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad, socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana".

Para Transparencia Internacional, la corrupción "consiste en el abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca". ¹²

María Amparo Casar, en la obra *México: Anatomía de la Corrupción*, señala que la citada definición, por su sencillez y precisión, es una de las más aceptadas; sin embargo, aun cuando recoge la esencia de la corrupción no comprende a todos los que participan en ella, ya sea de manera individual o a través de redes, ni tampoco al conjunto de conductas que engloba la corrupción, por lo que señala como definición de corrupción: "el abuso de cualquier posición de poder, pública o

Bhargava, V., Global Issues for Global Citizens. An introduction to key development challenges, The World Bank, Washington, 2006, p. 16. en http://documents1.worldbank.org/curated/en/390361468319746301/pdf/374520Global0i1OR0OFFICIAL0USE0ONLY.pdf.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), también conocida como la Convención de Mérida.

Transparency International, Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción, Berlín, 2009, p. 14, en https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf.

privada con el fin de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual, en otras palabras, el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa no prevista en la ley".¹³

Se coincide con lo apuntado por Oscar Diego Bautista, al señalar que un mecanismo básico para la prevención de la corrupción es la ética pública, "porque esta disciplina orienta la conducta de los servidores públicos hacia un comportamiento sustentado en valores, capaz de modificar percepciones, actitudes y conductas del ser humano", ¹⁴ con lo que se orienta lo público hacia el interés general.

Para combatir la corrupción es indispensable una visión integral de sus causas, así como de los factores que la desarrollan y multiplican; sin embargo, consciente de que las soluciones posibles para prevenirla y combatirla van más allá de un eficaz ejercicio de la potestad punitiva del Estado, se estima que un adecuado régimen de responsabilidades administrativas, que permita su identificación, investigación, substanciación, sanción y ejecución de sanciones, en justo equilibrio entre la potestad sancionadora estatal y el respeto de los derechos humanos, es un paso fundamental para abonar a la solución de esta problemática en un Estado de derecho.

1.4 EL DERECHO HUMANO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública, desde el punto de vista objetivo, es la actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontanea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos.

Desde este punto de vista, no importa qué órgano realiza la actividad administrativa, ya que la misma se realiza por los diversos órganos del poder público (legislativo, ejecutivo o judicial, por su sector auxiliar o bien por los órganos constitucionales autónomos).

Amparo Casar, M., México: Anatomía de la Corrupción. Instituto Mexicano para la Competitividad, México, 2016, 2ª Edición, p. 11, en https://imco.org.mx/anatomia-de-la-corrupcion-2a-edicion-corregida-y-aumentada/.

Diego Bautista, O., Ética Pública Frente a Corrupción, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., segunda edición, México, 2019. p. 32.

Aspectos sustantivos y procesales

Desde el punto de vista subjetivo, la administración pública se restringe al conjunto de órganos estructurados jerárquicamente solo dentro de la esfera del poder ejecutivo.¹⁵

Una buena administración pública es aquella que cumple con las funciones que le son propias en un estado social y democrático de derecho, es decir, que sirva objetivamente a la ciudadanía, que realice su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones, que se oriente en el interés general y que busque la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas.¹⁶

Se concibe como un derecho fundamental para exigir determinados patrones o estándares en el funcionamiento de la administración que, en toda democracia, está obligada a distinguirse en su actuación cotidiana por un servicio objetivo en beneficio del interés general.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁷ reconoce *el derecho a una buena administración*, al señalar que toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de los Estados traten sus asuntos de manera imparcial, equitativa y dentro de un plazo razonable; que deba ser oída antes de que se emita una resolución en su contra; acceder al expediente que le afecte; respeto a la confidencialidad, al secreto profesional y comercial; a la obligación de la administración de motivar sus decisiones; y a la reparación de los daños causados por instituciones o agentes en el ejercicio de sus funciones.

La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública¹⁸ establece que es de especial relieve la obligación de las instancias públicas de proceder a una buena administración, en cuya virtud se deben promover los derechos fundamentales de las personas, fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de

¹⁵ Delgadillo Gutiérrez, L. y Manuel L., Compendio de Derecho Administrativo, Porrúa, 2017, p. 85.

Rodríguez Arana, J. La Buena Administración como Principio y como Derecho Fundamental en Europa. Dialnet, Bogotá, 2013, ISSN 1794-600X, número 6, p. 26, en file:///C:/Users/agust/ Downloads/Dialnet-LaBuenaAdministracionComoPrincipioYComoDerechoFund-5167578.pdf.

Proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000 en Niza.

Aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas el 10 de octubre de 2013.

objetividad, imparcialidad, justicia, equidad y en plazo razonable, al servicio de la dignidad humana; desde la perspectiva de la persona, se constituye como un derecho fundamental del que se deriva una serie de derechos concretos que definen el estatus del ciudadano en su relación con las administraciones.

El Código Iberoamericano de Buen Gobierno¹⁹ establece los principios y valores sobre los cuales se debe regir un buen gobierno y se instauran las reglas de conducta vinculadas a la naturaleza democrática del mismo, entre ellas, la ética gubernamental y la gestión pública.

Los países firmantes consideran inaceptable la existencia de gobiernos que amparen y faciliten la corrupción, dificulten el escrutinio público, la rendición de cuentas y no consideren las necesidades de los ciudadanos.

A través de estos instrumentos se busca establecer un orden en la funcionalidad de los gobiernos y sus administraciones, para la correcta actuación de sus servidores públicos, la consolidación de valores como el respeto al interés general y la honestidad y lograr el fortalecimiento de los sistemas democráticos en función del ciudadano.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como refiere el Doctor Gustavo Aguilera Izaguirre, no recoge en forma explícita en su texto normativo el derecho a la buena administración; sin embargo, de los principios constitucionales que establecen la organización del poder público y su marco de atribuciones, así como de los derechos fundamentales de la persona, entre ellos, el derecho a la transparencia, la participación ciudadana, rendición de cuentas, protección de datos, legalidad, seguridad jurídica, derecho de petición, fundamentación y motivación, debido proceso, se advierten algunos de los rasgos esenciales del derecho humano a una buena administración pública. ²⁰

Cuando la administración pública se orienta para el ejercicio de su función en el interés general, propicia una eficaz prestación de los servicios públicos y de la gestión administrativa, y se logra una actuación

Adoptado en Montevideo en junio de 2006.

²⁰ Cruz Martínez, E., Por una Nueva Ética de lo Público en México: Experiencia Sobre el Impacto de la Corrupción en la Eficiencia Gubernamental. Fontamara, México, 2015. pp. 45 y 46.

Aspectos sustantivos y procesales

imparcial, transparente, objetiva y legal del servidor público, anteponiendo el respeto y garantía de los derechos fundamentales de las personas, se estará cumpliendo con el derecho humano a una buena administración, condición fundamental para prevenir hechos de corrupción.

1.5 LA JURISDICCIONALIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

En nuestro sistema jurídico conviven dos sistemas punitivos, el *Derecho penal* cuya aplicación corresponde a los jueces cuando se viola la ley penal, y el *Derecho administrativo sancionador* cuya competencia, en lo general, es atribuida a la propia administración pública para sancionar a los ciudadanos o servidores públicos, cuando infringen las leyes administrativas.

El sistema de responsabilidades administrativas para los servidores públicos en nuestro país se caracterizó, hasta antes de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, porque la autoridad con potestad para sancionar a los servidores públicos era la propia administración pública, a través de un procedimiento administrativo e imponiendo una sanción también de carácter administrativo.

Alejandro Nieto García, citado por Manuel Lucero Espinoza, ha considerado que la doctrina moderna a fin de lograr que el derecho disciplinario resulte eficaz, para evitar que se aplique selectivamente o como una represión política, se debe llevar a su jurisdiccionalización, a la que considera como una meta imprescindible para la reforma de esta disciplina.²¹

El propio Alejandro Nieto García, en su obra *Problemas Capitales del Derecho Disciplinario*,²² señala que la jurisdiccionalización puede emplearse en dos sentidos distintos:

Lucero Espinoza, M., La Jurisdiccionalización del Derecho Disciplinario, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, año III, núm. 8, 2011, en https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/lajurisdiccionalizacion.pdf.

Nieto García, A., "Problemas Capitales del Derecho Disciplinario", Revista de Administración Pública, ISSN 0034-7639, Nº 63, 1970, p. 82, en http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=63&IDA=22673

- a) Incorporar las garantías procesales al procedimiento administrativo sancionador, esto es, rodear de garantías a favor del presunto responsable ante la represión administrativa, o bien.
- b) Encomendar la potestad disciplinaria a una auténtica jurisdicción.

Según De Visscher, la jurisdiccionalización del derecho disciplinario debe abarcar los siguientes puntos:²³

- a) La definición limitativa de las infracciones disciplinarias, por textos legales o al menos reglamentarios, lo suficientemente precisos, para no dejar lugar a ninguna arbitrariedad.
- **b)** La fijación de una escala de penas y en la medida de lo posible una correlación entre la infracción y la pena.
- c) El traspaso del poder disciplinario a un tribunal dotado de autonomía, orgánica y funcional.

Cuando se habla de jurisdiccionalizar la función disciplinaria, no se busca necesariamente trasladarla del poder ejecutivo al dominio del poder judicial; sino que se busca organizarla de manera diferente, para que se ejerza con objetividad e imparcialidad, ya sea dentro de la esfera del poder ejecutivo, a través de un órgano especializado o bien, sustrayéndola a la competencia de los órganos de la administración activa para conferirla a una jurisdicción administrativa que tenga facultades de plena jurisdicción.

Uno de los primeros pasos hacia la jurisdiccionalización del Derecho Disciplinario en nuestro país se dio con la reforma al artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF de fecha 4 de diciembre de 2006, que confiere la facultad a los tribunales jurisdiccionales de sancionar por responsabilidad administrativa; sin embargo, como se ha comentado, esta reforma no se cristalizó por falta de reglamentación.

El actual régimen constitucional y legal de responsabilidades administrativas, derivado de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, establece las bases y principios para fortalecer la jurisdiccionalización del Derecho Administrativo Disciplinario en

²³ Ibídem, p. 83.

Aspectos sustantivos y procesales

nuestro país, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, atendiendo a los siguientes aspectos:

- a) Se establece competencia constitucional a favor del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y de los tribunales de justicia administrativa locales, para que a través de salas especializadas impongan sanciones administrativas tratándose de faltas administrativas graves.
- **b)** Los tribunales de justicia administrativa estarán dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.
- c) La legislación establece tipos administrativos y sanciones, que establecen su preexistencia normativa.
- d) En el procedimiento administrativo sancionador se deben observar los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos.
- e) Se deben de graduar las sanciones.

1.6 FACULTADES CONCURRENTES DE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Derivado de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015 antes citada, el artículo 73 fracción XXIX-V de nuestra Carta Magna establece que:

[...] El Congreso tiene facultad: [...]

"Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación".

En efecto, con la finalidad de homologar las conductas, sanciones y los procedimientos administrativos de responsabilidad, el constituyente otorgó facultades al Congreso de la Unión para expedir la Ley General

de Responsabilidades Administrativas, bajo la consideración de que el combate a la corrupción debe ser atendido desde la base constitucional como una facultad concurrente, con la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común, que es combatir y prevenir la corrupción en el Estado mexicano.

En nuestro sistema jurídico, una ley general es un ordenamiento que obliga a las autoridades de todas las instancias de gobierno, federales, estatales y municipales.

En materia de responsabilidades administrativas, el constituyente estableció facultades concurrentes para que la federación, los estados y municipios pudieran actuar respecto de esta materia, en la inteligencia de que corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión, al expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas, determinar la forma y términos de la participación de dichas instancias, como así lo ha considerado la autoridad federal en jurisprudencia.²⁴

Se debe destacar que en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación; y de Estudios Legislativos, sobre el proyecto de 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, se estableció que la redacción del referido precepto constitucional, contempla:

"Es preciso advertir que esta redacción establece que la ley general distribuirá competencias entre los órdenes de gobierno "para establecer las responsabilidades administrativas...". Dichas responsabilidades, obligaciones, sanciones, etc., se establecen en actos formal y materialmente legislativos, por lo que no se hace nugatoria la facultad de las entidades federativas de legislar en la materia, sólo que habrán de hacerlo en congruencia con lo que disponga la ley general.

²⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis: P./J. 142/2001. Tipo: Jurisprudencia. Registro digital: 187982. Novena Época. Instancia: Pleno. Materia(s): Constitucional. Tomo XV, enero de 2002, página 1042. Rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES".

Aspectos sustantivos y procesales

De esta forma, corresponderá al Congreso de la Unión establecer claramente las conductas susceptibles de ser constitutivas de infracciones administrativas y sus respectivas sanciones y, en ejercicio de la facultad de distribución de competencias, podrá determinar la subsistencia de las sanciones previstas en los ordenamientos federales, así como los previstos en las disposiciones locales, siempre que no sean contrarias a las previstas en la Ley General.

La redacción que se propone contempla la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de determinar aspectos subjetivos y adjetivos en materia de responsabilidades de servidores públicos, aplicables a todos los órdenes de gobierno, así como reservar a la Federación y a las entidades federativas la regulación de otras conductas que, atendiendo a la naturaleza y circunstancias específicas de cada uno de ellos, deban ser reguladas por la legislación federal o local; además de distribuir competencias, lo que permitirá una mayor articulación con el Sistema, que constituye el eje central de la reforma".²⁵

Lo anterior permite considerar que las entidades federativas, por tratarse de una facultad concurrente, estarán en aptitud de expedir leyes locales sobre responsabilidades administrativas, en congruencia con lo que disponga la ley general, esto es, siempre y cuando no se contravenga las bases, principios, obligaciones y ámbitos competenciales que establece la ley general, considerando la naturaleza y alcances de las faltas administrativas no graves y graves que determina.

Al respecto, el artículo transitorio segundo del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, por el que se expide, entre otras leyes, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, estableció que, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de este decreto, las legislaturas de las entidades federativas, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas

Senado de la República, LXII Legislatura, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Segunda, Sobre la Minuta con Proyecto de 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, en https://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/dictamen_140415.pdf.

correspondientes de conformidad con lo previsto en el propio decreto.

La concurrencia en esta materia se deriva además de disposiciones específicas que contiene la LGRA, que permiten que las leyes locales regulen determinados aspectos, p. ej., el artículo 212 de la LGRA, permite que las leyes orgánicas de los tribunales locales determinen qué instancia conocerá del recurso de apelación; o bien, el artículo 221 de la propia Ley, que al regular el recurso de revisión, establece que las sentencias definitivas que emitan los tribunales estatales podrán ser impugnadas, en los términos que lo prevean las leyes locales.

En el Estado de México, mediante decreto número 207, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado del 30 de mayo de 2017, se expidió -entre otras leyes- la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, que tiene por objeto, entre otros, de manera particular regular el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares, sus obligaciones, sanciones, así como los procedimientos y ámbito competencial de autoridades para su aplicación; dispositivo legal que se estima en lo general es congruente y no contraviene las bases fundamentales del régimen de responsabilidades que establece la LGRA.

Está pendiente lo que al respecto decida la autoridad judicial federal, al analizar la constitucionalidad de la ley local, considerando los alcances y naturaleza de las faltas administrativas que regula.

CAPÍTULO II EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

2.1 CONCEPTO

El derecho administrativo sancionador es el conjunto de normas jurídicas que regulan la facultad de la administración pública para sancionar a los particulares y a los servidores públicos, por incurrir en incumplimiento de obligaciones o en las prohibiciones que señala la ley como infracciones administrativas.

Para Jaime Ossa Arbeláez, es "una atribución propia de la administración que se traduce en la posibilidad jurídica de la imposición de sanciones a los particulares y aún a los funcionarios que infringen sus disposiciones, o a sus servidores que, en el ejercicio de sus funciones, transgreden sus mandatos o desconocen sus prohibiciones".²⁶

En palabras del ministro David Genaro Góngora Pimentel, "es la rama que estudia lo relativo a la potestad sancionadora de la administración que implica la acción punitiva del Estado (ius puniendi).

La potestad punitiva estatal se manifiesta a través de dos vertientes, el derecho penal y el derecho administrativo sancionador; este último, que es objeto de estudio en el presente trabajo, regula la potestad que tiene la administración para sancionar conductas ilícitas o antijurídicas desplegadas por particulares y servidores públicos que transgreden los objetivos y funciones del servicio público.

A decir de Alejandro Nieto García, en España siempre se ha considerado obvia la existencia de una potestad sancionadora de la administración,

Góngora Pimentel, G., en Ferrer Mc-Gregor, E., Zaldívar Lelo de Larrea, A., La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, tomo XII, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. Marcial Pons, ISBN: 970-32-5387-6, México, 2008, p. 257. En https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2564/17.pdf

Aspectos sustantivos y procesales

compatible con otra similar propia de los Tribunales de Justicia, la que se ha reconocido en la Constitución Española a partir de 1978, por lo que es absolutamente habitual en la doctrina y jurisprudencia española el reconocimiento de la potestad sancionadora de la administración, con el establecimiento de límites muy concretos tanto del derecho material como del procedimiento para su aplicación.²⁷

La Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que tanto el Derecho Penal como el Derecho Administrativo Sancionador son dos manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

Lo anterior en la siguiente jurisprudencia:

TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una lex certa que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido

Nieto García, A., *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, 5ª edición, Madrid 2018, pp. 47 a 53.

principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón. ²⁸

Asimismo, establece que por la similitud y la unidad de la potestad punitiva de ambas manifestaciones, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, como son entre otros: el principio de legalidad, tipicidad, non bis in idem, la presunción de inocencia, debido proceso, culpabilidad, proporcionalidad, nulla pena sine lege, imparcialidad, no reformatio in pejus, no retroactividad, prohibición de la analogía, reserva de ley, in dubio pro reo, igualdad ante la ley, publicidad, contradicción y control jurisdiccional, 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 solo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Lo anterior en la siguiente tesis de jurisprudencia:

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

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis: P./J. 100/2006. Tipo: Jurisprudencia. Registro digital: 174326. Novena Época. Instancia: Pleno. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1667.

Aspectos sustantivos y procesales

orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.²⁹

Señala que 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 del ius puniendi del Estado; sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar a préstamo y de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

El derecho administrativo sancionador, en nuestro país, se encuentra en plena etapa de formación y de adquirir autonomía de otras ramas especializadas de la ciencia del derecho, entre otras, particularmente del derecho penal y del derecho administrativo, buscando que se

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis: P./J. 99/2006. Tipo: Jurisprudencia. Registro digital: 174488, Novena Época. Instancia: Pleno. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565.

estudien de manera conjunta, sistemática y pormenorizada los problemas de la potestad sancionadora del Estado y de la especificidad de los principios que rigen su actuación.

La Primera Sala de la SCJN señala que solo cuando actúa el Estado, en su faceta de Estado policía o vigilante, es dable ejercer su potestad punitiva para sancionar las conductas de los servidores públicos que se constituyan como infracciones administrativas; considera que estamos ante una manifestación del derecho administrativo sancionador, cuando se identifiquen los siguientes presupuestos en un procedimiento administrativo: 1. La preexistencia de un tipo administrativo y su sanción que dé lugar a una responsabilidad administrativa; 2. Un debido proceso, para determinar si la conducta del servidor público se adecua al tipo administrativo y, 3. Que tenga como finalidad la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y en su caso, lograr la restitución de los bienes jurídicos afectados.³⁰

2.2 RAMAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

La Primera Sala de la SCJN, al analizar los alcances y modulación del principio de legalidad en el Derecho Administrativo Sancionador, señala la existencia de al menos cinco ramas, entre ellas:

- a) Las sanciones administrativas a los reglamentos de policía.
- b) Las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos.
- c) Las sanciones administrativas en materia electoral.
- **d**) Las sanciones a que están sujetos los agentes económicos y operadores de los mercados, regulados en el contexto de la planificación económica y social del Estado; y
- e) Una categoría residual, donde se prevén las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente (aduanero, inmigración, ambiental, entre otros).

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tesis: 1a. XXXV/2017 (10a.). Tipo: Aislada. Registro digital: 2013954. Décima Época. Instancia: Primera Sala. Materia(s): Administrativa. Libro 40, marzo de 2017, tomo I, página 441. Rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN."

Aspectos sustantivos y procesales

La tesis de jurisprudencia, refiere:

DERECHO **ADMINISTRATIVO** SANCIONADOR. EL. PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN. El ámbito constitucionalmente legítimo de participación de la autoridad administrativa en los procesos de producción jurídica en el derecho administrativo sancionador, debe determinarse por referencia a los imperativos de tres valores en juego, a saber: 1) el control democrático de la política punitiva (reserva de ley); 2) la previsibilidad con la que han de contar las personas sobre las consecuencias de sus actos; y, 3) la proscripción de la arbitrariedad de la autoridad (ambas vertientes del principio de tipicidad). Así, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación suscribe la premisa de que los componentes del principio de legalidad no pueden tener un grado de exigencia idéntico en todos los ámbitos del derecho citado, sino que han de modularse de acuerdo con la función desempeñada por el Estado, por lo que para determinar el balance debido es necesario establecer en qué terreno se encuentra la materia de escrutinio constitucional y cuáles son los elementos diferenciados a considerar. Ahora bien, de una lectura íntegra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que, al menos, existen cinco ramas del derecho referido, sin que ello implique que no puedan aceptarse posteriormente nuevas manifestaciones: 1) las sanciones administrativas a los reglamentos de policía, del artículo 21 constitucional; 2) las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos, en términos del Título Cuarto de la Constitución Federal; 3) las sanciones administrativas en materia electoral; 4) las sanciones a que están sujetos los agentes económicos y operadores de los mercados regulados en el contexto de la planificación económica y social del Estado; y, 5) una categoría residual, donde se prevén las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente (aduanero, inmigración, ambiental, entre otros). Este listado no tiene el fin de establecer los únicos ámbitos integrantes del derecho administrativo sancionador,

pero sí evidencia los que han sido explorados en la jurisprudencia, en que se han fijado distintos balances de acuerdo a los elementos normativos y jurisprudenciales que definen una naturaleza propia que, p. ej., en el caso de las sanciones administrativas establecidas en los reglamentos, ha llevado a concluir que no es aplicable el principio de reserva de ley, pero sí el de tipicidad, a diferencia del ámbito donde el Estado se desempeña como policía, en el que los tres principios exigen una aplicación cercana a la exigida en materia penal. Entre ambos extremos, cabe reconocer ámbitos intermedios, donde el Estado desempeña un papel regulador en el que los tres valores adquieren una modulación menor al último pero mayor al primero, pues se permite la integración de los tipos administrativos con fuentes infralegales, pero siempre bajo los lineamientos generales establecidos en las leyes. Por tanto, el grado de exigencia del principio constitucional de legalidad exige un ejercicio previo de reconocimiento del ámbito donde se ubica la materia de estudio.³¹

En el Derecho Administrativo Sancionador se ejerce por parte del Estado una potestad sancionadora general (carácter externo), con respecto a todos los gobernados, cuando se lesionan determinados bienes jurídicos reconocidos por el marco administrativo constitucional y legal vigente.

El objeto de estudio en análisis es el Derecho Administrativo Sancionador relacionado con la prevención, detección, investigación y sanción de las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos y particulares vinculados con hechos de corrupción, en términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, el derecho administrativo disciplinario.

2.3 DERECHO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

El Derecho Administrativo Disciplinario busca ejercer la potestad sancionadora del Estado con respecto a los sujetos especialmente vinculados a la administración pública, que se integran dentro de su

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tesis: 1a. CCCXVI/2014 (10a.). Tipo: Aislada. Registro digital: 2007406. Décima Época. Instancia: Primera Sala. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 572.

Aspectos sustantivos y procesales

organización (carácter interno). Su objetivo fundamental es prevenir y sancionar aquellas conductas que atentan contra el cumplimiento de los deberes que se imponen a los servidores públicos o que obstaculicen el adecuado funcionamiento de la función pública.

El fundamento constitucional del derecho disciplinario lo encontramos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula el régimen de responsabilidades de los servidores públicos y particulares vinculados con hechos de corrupción.

Al Derecho Disciplinario, cuando se le vincula con el derecho penal, se le denomina Derecho Penal Administrativo, y cuando se le vincula con el derecho administrativo se le denomina Derecho Administrativo Disciplinario.

Andrés Flores Heredia señala que "el régimen disciplinario está previsto como un derecho preventivo, correctivo y sancionador, de ahí que algunos establezcan que su naturaleza es de carácter penal, otros lo califican como de carácter administrativo, otros que es de carácter laboral y algunos aseguran que constituye un derecho autónomo".³²

Quienes consideran que el Derecho Disciplinario es propio y afín al Derecho Administrativo, posición con la que coincidimos, señalan que es así porque responde a medidas de organización y control de la actuación administrativa, que recae básicamente en servidores públicos, que tiene por objeto lograr el buen funcionamiento de los servicios públicos y el adecuado cumplimiento de la función pública; y porque el control final sobre los actos administrativos lo ejerce la jurisdicción administrativa. Además, actualmente bajo el nuevo régimen de responsabilidades administrativas, los tribunales de justicia administrativa en el ámbito federal y en las entidades federativas, cuentan con competencia constitucional originaria para imponer sanciones por faltas administrativas graves.

Juan Manuel Trayter Jiménez define al régimen disciplinario de los funcionarios públicos como el conjunto de normas establecidas por

³² Gándara Ruiz Esparza, A., Derecho Disciplinario Mexicano. Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, Porrúa, primera edición, México, 2017, p. 25.

el Estado, que determinan los hechos ilícitos que puedan cometer los funcionarios públicos en el ejercicio de su encargo y prevén las sanciones a imponer por la administración pública a resultas de un procedimiento administrativo especial.³³

Alberto Gándara señala que el Derecho Disciplinario es el conjunto de disposiciones sustantivas y adjetivas, contenidas en diversas leyes y normas, las cuales regulan las actividades de los servidores públicos con la finalidad de garantizar el ejercicio adecuado de la función pública, a través de los principios de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia de mérito, estableciendo mecanismos disciplinarios, garantías y procedimientos para aquellos que las violen.³⁴

Como conclusión, podemos señalar que el Derecho Administrativo Disciplinario es el conjunto de normas jurídicas de carácter sustantivo y procesal que regulan la potestad punitiva del Estado, relacionada con los servidores públicos y particulares que, en el desempeño de su función o de sus actividades, contravengan las obligaciones, prohibiciones y principios que salvaguardan el eficaz desempeño de la función pública.

En nuestro país, un importante avance que abona a la construcción del Derecho Administrativo Disciplinario es la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que 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 incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Trayter Jiménez, J., La Responsabilidad Administrativa y Penal de los Empleados Públicos: Una Visión Actual, Revista de Administración Pública, ISSN-L: 0034-7639, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 350, en https://doi.org/10.18042/cepc/rap.213.15

³⁴ Gándara Ruiz Esparza, A., op. cit. pp. 26 y 27.

Aspectos sustantivos y procesales

2.4 MODALIDADES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La particular situación de los servidores públicos al servicio del Estado los sujeta a una *regulación especial*, en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, se hacen acreedores a sanciones, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.³⁵

El artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las diferentes modalidades de la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado: de carácter político, de carácter penal y de carácter administrativo.

Responsabilidad Política. Cuando en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Son sujetos de ella, los servidores públicos de alto rango, entre otros, senadores y diputados del Congreso de la Unión, ministros, consejeros de la judicatura federal, secretarios de despacho, Fiscal General de la República, magistrados del tribunal electoral, así como quienes integren los órganos constitucionales autónomos.

Además, podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados, consejeros de la judicatura local y quienes integren los órganos autónomos.

Responsabilidad Penal. Los servidores públicos y particulares que incurran en algún delito por hechos de corrupción, en términos de la legislación penal aplicable.

³⁵ Delgadillo Gutiérrez L. y Manuel L., op. cit. p. 222.

Responsabilidad Administrativa. Los servidores públicos que en el desempeño de sus funciones o con motivo de la actividad que desarrollen vinculada con el servicio público, falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública.

Responsabilidad Civil. Son responsables civilmente de los daños y perjuicios que puedan causar a los particulares, por los actos ilícitos que realicen en el ejercicio de sus funciones, en términos de la legislación civil aplicable. El artículo 111 constitucional, establece que en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia.

Por la complejidad para que los particulares hicieran efectivo el pago de daños y perjuicios que la actuación ilícita de un servidor público les pudiere causar, mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de junio de 2002,³6 se reguló la *responsabilidad patrimonial* a cargo del Estado, mediante una adición al artículo 113 de la CPEUM, estableciendo que la misma será objetiva y directa en todos los casos y no solo en aquellos en que sus agentes lleven la intención de causar un daño, pues al actuar los servidores públicos en nombre del Estado, este debe ser responsable de la actuación irregular de los mismos, particularmente cuando se causan daños y perjuicios a los particulares, que no tienen la obligación de soportar. Actualmente, regulada por el párrafo último del artículo 109 constitucional, derivado de la reforma publicada en el DOF el 27 de mayo de 2015.

Esta regulación constitucional "otorgó un derecho sustantivo que dispone la indemnidad frente a una lesión causada por el Estado, así como una nueva garantía, que se instituye como el principal instrumento nacional para la reparación económica por cualquier actuación administrativa irregular del Estado que vulnere un derecho o libertad".³⁷

Con ello se sustituye la responsabilidad civil subjetiva que exigía acreditar la culpabilidad del servidor público autor del daño, por la

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

³⁷ Vargas Gil, L., Responsabilidad Patrimonial del Estado, Porrúa, México, 2016, p. 93.

Aspectos sustantivos y procesales

ahora responsabilidad directa y objetiva que asume el Estado por la actuación de los servidores públicos.

El Pleno de nuestro más alto Tribunal se ha pronunciado sobre las modalidades de la responsabilidad de los servidores públicos, en la siguiente tesis:

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO **CONSTITUCIONAL.** De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.38

2.5 LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La regulación constitucional de la responsabilidad administrativa se encuentra prevista en los artículos 108 y 109 de la CPEUM, al señalar que

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis: P. LX/96. Tipo: Aislada. Registro digital: 200154, Novena Época. Instancia: Pleno. Materia(s): Administrativa, Constitucional. Tomo III, abril de 1996, página 128.

los servidores públicos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones.

La responsabilidad administrativa se puede conceptualizar como aquella que se origina por la acción u omisión de los servidores públicos que afecta la función pública, cuando se contravienen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deban observar en el desempeño del empleo, cargo o comisión.

En el ámbito jurídico, el concepto de responsabilidad por lo general suele quedar acotado a la *responsabilidad pasiva*, entendida como la consecuencia que se genera para el servidor público, por la violación de una norma o el incumplimiento de sus obligaciones en el cargo. La responsabilidad jurídica genera, como consecuencia específica de la actualización de un supuesto normativo, una pena o sanción. ³⁹

La *responsabilidad activa* se refiere a la manera correcta de actuar del servidor público. En este sentido, Hart citado por Ana Elena Fierro, señala que quien ocupa un puesto público, es responsable de satisfacer los deberes y principios propios de ese rol, por lo que debe justificar sus actos y hacerse cargo de las consecuencias.

La responsabilidad de los servidores públicos debe entenderse no solo como el reproche que deben soportar por la violación a la norma, sino que también debe de comprender la exigencia que la ley le impone para conducirse siempre con apego a la misma en el ejercicio de sus funciones, así como a los reglamentos, manuales y códigos de conducta que orienten su actuación, para que en el servicio público se conduzcan siempre buscando el beneficio del interés colectivo.

Ana Elena Fierro refiere que la responsabilidad de los servidores públicos, si bien es necesario entenderla como la tipificación de conductas sancionables, como regla de causalidad y como juicio, ello no es suficiente, ya que debe abarcar los dos sentidos, el pasivo y el activo; pues este segundo requiere de servidores públicos con capacidad plena, lo que conlleva derechos y garantías para el desempeño de sus cargos, además de ser necesaria la existencia de

³⁹ Fierro, A., op. cit., p. 39.

Aspectos sustantivos y procesales

principios que conduzcan la actuación de los servidores públicos hacia el interés público.

Al respecto señala que "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 todo servidor público asumir las consecuencias de sus actos para con el órgano del Estado al que pertenecen. Incluir a la responsabilidad activa en el concepto jurídico de responsabilidad nos permite no solo superar las limitaciones que conllevan a 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 comportamiento 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 lo tanto adquiera el compromiso de velar por las consecuencias de sus actos". 40

Señala que, para considerar la responsabilidad activa, en el orden jurídico, además de las conductas de los servidores públicos que se consideren ilícitas y que responden a la pregunta "qué no debe hacer un servidor público", es necesario se plasmen guías éticas que respondan a la pregunta "qué sí debe hacer", para integrar al sistema de responsabilidades tanto el aspecto sancionatorio como la responsabilidad activa.

Coincidimos con la propia autora, al referir que es necesario transitar de un sistema de responsabilidades que se concentre en la persecución y el castigo, a uno donde también se cuente con las normas que permitan el compromiso del servidor público con el interés público, de modo que se genere la confianza en que su actuar siempre estará apegado a principios constitucionales y a las leyes.

La autoridad judicial federal establece que la responsabilidad de los servidores públicos los constriñe a acatar y observar el contexto general

⁴⁰ Ibídem, pp. 41 y 42.

de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, en el que quedan comprendidas: a) La ley que regule la relación laboral entre el Estado y el servidor público, b) La ley que regule el acto en el que interviene o su marco de actuación, y c) La ley de responsabilidades de los servidores públicos, a fin de salvaguardar los principios del servicio público que la ley fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho.

SERVIDORES PÚBLICOS. SURESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO. La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones -que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos-pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas

Aspectos sustantivos y procesales

propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.⁴¹

2.6 SERVIDOR PÚBLICO

La administración pública, para el ejercicio de su función, requiere de personas físicas que mediante su actividad intelectual o física se desempeñen como funcionarios o empleados, cuyas acciones forman y exteriorizan la voluntad estatal.

Gabino Fraga señala "que es necesario distinguir entre el órgano y su titular, pues mientras que el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano y que tiene, además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencia del órgano, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales".⁴²

Concepción que se considera vigente para distinguir el ámbito competencial del ente público, con el titular que lo representa, que cuando se aparta del marco competencial y del interés público en aras de un interés personal, incurre en responsabilidad administrativa.

El servidor público, en concepto de Miguel Marienhoff, citado por García Torres, es aquella persona que "se caracteriza por la realización o cumplimiento de funciones esenciales específicas propias del Estado, o por la contribución a que tales funciones sean realizadas".⁴³

El artículo 108 de la CPEUM señala: "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis: I.4o.A. J/22. Tipo: Jurisprudencia. Registro digital: 184396. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Materia(s): Administrativa. Tomo XVII, abril de 2003, página 1030.

Fraga, G., Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1981, p. 128.

⁴³ García Torres, A., Responsabilidad de los Servidores Públicos. Poder Judicial de la Federación, Porrúa, México, 2008. p. 1.

los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

El concepto de servidor público cobró relevancia a partir de la reforma constitucional de 1982, en que fue reformado el Título Cuarto de la CPEUM, que con anterioridad se denominaba "responsabilidades de los funcionarios públicos"; y a partir de esta reforma se cambió por "responsabilidades de los servidores públicos".

Con esta reforma se enumeraron, de manera enunciativa, los siguientes sujetos de responsabilidad administrativa:

- Representantes de elección popular.
- Miembros del Poder Judicial de la Federación.
- Funcionarios y empleados.
- En general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la administración pública federal.
- Servidores públicos de los organismos con autonomía constitucional.

Rafael I. Martínez Morales señala que, en general, los trabajadores al servicio del Estado pueden clasificarse en altos funcionarios, funcionarios y empleados.

El empleado es quien presta sus servicios para un órgano del Estado en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo; su labor no implica poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna.

El funcionario dispone de un poder jerárquico respecto de los empleados y de funcionarios inferiores, con poder de mando, de decisión y disciplina (mandos medios y mandos superiores).

El alto funcionario se ha identificado, en la doctrina y en la praxis, como aquel que desempeña en el ámbito federal un cargo de elección popular

Aspectos sustantivos y procesales

(presidente de la república, diputado y senador); en el Poder Judicial (los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación); en el Poder Ejecutivo (secretarios de Estado); y tratándose de entidades federativas, titulares del ejecutivo, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justica locales. En general, quedarían incluidos todos los servidores públicos a quienes para hacerles exigible responsabilidad penal, requieran declaratoria de procedencia del Poder Legislativo.⁴⁴

En el acto del nombramiento de un servidor público converge la voluntad del Estado que nombra y la del particular que acepta, con lo cual se somete a un sistema normativo.

Conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por figurar en las listas de raya de los trabajadores.

El nombramiento de un servidor público debe ir acompañado de la toma de protesta, que tiene como finalidad la aceptación de someterse a un régimen normativo especial y a ratificar su compromiso con el interés colectivo.

La CPEUM, en su artículo 128, señala que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Es criterio de la autoridad jurisdiccional que el carácter de servidor público no solo se acredita con el nombramiento, sino también mediante otros elementos probatorios que certifiquen la relación jurídica o de hecho de la que se derive tal carácter.

Martínez Morales, R., Derecho Administrativo, 2º curso, Oxford, cuarta edición, México, 2007, p. 319.

CAPÍTULO III LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS (ASPECTOS SUSTANTIVOS)

3.1 PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Las obligaciones de los servidores públicos están directamente vinculadas con las que se imponen de manera general a todo servidor público, derivadas del marco constitucional y legal, así como las específicas del cargo que ostentan derivadas de la normatividad (ley, reglamento, manuales, acuerdos, circulares) que regulen su marco de actuación.

El artículo 109 de la CPEUM establece que el servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión observará los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas vincula a los servidores públicos a observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, además de los que señala la norma constitucional, los principios de *disciplina*, *objetividad*, *profesionalismo*, *integridad*, *rendición de cuentas*, *eficacia*; la ley de la materia en el Estado de México, reitera estos principios.⁴⁵

Principios

Legalidad. Cumplir con las normas jurídicas y el respeto a los derechos humanos; en su función solo se puede realizar lo que la ley expresamente autoriza.

⁴⁵ Artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y artículo 7 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios (LRAEMyM).

Aspectos sustantivos y procesales

Honradez. Actuar con rectitud, honorabilidad e integridad en el ejercicio del servicio público, sin pretender obtener provecho o ventaja para sí o terceros.

Lealtad. Apegarse a los objetivos institucionales, procurando el bien de la institución, del servicio público y de la colectividad.

Imparcialidad. Otorgar el mismo trato a personas e instituciones, no conceder privilegios o preferencias, mismas condiciones y oportu-nidades, sin discriminación alguna.

Eficiencia. Alcanzar los objetivos y resultados institucionales, con optimización de recursos.

Consiste en la mejor relación posible entre los resultados obtenidos en la función pública y los recursos empleados para conseguirlos.⁴⁶

Eficacia. Consecución de objetivos institucionales en un tiempo razonable. 47

Disciplina. Cumplir con la función ajustándose a las políticas y normas de la institución.

Objetividad. Actitud imparcial en la toma de decisiones, basada en los hechos acreditados, desligada de sentimientos o percepciones subjetivas.

Profesionalismo. El desempeño del cargo debe realizarse con responsabilidad y ética, con conocimiento y dominio de la función pública.

Integridad. Desempeño orientado en valores éticos, entre ellos, responsabilidad, disciplina, respeto, honestidad, rectitud y honradez.

Rendición de cuentas. Informar, explicar y justificar sus decisiones y acciones, sujetándose a la evaluación y al escrutinio público de sus funciones.

⁴⁶ Real Academia Española, Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, principio de eficiencia, en https://dpej.rae.es/lema/principio-de-eficiencia

⁴⁷ Ídem, eficacia, en https://dpej.rae.es/lema/eficacia

Estos principios forman parte de la responsabilidad activa de los servidores públicos. Su promoción, divulgación y observancia en el servicio público incidirá en la prevención de la comisión de faltas administrativas y en una mejor prestación del servicio en favor del interés colectivo.⁴⁸

3.2 DIRECTRICES QUE RIGEN SU ACTUACIÓN

De los principios que se configuran en términos abstractos, el legislador establece reglas concretas que deben observarse por el servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ⁴⁹ entre ellas:

- I. Debe conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus atribuciones.
- II. Conducirse con rectitud, sin utilizar su cargo para obtener beneficios, para sí o a favor de terceros, ni aceptar regalos o dádivas.
- III. Satisfacer el interés colectivo por encima de intereses particulares o ajenos al interés general.
- IV. Dar igualdad de trato a las personas, sin conceder privilegios o preferencias que afecten la objetividad en el desempeño de su cargo.
- V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados.
- VI. Administrar los recursos públicos, conforme a los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.⁵⁰
- VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
- VIII. Deberá tener vocación de servicio y preservar el interés superior de necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general.

⁴⁸ Código de Ética de los Servidores Públicos del Estado de México, las Reglas de Integridad para el Ejercicio de su Empleo, Cargo o Comisión y los Lineamientos Generales para Propiciar su Integridad a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflicto de Intereses. Publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 30 de noviembre de 2015.

⁴⁹ Artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el DOF el 18 de iulio de 2016.

Fracción reformada al artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, DOF 12 de abril de 2019.

Aspectos sustantivos y procesales

- IX. Evitar y dar cuenta de conflicto de intereses que afecten el desempeño responsable y objetivo de la función pública a su cargo.
- X. Abstenerse de asociarse para establecer cualquier tipo de negocio que afecte el desempeño imparcial y objetivo, en razón de intereses personales o familiares.
- XI. Separarse de los activos e intereses económicos que afecten sus responsabilidades en el servicio público y que constituyan conflicto de intereses, de manera previa al nombramiento respectivo.
- XII. Abstenerse de intervenir o promover en la selección, nombramiento o designación en el servicio público, de personas con las que tenga parentesco.⁵¹
- XIII. Abstenerse de realizar cualquier trato que comprometa al Estado mexicano.

Estas directrices, junto con los principios que orientan el servicio público, configuran el deber ser de todo servidor público, su debida observancia es un elemento fundamental para prevenir la comisión de conductas ilícitas que se configuren como faltas administrativas graves.⁵²

3.3 FALTAS ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La falta o infracción administrativa se configura cuando el servidor público o el particular incumplen alguna norma de carácter administrativo, lo que actualiza la sanción prevista por la ley.

En el campo del derecho administrativo disciplinario, los servidores públicos al encontrarse sujetos a un régimen jurídico especial, pueden incurrir con su actuación u omisión en contravención o incumplimiento a las normas jurídicas que regulan su marco de actuación, o bien en

Las fracciones IX, X, XI y XII al artículo 7 de la LGRA fueron adicionadas mediante reforma publicada en el DOF el 19 de noviembre de 2019.

Op. cit., Fierro, A. p. 42. Para una eficaz regulación del régimen de responsabilidades administrativas, es necesario incluir en el orden jurídico, además de las conductas de los servidores públicos que se consideran ilícitas y que responden a la pregunta ¿qué no debe hacer un servidor público?, es necesario que se plasmen guías con contenido ético, para responder a la pregunta ¿qué sí debe hacer un servidor público?; esto permite integrar al sistema de responsabilidades tanto el aspecto sancionatorio como la responsabilidad activa, esta última como una herramienta fundamental en la prevención de actos de corrupción o de conductas ilícitas en el servicio público.

las prohibiciones que como faltas administrativas tipifica la ley de la materia.

Para dar cumplimiento a los principios de legalidad, taxatividad y de reserva legal, las leyes de responsabilidades administrativas deben determinar las obligaciones o prohibiciones que tienen los servidores públicos y las sanciones aplicables, con la finalidad de evitar la discrecionalidad de la autoridad en el ejercicio de la potestad punitiva estatal, así como generar seguridad jurídica a los particulares; lo que permite evitar la actuación arbitraria del ente estatal, así como privilegiar o eludir la imposición de sanciones a los servidores públicos infractores de la norma administrativa.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al interpretar el principio de legalidad y de retroactividad reconocido en el artículo 9 de la CADH, en diversas resoluciones, como en los casos Baena Ricardo y Vélez Loor, ambos contra Panamá, ha considerado que en un sistema democrático en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretenda sancionar, esto es que la calificación del hecho como ilícito y la fijación de sus efectos, deben ser preexistentes a la conducta del sujeto que se considera infractor.⁵³

En el Derecho Administrativo Disciplinario, por la diversidad de actos y omisiones que se relacionan con la eficaz prestación del servicio público, al legislador no le es posible prever la descripción de todas las conductas que se pueden infringir, por lo que se debe considerar la específica modulación del principio de legalidad, es decir, no se puede exigir un grado de satisfacción absoluto de este, ya que la regulación de ciertas cuestiones técnicas y específicas requiere la coparticipación de diversos entes públicos.

El principio de legalidad tiene aplicación en sus dos vertientes, pero de forma diferenciada: el principio de tipicidad que exige

Leiva Poveda, J., El Procedimiento Administrativo Sancionatorio en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Costa Rica, 2019, en Sánchez Luke, G., Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo Sancionador, IJ Editores Fondo Editorial, 2019. https://www.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=f589beea62ad886639fbbd19b806d34f.

Aspectos sustantivos y procesales

la predeterminación de la conducta; sin embargo, el principio de reserva de ley deja de ser absoluto para ser relativo, es decir, los tipos administrativos en blanco son constitucionales, cuando remiten a fuentes reglamentarias o infralegales para complementarlo.

Al respecto, es ilustrativo el siguiente criterio de la autoridad federal:

TIPOS ADMINISTRATIVOS EN BLANCO. SON CONSTITUCIONALES SI SE JUSTIFICAN EN EL MODELO DE ESTADO REGULADOR. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido los tipos penales en blanco como aquellos supuestos hipotéticos en los que la conducta delictiva se precisa en términos abstractos y requiere de un complemento para integrarse plenamente, los cuales son inconstitucionales si su integración debe realizarse mediante la remisión a normas reglamentarias, pues ello equivale a delegar a un poder distinto al legislativo la potestad de intervenir decisivamente en la determinación del ámbito penal, cuando es facultad exclusiva e indelegable del Congreso de la Unión legislar en materia de delitos y faltas federales. Ahora bien, esta conclusión no puede transportarse en automático al derecho administrativo sancionador, pues la remisión a fuentes infralegales no es un vicio de invalidez constitucional en todos los ámbitos que la integran, por lo que es necesario considerar la específica modulación del principio de legalidad exigido por el balance precisado de los valores constitucionales en juego que cada ámbito demanda; en el caso del modelo de Estado regulador, el principio de legalidad no exige un grado de satisfacción absoluto del principio de reserva de ley, ya que la regulación de ciertas cuestiones técnicas requiere de la coparticipación del Ejecutivo o de ciertos órganos constitucionales autónomos, por lo que el principio de legalidad sigue teniendo aplicación en sus dos vertientes, pero de forma diferenciada: el principio de tipicidad sigue exigiendo la predeterminación

inteligible de la conducta; sin embargo, el principio de reserva de ley deja de ser absoluto para ser relativo. De ahí que los tipos administrativos en blanco son constitucionales si se justifican en el modelo de Estado regulador.⁵⁴

Es criterio de los tribunales jurisdiccionales, tanto del ámbito federal como local, que cuando la autoridad sancionadora finque una responsabilidad administrativa, apoyándose en alguna causa de responsabilidad que establece la ley, cuya interpretación remita a una diversa obligación relacionada con la función que tenga a su cargo el servidor público, por principio de seguridad jurídica, se debe dejar precisada la fuente obligacional de la que deriva tal obligación, cuyo desapego atenta contra los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad o eficiencia que establece la constitución y la ley, aun cuando esa fuente obligacional se encuentre en una disposición normativa relacionada con la función pública que tenga a su cargo el servidor público, o bien en un acuerdo, manual o circular interna, inclusive precisar el deber de cuidado a cargo del servidor público o en las atribuciones de hecho que tenga en el servicio público, o incluso relacionada con los deberes propios de la profesión del servidor público, de lo que se advierte que el principio de reserva legal deja de ser absoluto en materia disciplinaria administrativa.

Lo anterior se observa del criterio sostenido en jurisprudencia por el entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la Jurisprudencia SE-73, bajo el rubro:

RESOLUCIONES QUE ESTABLECEN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS A SERVIDORES PÚBLICOS. DEBEN PRECISAR LA FUENTE OBLIGACIONAL DE LA QUE SE DERIVA LA RESPONSABILIDAD ATRIBUIDA. Los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagran los deberes generales de los servidores públicos en el desempeño

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tesis: 1a. CCCXIX/2014 (10a.). Tipo: Aislada. Registro digital: 2007412. Décima Época. Instancia: Primera Sala. Materia(s): Constitucional, Penal. Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 592.

Aspectos sustantivos y procesales

de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, mismos que consisten en legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia deberes cuyo desacato dará lugar al establecimiento de las medidas correctivas procedentes, una vez tramitado el procedimiento correspondiente, a cargo de la autoridad competente. Estos deberes generales son rescatados por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, reglamentaria del Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en cuyo numeral 42, se establecen en treinta y un fracciones, las obligaciones que todo servidor público de la Entidad o de sus municipios, debe asumir. Es así, que cuando queda acreditada una conducta por parte de un agente público, que demerita sus deberes generales, el Estado, merced al poder disciplinario que le conceden los dispositivos constitucionales antes citados, se encuentra en aptitud de emitir una decisión por la que se establezca la medida disciplinaria o resarcitoria procedente. Bajo esta perspectiva, este Órgano Jurisdiccional asume que cuando las autoridades de control administrativo, finquen responsabilidades administrativas en contra de servidores públicos, apoyándose en alguna de las fracciones del numeral 42 de la Ley de Responsabilidades Local, cuya interpretación remita a una diversa obligación especialmente relacionada con la labor del agente público, en las respectivas resoluciones se debe dejar plenamente precisada y acreditada la fuente de la que se deriva tal obligación cuyo desapego atenta contra los deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad o eficiencia, ya sea que esta fuente se encuentre en la legislación vigente, en una disposición superior relacionada con el régimen interior de las oficinas, en un acuerdo u oficio de comisión, en una norma, instructivo, manual interno, circular, etcétera, en un deber de cuidado, en las atribuciones de hecho

que se demuestren plenamente, o incluso en los deberes propios de la profesión que practica el servidor público, toda vez que esta enunciación y acreditamiento, condicionan la validez del acto administrativo por el que se establece responsabilidad administrativa.

El artículo 109 de la CPEUM, aun cuando no hace una distinción precisa entre faltas administrativas graves y no graves, señala que las primeras serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación, así como por los órganos internos de control o por sus homólogos en las entidades federativas, las que serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente; y que las demás faltas administrativas (no graves) serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. Además, que la ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves.

Con esta base constitucional, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y sus homólogas en las entidades federativas, establecen un catálogo de faltas administrativas no graves y de faltas administrativas graves; estas últimas se distinguen de las primeras de manera esencial por identificarse con hechos de corrupción, que, por lo general, generan daño patrimonial a la hacienda pública o beneficios indebidos a los servidores públicos.

En cuanto a las *faltas no graves*, como lo refieren Mario Alberto Torres López y Ricardo Torres Vargas, el legislador -para su descripción en la Ley General de Responsabilidades Administrativas- siguió un procedimiento consistente en plantear la conducta esperada y exigida del servidor público, configurándose la infracción administrativa cuando se incumplan o transgredan el contenido de esas obligaciones.

Para la descripción de las *faltas graves* se siguió un sistema diverso, donde el legislador formuló la hipótesis de violación de la norma; es decir, la figura de la infracción plantea directamente la hipótesis en la que el servidor público lleva a cabo la conducta ilícita.⁵⁵

Torres, López M. y Ricardo, T., Servidores Públicos. Sus Responsabilidades. Delitos por Hechos de Corrupción y Faltas Administrativas. Porrúa, México, 2019, p. 91.

Aspectos sustantivos y procesales

3.4 ELEMENTOS DE LA FALTA ADMINISTRATIVA

Siguiendo a la teoría del delito en lo conducente, los elementos de la falta administrativa son el conjunto de requisitos o componentes esenciales que deben actualizarse para tener por acreditada una irregularidad administrativa que sanciona la ley.

Los elementos de la falta administrativa son:

Conducta. Es el comportamiento humano y voluntario que se debe exteriorizar, encaminado a un propósito.

Se compone por un elemento psíquico, que se presenta cuando el sujeto ha querido mentalmente hacer u omitir algo, y un elemento físico que es hacer u omitir una acción.

La conducta puede ser de acción u omisión.

En las faltas administrativas de acción se requiere que el sujeto activo realice un movimiento físico que encuadre en un tipo descrito por la ley.

En los delitos de omisión, la voluntad del sujeto se manifiesta a través de una omisión, que puede ser:

- Omisión propia o simple. En ella solo se genera un resultado de carácter formal, cuando se violenta el bien jurídico de un tipo específico, sin que sea necesario algún resultado material o que las víctimas sufran algún perjuicio.
- Omisión impropia o comisión por omisión. El sujeto activo genera un resultado material, al no realizar una acción que le es obligatoria jurídicamente; el sujeto es garante del bien jurídico, está en condiciones de evitar el resultado, su inactividad genera el resultado prohibido en el tipo.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado y no se evita pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

Es conveniente señalar que las fuentes del deber de garante son la ley, los contratos y el actuar precedente; en el caso de los ilícitos cometidos por servidores públicos, principalmente la ley.

Puede existir ausencia de conducta, cuando la voluntad es inexistente, p. ej.: cuando existe fuerza mayor, fuerza exterior irresistible o actos reflejos.

Tipicidad. Es la adecuación de la conducta a la descripción típica de la falta administrativa; es decir, la conducta debe encuadrar exactamente en los presupuestos que describe la legislación como falta administrativa.⁵⁶

Antijuridicidad. Es contravenir o violentar la norma que tutela un bien jurídico; es el juicio de valor que se hace sobre la conducta que lesiona o pone en peligro el bien jurídico tutelado por la ley.

Es la condición de un acto o hecho que es contrario al ordenamiento jurídico y por ello es susceptible de ser sancionado, si concurren el resto de los elementos esenciales de la infracción administrativa (la tipicidad y la culpabilidad).⁵⁷

La antijuridicidad se refiere a la contradicción del orden jurídico a través de una acción. Plascencia Villanueva refiere que la antijuridicidad contiene aspectos tanto de carácter formal, como material y valorativo: a) formal, en atención al ataque o contravención a lo dispuesto en la ley; b) material, se enfoca a la lesión o puesta en peligro del bien jurídico; y c) valorativa, radica en el juicio de valor que recae sobre un comportamiento humano, y que indica que este es contrario al contenido de las normas penales.⁵⁸

Pueden existen causas de justificación que eliminan la antijuridicidad, entre ellas, el cumplimiento de un deber o el ejercicio de un derecho,

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis: II.2o.P.187 P. Tipo: Aislada. Registro digital: 175846. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Materia(s): Penal. Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1879. Rubro: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD. LA TIPICIDAD CONSTITUYE SU BASE FUNDAMENTAL Y RIGE, CON LOS PRINCIPIOS DE TAXATIVIDAD Y DE PLENITUD HERMÉTICA DERIVADOS DE AQUÉL, COMO PILAR DE UN SISTEMA DE DERECHO PENAL EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO".

Francisco Real Academia Española. Antijuridicidad, en https://dej.rae.es/lema/antijuridicidad

Plascencia Villanueva, R., Terría del Delito, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, p. 132.

Aspectos sustantivos y procesales

que se deben analizar en cada caso concreto con base en la ley y circunstancias particulares.

Imputabilidad. Es la capacidad de querer y entender, que genera la libre elección del sujeto para actuar, por lo que debe cumplir y responder ante la sanción que establece la ley. Por ello constituye un presupuesto de la culpabilidad, pues solo puede reprocharse una conducta al autor cuando es imputable.

Culpabilidad. Es la conciencia y conocimiento para actuar; tiene dos formas, el dolo y culpa, la primera es la intención y la segunda la negligencia, en ambas se actualiza la voluntad del sujeto activo.

La culpabilidad se identifica con el juicio de reproche que hace el Estado al autor de una acción antijurídica por haber obrado contra la norma, cuando se constata su imputabilidad y la exigibilidad de una conducta distinta a la que realizó.

Un servidor público será culpable cuando es imputable (capacidad de culpabilidad), conozca la antijuridicidad de su conducta y le resulte exigible otra conducta. De manera excepcional un servidor público será inimputable.

Al respecto, es ilustrativo el siguiente criterio de la autoridad federal:

DELITO. ELEMENTOS DE LA CULPABILIDAD QUE DEBEN ANALIZARSE EN LA SENTENCIA DEFINITIVA.

En la jurisprudencia 1a./J. 143/2011 (9a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, Tomo 2, diciembre de 2011, página 912, de rubro: "ACREDITACIÓN DEL CUERPO DEL DELITO Y DEL DELITO EN SÍ. SUS DIFERENCIAS.", la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que en toda sentencia definitiva debe analizarse si existe o no delito, esto es, una conducta típica, antijurídica y culpable. Una conducta típica, antijurídica es culpable cuando al autor o partícipe del delito le es reprochable el haber contravenido el orden jurídico. Luego, del artículo 15, fracciones V,

VII, VIII, inciso B) y IX del Código Penal Federal, se advierte que el autor o partícipe del delito es culpable cuando: i) es imputable (capacidad de culpabilidad); ii) conocía la antijuridicidad de su conducta; y, iii) le resultaba exigible otra conducta. Los anteriores elementos se excluyen por: a) La inimputablidad. Consiste en que, al momento de realizar el hecho típico, el agente no tenga la capacidad de comprender su carácter ilícito o de conducirse de acuerdo con esa comprensión, en virtud de padecer trastorno mental o desarrollo intelectual retardado, a no ser que el agente lo hubiere provocado dolosa o culposamente, en cuyo caso responderá por el resultado típico siempre que lo haya previsto o le fuere previsible; b) El error de prohibición invencible. Se presenta cuando se realice la acción u omisión bajo un error invencible respecto de la ilicitud de la conducta, ya sea porque el sujeto desconozca la existencia de la ley o su alcance (error directo), o porque crea que está justificada su conducta (error indirecto o sobre las causas de justificación); c) El estado de necesidad inculpante; en él, el sujeto activo obra por la necesidad de salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno, de un peligro real, actual o inminente, no ocasionado dolosamente por el agente, lesionando otro bien de igual valor que el salvaguardado, siempre que el peligro no sea evitable por otros medios y el agente no tuviere el deber jurídico de afrontarlo; y, d) La inexigibilidad de otra conducta. Cuando en atención a las circunstancias que concurren en la realización de una conducta ilícita, no sea racionalmente exigible al agente una conducta diversa a la que realizó, en virtud de no haberse podido determinar a actuar conforme a derecho. 59

Punibilidad. Consecuencia, sanción o reproche que establece la ley a una conducta.

Comentario

Ante la ausencia de alguno de estos elementos, no se acredita la existencia de la falta administrativa.

⁵⁹ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tesis: XXVII.3o. J/7 (10a.). Tipo: Jurisprudencia. Registro digital: 2007868. Décima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Materia(s): Penal. Libro 12, noviembre de 2014, Tomo IV, página 2709.

Aspectos sustantivos y procesales

En cumplimiento al principio de legalidad y de seguridad jurídica vigente en un estado democrático, para fundar y motivar el acto administrativo sancionador en términos de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, se deben acreditar los elementos de existencia de la falta administrativa, así como la responsabilidad del servidor público o particular sujeto a un procedimiento de responsabilidad administrativa.

Aun cuando la LGRA no establece expresamente causas de exclusión de la responsabilidad disciplinaria, se actualizarán estas, entre otros casos, cuando haya ausencia de la conducta o bien causas que justifiquen la actuación del servidor público; algunas legislaciones como la colombiana (Código Disciplinario Único. Ley 734 de 2002)⁶⁰ establecen causas de exclusión de la responsabilidad disciplinaria.⁶¹

3.5 FALTAS ADMINISTRATIVAS NO GRAVES

Como se ha señalado, en la LGRA y en sus homologas en las entidades federativas, en las faltas administrativas no graves el legislador plantea la conducta esperada y exigida del servidor público, actualizándose estas cuando se incumplan o transgredan el contenido de esas obligaciones.

Para el análisis de cada falta administrativa no grave (descripción típica) se debe considerar:

a) El análisis descriptivo de la obligación que se atribuya como incumplida.

Publicado en el Diario Oficial "República de Colombia" el 13 de febrero de 2002.

[&]quot;Artículo 28. Causales de Exclusión de la Responsabilidad Disciplinaria. Está exento de responsabilidad disciplinaria quien realice la conducta: 1. Por fuerza mayor o caso fortuito. 2. En estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia que el sacrificado. 3. En cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales. 4. Por salvar un derecho propio o ajeno al cual deba ceder el cumplimiento del deber, en razón de la necesidad, adecuación, proporcionalidad y razonabilidad. 5. Por insuperable coacción ajena o miedo insuperable. 6. Con la convicción errada e invencible de que su conducta no constituye falta disciplinaria. 7. En situación de inimputabilidad. En tales eventos se dará inmediata aplicación, por el competente, a los mecanismos administrativos que permitan el reconocimiento de las inhabilidades sobrevinientes. No habrá lugar al reconocimiento de inimputabilidad cuando el sujeto disciplinable hubiere preordenado su comportamiento".

- b) Que los actos u omisiones afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, disciplina, objetividad, profesionalismo, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia (bien jurídico tutelado) que en el desempeño del cargo deben observar los servidores públicos.
- c) Las directrices que deben observar los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, en términos del artículo 7 de la LGRA y su correlativo de la ley local.
- **d)** Las obligaciones derivadas de las leyes orgánicas o de la normatividad interna de cada ente público.
- e) Las obligaciones derivadas o inherentes a la función o servicio público a cargo del servidor público.

Las faltas no graves se actualizan a través de una acción u omisión, aunque generalmente las *conductas serán de omisión*, por el incumplimiento de la obligación respectiva.

El *sujeto activo* siempre debe tener una cualidad específica, ser servidor público.

El *sujeto pasivo* será el servicio público, la administración o el ente público que sufra la deficiencia del servicio; en algunos casos el gobernado, pero en última instancia la sociedad en su conjunto.

La descripción típica puede tener elementos *objetivos*, *normativos o subjetivos*.

La falta administrativa puede ser de *resultado material o formal*, atendiendo a que la conducta genere o no un cambio fáctico.

Pueden ser de *lesión o de puesta en peligro* del bien jurídico tutelado.

El *bien jurídico tutelado* se constituye por los principios que deben orientar la prestación del servicio público (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, disciplina, objetividad, profesionalismo, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia).

Las conductas pueden ser por *dolo o culpa*, las primeras cuando exista intención en su comisión y en la producción del resultado, las segundas

Aspectos sustantivos y procesales

cuando no hay intención y se produce el resultado por falta de previsión, impericia o violación a un deber de cuidado.

3.6 FALTAS NO GRAVES EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

El artículo 49 de la LGRA establece que se incurrirá en falta administrativa no grave cuando se incumplan o transgredan las obligaciones siguientes:

I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley.

Esta obligación conjuga dos supuestos normativos, que pueden dar origen a la falta administrativa:

- a) El primero se actualiza cuando el servidor público incumple o transgrede el marco de atribuciones que regulan el empleo, cargo o comisión; p. ej., cuando conforme al trabajo programado no cumple con las metas o indicadores comprometidos, o bien cuando transgrede en su función el manual de procedimientos respectivo o, sin causa justificada, deja de hacer o realiza en forma ilegal la actividad o función que la normatividad le impone.
- b) El segundo cuando, cumpliendo con las funciones o atribuciones a su cargo, transgrede los principios de disciplina y respeto, en relación tanto a los demás servidores públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos señalados en el código de ética respectivo.

En esta fracción el legislador vincula al servidor público a que cumpla con sus funciones y atribuciones y, de manera coincidente, lo haga con disciplina y respeto; que es la conducta que se exige y se espera del servidor público.

Es obligación de los servidores públicos conocer y cumplir las disposiciones que regulen su marco de actuación, por lo que no se pueden excusar de su cumplimiento.

Como medida preventiva y para lograr un desempeño eficiente en el servicio, las autoridades de control interno deben expedir criterios orientadores para la prestación del servicio.

Los servidores públicos deben observar los códigos de ética que sean expedidos, publicados y dados a conocer por la Secretaría de la Función Pública, sus homólogas en las entidades federativas, así como los síndicos municipales, para que su actuación responda a una convicción ética en el desempeño del servicio público.⁶²

II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente Ley.

La denuncia es "un acto por el cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad la verificación o comisión de determinados hechos con objeto de que éste promueva o aplique las consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la ley o los reglamentos."⁶³

Conforme a esta fracción, es obligación de los servidores públicos denunciar los hechos que puedan ser constitutivos de faltas administrativas, graves o no graves, que hayan advertido en el ejercicio de sus funciones.

El artículo 93 de la LGRA establece que la denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa. Esta es la única obligación del denunciante, y será competencia de la autoridad investigadora que corresponda, realizar todas las diligencias que la ley le permite para acreditar o no, la existencia del acto u omisión que constituya una posible falta administrativa.

⁶² Artículo 15 y 16 de la LGRA y 16 y 17 de la LRAEMyM.

⁶³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano Tomo III, Universidad Autónoma de México, México, 1982. pp. 90-91, en https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1170-diccionario-juridico-mexicano-t-iii-d.

Aspectos sustantivos y procesales

Con la finalidad de fomentar la presentación de denuncias, el servidor público denunciante podrá hacerlo de forma anónima y, en este caso, las autoridades investigadoras tendrán la obligación de resguardar los datos de su identidad.

El incumplimiento de denunciar actualiza la falta administrativa en estudio, ya que el servidor público estaría faltando al principio de lealtad que le impone el servicio público, de anteponer los intereses institucionales.

La autoridad investigadora deberá contar con elementos que acrediten, de manera razonable y objetiva, los motivos y circunstancias por las que el servidor público presunto responsable tuvo conocimiento de determinada conducta de otro servidor público y que esta constituya una probable falta administrativa, para poder atribuirle esta responsabilidad.

III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que estas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público. En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente Ley.

Esta obligación se encuentra relacionada con el principio de disciplina, conforme al cual el servidor público debe cumplir con las instrucciones del superior jerárquico.

La instrucción del superior jerárquico goza de la presunción de ser acorde tanto con las disposiciones del servicio público, como con las políticas y normas institucionales.

Para no atender la instrucción y evitar incurrir en esta falta administrativa, el servidor público deberá hacer la denuncia de la posible falta administrativa en que pueda incurrir su superior jerárquico.

Cuando el servidor público no está en posibilidad de saber si el cumplimiento de la instrucción es acorde con las disposiciones del servicio público, o no constituye una evidente falta administrativa,

debe acatar las instrucciones recibidas, pues en todo caso la obediencia jerárquica constituirá una excluyente de responsabilidad. De lo contrario, al no cumplir la instrucción, se actualizará la falta administrativa.

IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley.

El artículo 108 de la CPEUM establece que todos los servidores públicos estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes, obligación que reiteran los artículos 32, 33, 46 y 48 de la LGRA (artículos 33 y 44 de la LRAEMyM), estableciendo las modalidades de la declaración de situación patrimonial y la de intereses, así como los términos y plazos en que deben presentarse.⁶⁴

Cumplimiento extemporáneo

El incumplimiento de la presentación de la declaración inicial, de modificación patrimonial y la de conclusión del encargo, en los plazos que señala la ley, *sin causa justificada*, actualiza la falta administrativa y las sanciones que la ley señala, previo el procedimiento de responsabilidad administrativa.

En efecto, el cumplimiento extemporáneo de las *declaraciones inicial*, *de modificación patrimonial y de conclusión*, hará acreedor al infractor a una sanción administrativa en términos de los artículos 75 y 76 de la LGRA (artículos 79 y 80 de la LRAEMyM).

⁶⁴ Artículo 33 de la LGRA. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

I. Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del:

a) Ingreso al servicio público por primera vez;

b) Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo;

II. Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año, y

III. Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión.

En el caso de cambio de dependencia o entidad en el mismo orden de gobierno, únicamente se dará aviso de dicha situación y no será necesario presentar la declaración de conclusión.

Artículo 46. Se encuentran obligados a presentar declaración de intereses todos los Servidores Públicos que deban presentar la declaración patrimonial en términos de esta Ley.

Aspectos sustantivos y procesales

En el procedimiento de responsabilidad administrativa se podrá valorar, por la autoridad resolutora, alguna causa de justificación del servidor público, que le haya impedido cumplir en tiempo con esta obligación.

Omisión en el cumplimiento

Al iniciar el procedimiento de responsabilidad, por falta de cumplimiento de esta obligación en los plazos que la ley señala, las Secretarías o los Órganos Internos de Control **deberán requerir** por escrito al declarante el cumplimiento de esta obligación.

Tratándose de la *declaración inicial* y la de *modificación patrimonial*, en caso de que la omisión continúe por un periodo de 30 días naturales siguientes a la fecha en que se hubiere requerido al declarante, la Secretaría o el órgano interno de control respectivo **declararán que el nombramiento o contrato queda sin efectos**, lo que deberá ser notificado al titular del ente público que corresponda, para que separe del cargo al servidor público.

El incumplimiento del superior jerárquico a este mandato legal será causa de responsabilidad.

Para el caso de omisión en la presentación de la declaración de conclusión del encargo, sin causa justificada, aun después del requerimiento que por escrito se le haga, **se inhabilitará al infractor de tres meses a un año**, previa substanciación del procedimiento respectivo.

Se advierte que, en este último supuesto, se debe iniciar nuevo procedimiento administrativo de responsabilidad, donde la falta administrativa será la omisión en el cumplimiento de esta obligación, aun después de haberlo requerido la autoridad competente.

En su caso, se acumularán los procedimientos de responsabilidad administrativa y, se estima, se impondrá la sanción de mayor entidad que corresponda.

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.

Esta falta administrativa contiene varios supuestos y verbos rectores de realización alternativa, como son: a) La obligación de *registrar*, *integrar*, *custodiar o cuidar* documentación o información que tenga bajo su responsabilidad el servidor público, así como b) Impedir o evitar el indebido uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización de la documentación o información que tenga bajo su responsabilidad.

La documentación se define como el documento o conjunto de documentos, generalmente de carácter oficial, que sirven para documentar o acreditar algo.⁶⁵ La documentación contiene información sobre hechos o actos derivados de la función pública.

La información son los datos o informes que se hacen constar en los documentos.

La información no necesariamente se encuentra contenida en algún documento, también se puede contener en un soporte distinto al papel, como en medios o dispositivos electrónicos de almacenamiento de datos (USB, grabaciones o videograbaciones).

Comentario

Si bien el incumplimiento de esta obligación, en el primer supuesto, puede generar el indebido uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización de la misma, causando deficiencias en la prestación del servicio público, se estima que son conductas que de manera individual actualizan la falta administrativa.

VI. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo.

⁶⁵ Real Academia Española, documentación, en https://dle.rae.es/documentaci%C3%B3n?m=form.

Aspectos sustantivos y procesales

Esta fracción impone la obligación a los servidores públicos que tengan bajo su dirección o bajo su jerarquía a otros, a que supervisen el cumplimiento de todas las obligaciones que este precepto legal le impone a los servidores públicos.

El principio de jerarquía administrativa debe ser considerado para determinar la actualización de esta falta administrativa; esto es, la típica relación de naturaleza piramidal-vertical, caracterizada por la subordinación de los funcionarios de nivel inferior a los de nivel superior.

Para el efecto de estimar el incumplimiento de esta obligación, se debe entender de manera razonable, objetiva e imparcial, los alcances de la supervisión que como obligación se impone a los servidores públicos. Es decir, la actualización de esta falta administrativa debe considerar los alcances que material y humanamente pueda tener una supervisión, considerando el volumen y complejidad de la organización administrativa.

El servidor público incurrirá en esta falta administrativa cuando el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos sujetos a su dirección, sea notoria o evidente y de conocimiento inexcusable.

VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables.

Rendir cuentas, en términos generales, atañe a la manera en que se da cumplimiento a la función pública que tiene a su cargo el servidor público.

La rendición de cuentas es una acción subsidiaria de una responsabilidad previa; implica, además, la existencia de dos sujetos involucrados en un asunto sobre el que se rinden cuentas relacionado con la responsabilidad que tiene a su cargo el servidor público, y de lo que deriva un juicio o una sanción emitida por un segundo sujeto (ente público, superior jerárquico, otra autoridad o servidor público o los gobernados).

Para John Ackerman, citado por Sergio López Ayllón, la rendición de cuentas es "un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes".66

Para la actualización de esta falta administrativa, se exige un elemento de carácter normativo, al establecerse que debe cumplirse, *en términos de lo que dispongan las normas aplicables*.

Es decir, la obligación de rendir cuentas debe estar prevista en una norma jurídica (Constitución, leyes secundarias, reglamentos, acuerdos, manuales o circulares); p. ej., si un servidor público omite rendir el informe anual, mensual o semanal de actividades, cuando la normatividad le impone esta obligación.

VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte.

La descripción de esta falta administrativa resulta ambigua e imprecisa. Conforme a su descripción, la conducta del servidor público se actualiza cuando es parte en un procedimiento judicial o administrativo (denunciante o presunto responsable) y se le impone la obligación de que contribuya al esclarecimiento de los hechos.

Desde luego, no se le puede atribuir esta falta cuando hace valer su derecho de no autoincriminación.

El legislador vincula esta obligación de los servidores públicos con el principio de lealtad institucional que rige su conducta, conforme al cual deben apoyar los objetivos institucionales, procurando el bien de la institución y del servicio público.

⁶⁶ López Ayllón, S., en Merino, M, López Ayllón, S, Cejudo G. (coords.), La Estructura de la Rendición de Cuentas en México. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, ISBN:9786070212350, México, 2010, p. 4, en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf

Aspectos sustantivos y procesales

IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del Órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad, y

Esta falta se actualiza por una conducta de omisión, cuando el servidor público con facultades para celebrar contratos de esta naturaleza, de manera previa a la suscripción del contrato, no se cerciora de que exista manifestación por escrito y bajo protesta de decir verdad, de que los particulares (persona física o moral) con los que se celebre el contrato, no desempeñan empleo, cargo o comisión en el servicio público, o que de ser servidores públicos, con la formalización del contrato no se actualiza un conflicto de interés; y que, además, ello se haya hecho del conocimiento del órgano interno de control.

X. Sin perjuicio de la obligación anterior, previo a realizar cualquier acto jurídico que involucre el ejercicio de recursos públicos con personas jurídicas, revisar su constitución y, en su caso, sus modificaciones con el fin de verificar que sus socios, integrantes de los consejos de administración o accionistas que ejerzan control no incurran en conflicto de interés.⁶⁷

Se actualiza cuando el servidor público omite revisar el acto constitutivo de alguna persona moral y sus modificaciones, de manera previa a celebrar un contrato que involucre el ejercicio de recursos públicos, para verificar que sus socios integrantes del consejo de administración o accionistas que ejerzan control de una sociedad, no incurran en

⁶⁷ Fracción adicionada DOF 19-11-2019.

conflicto de interés, en relación con servidores públicos de la entidad o dependencia respectiva.

También se considerará falta administrativa no grave, los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves señaladas en el Capítulo siguiente, cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de un Ente Público.⁶⁸

Esta se configura cuando con la conducta del servidor público se causa algún daño o perjuicio al patrimonio del ente o a la hacienda pública, de manera culposa o negligente, siempre y cuando no se constituya una falta grave.

La culpa se actualiza por omitir la conducta debida para prever y evitar el daño, o cuando se previó confiando en que este no se produciría, es decir, la conducta que ocasiona el daño se deriva de la imprudencia, negligencia, impericia o inobservancia de las normas reglamentarias o deberes que tiene el servidor público.

Conforme al artículo 9 del Código Penal Federal, obra culposamente el que produce el resultado típico, que no previó siendo previsible o previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales.

Cuello Calón, citado por Miguel Ángel Aguilar López, señala que "existe culpa cuando obrando sin intención y sin la diligencia debida, se causa un resultado dañoso, previsible y penado por la ley".⁶⁹ La autoridad judicial federal, sobre este tema, establece:

DELITOS CULPOSOS, ELEMENTOS QUE DEBEN ACREDITARSE, TRATANDOSE DE LOS. Conforme a los artículos 80. y 90. del Código Penal Federal, las acciones u omisiones solamente pueden realizarse dolosa o culposamente;

Artículo 50 párrafo primero de la LGRA.

⁶⁹ Aguilar López, M., El Delito y la Responsabilidad Penal. Teoría, Jurisprudencia y Práctica, Porrúa, séptima edición, México, 2018, p.141.

Aspectos sustantivos y procesales

obra culposamente el que produce el resultado típico, que no previó siendo previsible o previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación de un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales. Por tanto, para que se acredite plenamente la culpa en los delitos de esta naturaleza deben encontrarse conformados por dos elementos: a) el subjetivo, en el que debe probarse que el agente del delito obró con imprevisión, negligencia, impericia, falta de reflexión o de cuidado; y, b) el objetivo, que se aprecia sensorialmente por los efectos que causó, o sea, por los daños materiales.⁷⁰

En estos casos, se faculta a la autoridad resolutora para abstenerse de imponer la sanción, cuando el daño o perjuicio no exceda de dos mil veces del valor de la UMA, y el daño haya sido resarcido o recuperado.

3.7 FALTAS NO GRAVES EN LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS

Derivado de las facultades concurrentes previstas en el artículo 73 fracción XXIX-V de la CPEUM, las entidades federativas están en aptitud de expedir leyes locales sobre responsabilidades administrativas, en congruencia con lo que disponga la ley general.

En el Estado de México se expidió la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, en la que el legislador buscó regular con mayor precisión el catálogo de faltas administrativas no graves, y de manera adicional estableció las siguientes:

Artículo 50. Incurre en falta administrativa no grave, el servidor público que con sus actos u omisiones, incumpla o transgreda las obligaciones siguientes:

[...]

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis: XX.98 P. Tipo: Aislada. Registro digital: 199887. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Materia(s): Penal. Tomo IV, diciembre de 1996, página 388.

VIII. Actuar y ejecutar legalmente con la máxima diligencia, los planes, programas, presupuestos y demás normas a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades, conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados.

X. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas y servidores públicos con los que tenga relación con motivo de éste.

XI. Observar un trato respetuoso con sus subalternos.

XIII. Cumplir con la entrega de índole administrativo del despacho y de toda aquella documentación inherente a su cargo, en los términos que establezcan las disposiciones legales o administrativas que al efecto se señalen.

XIV. Proporcionar, en su caso, en tiempo y forma ante las dependencias competentes, la documentación comprobatoria de la aplicación de recursos económicos federales, estatales o municipales, asignados a través de los programas respectivos.

XV. Abstenerse de solicitar requisitos, cargas tributarias o cualquier otro concepto adicional no previsto en la legislación aplicable, que tengan por objeto condicionar la expedición de licencias de funcionamiento para unidades económicas o negocios.

XVI. Cumplir con las disposiciones en materia de Gobierno Digital que impongan la Ley de la materia, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

XVII. Utilizar las medidas de seguridad informática y protección de datos e información personal recomendada por las instancias competentes.

Aspectos sustantivos y procesales

XVIII.- Cumplir oportunamente con los laudos que dicte el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje o cualquier de las Salas Auxiliares del mismo, así como pagar el monto de las indemnizaciones y demás prestaciones a que tenga derecho el servidor público, 71 y

XIX. Las demás que le impongan las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas aplicables.⁷²

Con relación a las faltas administrativas no graves, identificadas con las fracciones VIII, X, XI, se advierte que existe identidad con las obligaciones que se imponen a los servidores públicos previstas en la fracción I, del artículo 49 de la LGRA, por lo que nos remitimos a los comentarios que sobre el particular se hacen.

La falta administrativa prevista en la fracción XIII es específica para el caso en que el servidor público no cumpla, con motivo de su cambio de adscripción, suspensión de funciones o cuando termine su relación laboral por cualquier causa, con la entrega-recepción del despacho y de la documentación que tenga bajo su resguardo.

La falta administrativa prevista en la fracción XIV se actualizará cuando el servidor público obligado a ello por razón de sus funciones, no proporcione en la forma y plazo establecido por la autoridad competente, la documentación comprobatoria que le sea requerida, sobre la aplicación de recursos públicos que hayan sido asignados a la entidad o dependencia respectiva; se estima que esta falta en algunos casos también puede actualizar alguna falta administrativa grave.

Con relación a la falta no grave prevista en la fracción XV relativa a "abstenerse de solicitar requisitos, cargas tributarias o cualquier otro concepto adicional no previsto en la legislación aplicable, que tengan por objeto condicionar la expedición de licencias de funcionamiento para unidades económicas o negocios", deberá analizarse la conducta que en particular se atribuya al presunto responsable, para determinar si se

Adición al artículo 50 de la LRAEMyM, Decreto número 11 publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado el viernes 21 de diciembre de 2018.

Reforma al artículo 50 de la LRAEMyM, Decreto número 11 publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado el viernes 21 de diciembre de 2018.

constituye una falta no grave por el incumplimiento simple a su marco de atribuciones, o bien, si al solicitar requisitos, cargas tributarias o cualquier otro concepto adicional, se configura una falta grave, como cohecho o abuso de funciones.

La falta administrativa prevista por la fracción XVI se actualiza cuando se incumple con la Ley de Gobierno Digital del Estado de México y Municipios.

La falta administrativa prevista por la fracción XVII se actualiza cuando se incumple con las determinaciones de la autoridad competente en materia de protección de datos personales, en términos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios.

La falta administrativa de la fracción XVIII, de reciente adición a la ley, busca sancionar el incumplimiento oportuno de los laudos del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, así como de las indemnizaciones y demás prestaciones respectivas. Se advierte que el legislador busca evitar mayores daños patrimoniales al Estado.

La falta administrativa no grave prevista por la fracción XIX se configura cuando el servidor público incumpla con las obligaciones que le impongan las disposiciones legales que le resulten aplicables.

Las faltas administrativas previstas por las fracciones XVI, XVII, XVIII y XIX del artículo 50 de la LRAEMyM, aun cuando se describen de manera específica por la ley local, también son coincidentes con el supuesto normativo que como falta administrativa no grave prevé la fracción I del artículo 49 de la LGRA.

3.8 FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES

Como se anticipó al hablar de las faltas administrativas no graves, el legislador utilizó técnicas legislativas diversas para establecer diferenciadamente el modelo seguido, tratándose de las no graves y las graves.

Aspectos sustantivos y procesales

En el caso de las no graves, se parte de la exigencia de la conducta idealizable y, por ende, se deja abierta una gama de posibilidades de incumplimiento o irregularidad de actuación susceptible de sanción potencial. Este aspecto, más propio de un derecho administrativo en sentido estricto, se explica en atención quizás del carácter leve o menos grave de las hipótesis correspondientes, lo cual, por cierto, sin prejuzgar aquí, por no ser el espacio apropiado para ello, pudiera llevar a estimar que se trata de una posición un tanto debatible en cuanto a la constitucionalidad de un ordenamiento punitivo (propio del derecho penal), por la apertura en cuanto a la forma de descripción de las conductas sancionables⁷³.

Por el contrario, en lo tocante a las previstas como faltas administrativas graves, se hace notoria la equivalencia que el legislador otorgó al método legislativo, en relación con una mayor exigencia y observación de taxatividad en la estructuración de las descripciones conductuales sancionables, lo que se corresponde en mayor medida con una legalidad propia del derecho punitivo.

Así, la tipicidad en este caso, cumple una de las funciones más importantes en un sistema constitucional de derecho, a saber, "la función garantista del tipo penal", que no es otra cosa que otorgar certeza o conocimiento previo a los gobernados de distinguir y seleccionar del universo de conductas posibles, las únicas y precisas que constituyen delitos.⁷⁴

Es por lo anterior que se considera que en lo tocante a las faltas administrativas graves, se justifica aún más hablar de un derecho administrativo sancionador que comparte, en mayor medida, la exigencia de la tipicidad desde la perspectiva de la teoría del delito aplicable para efectos de análisis de sus componentes y funciones.

Tipo administrativo

En efecto, el legislador decidió incorporar al derecho administrativo disciplinario algunas conductas de servidores públicos que lesionan

De acuerdo con el principio de exacta aplicación de la ley penal, podría diferenciarse el tratamiento dado a este tipo de previsión de conductas irregulares, como estrictamente administrativas.

Luna Castro, José Nieves, El Concepto de Tipo Penal en México. Un Estudio Actual Sobre las Repercusiones de su Aplicación en la Legislación Nacional. Porrúa, Tercera Edición, México, 2003, pp. 53 y 55.

el bien jurídico relativo a la eficaz prestación del servicio público, generalmente de contenido patrimonial (hechos de corrupción), conductas indeseables que contravienen valores jurídicos y éticos que debe observar el servidor público en el empleo, cargo o comisión bajo su responsabilidad.

Bajo esta concepción, la LGRA y sus homólogas en las entidades federativas contienen un catálogo de conductas que se identifican como faltas administrativas graves.

Al respecto, se establecen tipos administrativos con elementos descriptivos a semejanza de los tipos penales.

A través del *tipo administrativo* el legislador ha seleccionado los comportamientos humanos de los servidores públicos que se estiman ilícitos, cuando se lesionan los bienes jurídicos que deben observar en la prestación del servicio público.

La conducta del servidor público para poder ser objeto de sanción debe resultar coincidente con la descripción típica.

Para Reyes Echandía, citado por Raúl Plascencia Villanueva, "el tipo ha de entenderse como la descripción abstracta que el legislador hace de una conducta humana reprochable y punible. La abstracción se refiere al contenido general y amplio de la conducta normada para que dentro de su marco quepa el singular y concreto comportamiento; la connotación descriptiva puntualiza el carácter preferentemente objetivo del tipo, y dícese preferentemente, porque algunas veces aparecen en él referencias normativas y subjetivas".⁷⁵

Muñoz Conde señala que "el tipo es la descripción de la conducta prohibida que lleva a cabo el legislador en el supuesto de hecho de una norma penal".⁷⁶

Para el doctor Luna Castro, el tipo penal "en su sentido más estricto será la descripción que realiza una norma jurídico-penal, respecto de una

Plascencia Villanueva, R., op. cit., p. 95.

⁷⁶ Ibídem, p. 93.

Aspectos sustantivos y procesales

conducta prohibida"; además señala que para Hans Welzel "constituye el núcleo de lo injusto de todo delito, es decir, la totalidad de las características conceptuales de lo injusto que caracteriza determinado delito y que diferencia, por tanto, ese delito, de todos los demás".⁷⁷

En diversos criterios, la autoridad federal ha establecido que el tipo está constituido por el injusto descrito concretamente por un precepto de ley, a cuya existencia se liga una consecuencia jurídica de punibilidad.

3.9 ELEMENTOS DEL TIPO ADMINISTRATIVO

- a) Conducta (acción, omisión o comisión por omisión).
- **b)** Sujeto activo y pasivo.
- c) Elementos objetivos de la descripción típica.
- d) Elementos normativos.
- e) Elementos subjetivos específicos.
- f) Elemento subjetivo genérico (dolo o culpa).
- g) Formas de intervención (autoría o participación).
- **h**) El objeto material.
- i) El objeto jurídico.
- j) El resultado (material o formal).
- k) El nexo causal (atribuibilidad del resultado a la acción u omisión).

Sobre los elementos del tipo penal, que son aplicables al tipo administrativo, al ejercerse la potestad punitiva estatal, en criterio de la autoridad judicial federal, se establece:

DELITO. ELEMENTOS DEL TIPO PENAL QUE DEBEN ANALIZARSE EN LA SENTENCIA DEFINITIVA. En la jurisprudencia 1a./J. 143/2011 (9a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, Tomo 2, diciembre de 2011, página 912, de rubro: "ACREDITACIÓN DEL CUERPO DEL DELITO Y DEL DELITO EN SÍ. SUS DIFERENCIAS.", la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que en toda sentencia definitiva debe analizarse si existe o no delito, esto es, una conducta típica,

Luna Castro, J., El Concepto de Tipo Penal en México. Un Estudio Actual Sobre las Repercusiones de su Aplicación en la Legislación Nacional. Porrúa, Tercera Edición, México, 2003, pp. 60 y 61.

antijurídica y culpable. Una conducta es típica cuando tiene adecuación a los elementos del tipo penal. Así, de la interpretación sistemática de los artículos 70., 80., 90., 12, 13, 15, fracciones II y VIII, inciso a) y 17 del Código Penal Federal, se advierte que los elementos del tipo penal que deben examinarse en la sentencia son: i) los elementos objetivos de la descripción típica del delito de que se trate; ii) si la descripción típica los contempla, los elementos normativos (jurídicos o culturales) y subjetivos específicos (ánimos, intenciones, finalidades y otros); iii) la forma de autoría (autor intelectual, material o directo, coautor o mediato) o participación (inductor o cómplice) realizada por el sujeto activo; y, iv) el elemento subjetivo genérico del tipo penal, esto es, si la conducta fue dolosa (dolo directo o eventual) o culposa (con o sin representación).⁷⁸

a) Conducta

La conducta se refiere a la acción, omisión o comisión por omisión que conforme al núcleo o verbo del tipo debe realizar el sujeto activo.⁷⁹

b) Sujeto activo y pasivo

El sujeto activo es la persona que realiza la conducta (acción u omisión) que normativamente se considera prohibida.

En las faltas administrativas, la ley exige una calidad específica en el sujeto activo; la de servidor público, salvo que se trate de particulares vinculados con hechos de corrupción.

El sujeto pasivo es aquella persona o ente público cuyo bien jurídico fundamental fue lesionado o puesto en peligro, con la conducta realizada por el sujeto activo.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tesis: XXVII.3o. J/5 (10a.). Tipo: Jurisprudencia. Registro digital: 2007869. Décima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Materia(s): Penal. Libro 12, noviembre de 2014, Tomo IV, página 2711.

Orellana Wiarco, Octavio A., Curso de Derecho Penal. Parte General, Porrúa, sexta edición, p. 225.

Aspectos sustantivos y procesales

c) Elementos objetivos de la descripción típica

Los elementos objetivos son aquellos que por proceder del mundo externo son perceptibles a través de los sentidos.

En concepto de Díaz Aranda, el elemento objetivo es el más importante para determinar la conducta típica en los delitos de acción y de resultado, ⁸⁰ lo que sería aplicable en el derecho disciplinario para las faltas administrativas graves, pues en ellas la conducta prohibida queda plasmada en la ley a través del uso de verbos de acción, p. ej., en el cohecho: *exija*, *acepte*, *obtenga o pretenda obtener*.

El resultado producido por la conducta supone, en la mayoría de casos, un cambio externo en el estado de las cosas, como puede ser la lesión o pérdida del patrimonio del sujeto pasivo, así como el incremento injustificado en el patrimonio del presunto responsable.

Al tratarse de manifestaciones externas, la conducta y el resultado normalmente se pueden percibir a través de los sentidos: vista, oído, olfato, tacto y gusto.

d) Elementos normativos

Los elementos normativos son aquellos que requieren de una valoración, ya sea cultural o jurídica; su valoración no resulta factible de percibir por medio de los sentidos, pero es dable advertirlos a través del intelecto.

Elemento normativo cultural. Se actualiza cuando el legislador describe la conducta prohibida utilizando palabras que requieren de una valoración conforme a las costumbres o normas de la sociedad en el lugar y tiempo en que se verificó el hecho; p. ej., qué se entiende por *asedio* en la falta de hostigamiento sexual, o bien *insulto* en el delito de ultrajes.

Elemento normativo jurídico. Cuando en la descripción típica se encuentran términos o palabras que remiten a otras leyes, dado que su

⁸⁰ Díaz Aranda, E., Lecciones de Derecho Penal para el Nuevo Sistema de Justicia en México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2014, p. 55.

comprensión no es material ni de valoración social; p. ej., la palabra *ajeneidad* que requiere de una valoración jurídica conforme al derecho civil, o bien *servidor público*, para lo cual se debe acudir a una norma jurídica que lo defina.⁸¹

Para Raúl Plascencia Villanueva, los elementos normativos son aquellos que requieren valoración por parte de quien ha de aplicar la ley; se refieren a hechos o circunstancias que solo pueden pensarse e imaginarse bajo el presupuesto lógico de una norma, por lo que incluyen los conceptos jurídicos propios, los conceptos referidos al valor y los conceptos referidos al sentido; p. ej., conceptos jurídicos (matrimonio, obligación de dar alimentos, funcionario, cheque, concurso); conceptos referidos a valor (medidas violentas o arbitrarias); conceptos referidos a sentido (ataque a la dignidad humana, acción sexual).⁸²

e) Elementos subjetivos específicos

En algunos tipos administrativos se puede encontrar la concurrencia de un determinado ánimo, fin, intención o propósito del sujeto activo para poder confirmar la prohibición de su conducta.

Los elementos subjetivos pertenecen al mundo psíquico del sujeto activo; en tal virtud se identifican como intangibles o inmateriales, pero perceptibles por medio de los sentidos.

Los elementos subjetivos son las especiales cualidades internas, intelectuales o intangibles que exige el tipo penal al sujeto activo; en algunos casos, de necesaria presencia como es el caso de la voluntabilidad y la imputabilidad, y en otros en un carácter variable siendo tal el caso del dolo y la culpa y el *animus* en el sujeto activo.⁸³

f) Elemento subjetivo genérico (dolo o culpa)

Las conductas serán dolosas cuando existe intención en la comisión y en la producción del resultado, y culposas cuando no hay intención y se

⁸¹ Ibídem, p. 60.

Plascencia Villanueva, R., op. cit. pp. 103 y 104.

⁸³ Ibídem, p. 106.

Aspectos sustantivos y procesales

produce el resultado por falta de previsión, impericia o violación a un deber de cuidado.

Dolo

Conforme a la legislación penal, obra dolosamente el que conociendo los elementos del tipo penal o previendo como posible resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley (dolo directo y dolo eventual).

Culpa

Conforme a la propia legislación, se obra culposamente cuando se produce el resultado típico, que no se previó siendo previsible o se previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado, que se debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales (culpa con representación o sin representación).⁸⁴

g) Formas de intervención

Es la forma o modo en la cual una o más personas intervienen o participan en la comisión de un hecho ilícito.

Generalmente, la doctrina en el ámbito penal establece a **la autoría y la participación** como formas de intervención en la comisión de un delito.

La autoría comprende:

- **a)** El autor material o inmediato, cuando el sujeto activo realiza personalmente la conducta y tiene el dominio del hecho.
- b) El autor mediato, cuando no realiza personalmente la conducta sino que la ejecuta a través de otra persona (a través de una persona inimputable o bajo coacción)
- c) Coautoría, cuando interviene más de un autor en el acuerdo y la ejecución del hecho ilícito.

⁸⁴ Artículos 9 y 10 del Código Penal Federal.

La participación, su participación es accesoria a la conducta principal, comprende:

- a) La inducción, es la actividad realizada por un sujeto a través de la cual determina a otro de manera dolosa cometer un delito.
- b) La complicidad, será cómplice la persona que auxilia o coopera dolosamente en la ejecución de un delito con actos posteriores, anteriores o simultáneos, no tiene el dominio del hecho, ya que no decide la comisión del delito, sólo favorece o facilita que se realice.⁸⁵

h) El objeto material

El objeto material es la *persona o cosa* afectada por el daño causado por la conducta ilícita o el peligro en que se colocó a dicha persona o cosa; p. ej., en el robo, el objeto material es la cosa ajena mueble.

i) El objeto jurídico

El objeto jurídico es el interés jurídicamente tutelado por la ley. En las faltas administrativas, el bien jurídico tutelado es la correcta y eficaz prestación del servicio público.

Código Penal del Estado de México. Artículo 11.- La responsabilidad penal en el hecho delictuoso se produce bajo las formas de autoría y participación: I. La autoría; y II. La participación. Son autores: a) Los que conciben el hecho delictuoso; b) Los que ordenan su realización; c) Los que lo ejecuten materialmente; d) Los que con dominio del hecho intervengan en su realización; y e) Los que se aprovechen de otro que actúa sin determinación propia, conciencia o conocimiento del hecho. Son partícipes: a) Los que instiguen a otros, mediante convencimiento, a intervenir en el hecho delictuoso; b) Los que cooperen en forma previa o simultánea en la realización del hecho delictuoso, sin dominio del mismo; y c) Los que auxilien a quienes han intervenido en el hecho delictuoso, después de su consumación, por acuerdo anterior.

Código Penal Federal. Artículo 13.- Son autores o partícipes del delito: I.- Los que acuerden o preparen su realización. II.- Los que los realicen por sí; III.- Los que lo realicen conjuntamente; IV.- Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro; V.- Los que determinen dolosamente a otro a cometerlo; VI.- Los que dolosamente presten ayuda o auxilien a otro para su comisión; VII.- Los que con posterioridad a su ejecución auxilien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito y VIII.- los que sin acuerdo previo, intervengan con otros en su comisión, cuando no se pueda precisar el resultado que cada quien produjo. Los autores o partícipes a que se refiere el presente artículo responderán cada uno en la medida de su propia culpabilidad. Para los sujetos a que se refieren las fracciones VI, VII y VIII, se aplicará la punibilidad dispuesta por el artículo 64 bis de este Código.

Aspectos sustantivos y procesales

j) El resultado (material o formal)

Una falta administrativa grave se integra por la conducta, el resultado y el nexo de causalidad entre ambos.

La acción humana, por ser un movimiento corporal, determina necesariamente modificaciones en el mundo exterior.

Las faltas administrativas de *resultado material* para actualizarse exigen, en el tipo, un cambio en el mundo exterior.

Las faltas administrativas de *resultado formal* no requieren de un cambio en el mundo fáctico; en ellas, el *tipo* no describe resultado alguno y para su consumación basta con el despliegue de la conducta del sujeto activo, con lo que se pone en peligro el bien jurídico.

k) El nexo causal (atribuibilidad del resultado a la acción u omisión)

Para atribuir un resultado a una persona como consecuencia de su conducta, es necesario determinar si entre esa acción y el resultado existe una relación de causalidad.

Para acreditar el nexo de atribuibilidad, se debe verificar la existencia de la correspondencia directa e inmediata entre la conducta del servidor público con el resultado obtenido.

Por el bien jurídico que se tutela en las faltas administrativas graves, el resultado será la lesión o la puesta en peligro de la eficaz prestación del servicio público.

El resultado material es consecuencia necesaria de la conducta que lo ocasiona, a través del nexo de causa-efecto. Si el resultado es meramente formal, el nexo de atribuibilidad también es formal.

Para acreditar la responsabilidad de un servidor público en la comisión de una falta administrativa, es necesario se acredite el nexo de causalidad entre la conducta ilícita que se le atribuye y el resultado producido.

Es ilustrativo el criterio que la autoridad judicial federal establece:

"NEXO DE CAUSALIDAD. Un hecho delictuoso, en su plano material, se integra tanto con la conducta como por el resultado y el nexo de causalidad entre ambos. La conducta puede expresarse en forma de acción (actividad voluntaria o involuntaria) y de omisión, comprendiendo esta última la omisión simple y la comisión por omisión. La teoría generalmente aceptada, sobre el nexo de causalidad no es otra que la denominada de la conditio sine qua non de la equivalencia de las condiciones positivas o negativas concurrentes en la producción de un resultado y siendo las condiciones equivalentes, es decir, de igual valor dentro del proceso causal, cada una de ellas adquiere la categoría de causa, puesto que si se suprime mentalmente una condición, el resultado no se produce, por lo cual basta suponer hipotéticamente suprimida la actividad del sentenciado para comprobar la existencia del nexo de causalidad."86

En concepto del doctor Aguilar López, en los ilícitos de resultado, "en los que el tipo requiere un resultado como efecto separado de la acción (no así en los de mera actividad), se plantea el problema de si la lesión o puesta en peligro del bien jurídico puede ser imputada al autor como obra suya (imputación objetiva), al respecto señala que como presupuesto de esa imputación, debe comprobarse si el autor ha causado el resultado, problemática que sólo se plantea en los delitos comisivos, lo que permite deducir que la causalidad no es condición indispensable de la imputación de resultado en los delitos de omisión impropia, porque la omisión no causa nada".87

Además, refiere que para poder atribuir un resultado a una persona como consecuencia de su actuar, es preciso determinar si entre ambos (acción y resultado) existe relación de causalidad desde un punto de vista natural, para -a continuación- determinar la existencia de un vínculo jurídico entre ambos.

Semanario Judicial de la Federación. Tesis IV.3o.144 P tipo: Aislada. Registro digital: 208557. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Materia(s): Penal. Tomo XV-2, febrero de 1995, página 415.

⁸⁷ Aguilar López, M., op. cit., p. 51.

Aspectos sustantivos y procesales

No es materia de este estudio hacer un análisis de las teorías elaboradas sobre el nexo causal. A decir del propio doctor Aguilar López, las teorías más importantes son "la teoría de la equivalencia de las condiciones, la teoría de la causación adecuada o de la adecuación y la teoría de la causa jurídicamente relevante".

3.10 FALTAS GRAVES EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Los servidores públicos pueden realizar conductas por acción u omisión, que se configuran como faltas administrativas graves, descritas en los artículos del 52 al 64 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

1. COHECHO

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.

Sujeto activo con calidad específica. El servidor público, como lo define la CPEUM, las constituciones locales y las leyes de responsabilidades administrativas.

Sujeto pasivo. La persona física o jurídica colectiva, como usuario del servicio público, que resulta lesionada.

Elementos objetivos

Es un tipo administrativo que describe una pluralidad de conductas, porque prevé diversas hipótesis de realización alternativa referidas al mismo bien jurídico, compuesto por varios verbos rectores.

- a) Conducta de acción que puede consistir en exigir, aceptar, obtener, pretender obtener (verbos rectores);88
- **b)** Que la conducta se realice por sí (servidor público) o a través de terceros.
- c) Que se cometa con motivo de sus funciones.
- **d)** Un beneficio no comprendido en su remuneración (objeto material que describe la ley, que podrá ser dinero, valores, bienes muebles o inmuebles, enajenación en precio inferior al del mercado, donaciones, servicios, empleos u otros beneficios indebidos);
- e) Que el beneficio sea para sí o para las personas que describe la Ley.

Elementos normativos

- **a)** Definir, en su caso, qué se entiende por *valores*, *bienes muebles*, *bienes inmuebles*, *donaciones*.
- **b)** La *remuneración* se entiende, según la normatividad, que es toda percepción en efectivo o en especie con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación, que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.
- c) Servidor público, cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles, relaciones de negocios o profesionales. Debemos acudir a la legislación respectiva, para dejar establecido qué se debe entender por los sujetos o por la relación mercantil o profesional referidos.

Objeto material. El beneficio no comprendido en la remuneración del servidor público (dinero, valores, bienes muebles o inmuebles, donaciones, servicios, empleos, cualquier otro beneficio indebido).

⁸⁸ Se debe precisar por la autoridad investigadora al formular el IPRA, cuál verbo rector se actualiza con la conducta que se atribuye al presunto responsable, para dar certidumbre y seguridad jurídica al formular la imputación, y que el presunto responsable esté en aptitud de poderse defender adecuadamente.

Aspectos sustantivos y procesales

Bien jurídico tutelado por la ley. El funcionamiento normal y correcto de la administración pública (principios de legalidad, honradez e integridad).

La conducta puede lesionar o poner en peligro el bien jurídico tutelado.

Resultado

De carácter material, si el activo aceptó u obtuvo algún beneficio indebido, ya que al incrementar su patrimonio existe un cambio en el mundo exterior.

De carácter formal, si la conducta fue exigir o se pretendía obtener, el resultado es de tipo formal, ya que no se verificó un cambio en el mundo fáctico.

Nexo de atribuibilidad. Se debe verificar la existencia de la correspondencia o relación de causalidad, directa e inmediata, entre la conducta desplegada por el servidor público con el resultado material o formal obtenido.

2. PECULADO

El servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas a las que se refiere el artículo anterior, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

Sujeto activo con calidad específica. El servidor público.

Sujeto pasivo con calidad específica. El ente público federal, estatal o municipal que resulte afectado en su hacienda o patrimonio.

Elementos objetivos

Es un tipo administrativo que describe una pluralidad de conductas, porque prevé diversas hipótesis de realización alternativa referidas al mismo bien jurídico, compuesto por varios verbos rectores.

- a) Una conducta de acción que puede consistir en *autorizar*, *solicitar o realizar* (verbos rectores);
- **b)** Uso o apropiación de recursos públicos (materiales, humanos o financieros).
- c) Para sí o para las personas que describe la Ley.

Elementos normativos

- **a)** Uso o apropiación de recursos públicos, recursos materiales o financieros; y
- **b)** Servidor público, cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles, relaciones de negocios o profesionales.

Debemos acudir a la legislación respectiva, para definir *uso o apropiación* y qué se debe entender por las personas que describe la ley y por relación mercantil o profesional.

Objeto material. El recurso público ya sea de carácter material, humano o financiero del que se dispone indebidamente.

Bien jurídico tutelado por la ley. La eficaz prestación del servicio público y el patrimonio del ente público (legalidad, honradez, lealtad e integridad).

La conducta puede lesionar o poner en peligro el bien jurídico tutelado.

Resultado

- a) De carácter material, cuando existe un cambio en el mundo exterior, con motivo del uso o apropiación de recursos públicos.
- **b)** De carácter formal, cuando no se produce un cambio en el mundo exterior, p. ej., la sola autorización de recursos públicos, sin fundamento jurídico.

Nexo de atribuibilidad. Se debe acreditar la correspondencia directa e inmediata entre la conducta desplegada por el servidor público con el resultado material o formal obtenido.

Aspectos sustantivos y procesales

3. DESVÍO DE RECURSOS PÚBLICOS

Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

Sujeto activo con calidad específica. El servidor público.

Sujeto pasivo con calidad específica. El ente público federal, estatal o municipal que resulte afectado en su hacienda o patrimonio, por el cambio de destino de los recursos y afectación a los programas institucionales.

Elementos objetivos

Es un tipo administrativo que describe una pluralidad de conductas, porque prevé diversas hipótesis de realización alternativa referidas al mismo bien jurídico, compuesto por varios verbos rectores.

- **a)** Una conducta de acción que puede consistir en *autorizar*, *solicitar o realizar* (verbos rectores);
- **b)** Asignación o desvío de recursos públicos (materiales, humanos o financieros).
- c) Que (la asignación o desvío) se realice sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

Elementos normativos

- a) Los recursos públicos, materiales, humanos o financieros.
- **b**) Falta de *fundamento jurídico*, o bien, contraposición a las *normas aplicables*.

Objeto material. Los recursos públicos ya sean materiales, humanos o financieros.

Bien jurídico tutelado por la ley. La eficaz prestación del servicio público y el patrimonio del ente público (legalidad, lealtad, eficiencia, eficacia, disciplina, profesionalismo e integridad).

La conducta puede lesionar o poner en peligro el bien jurídico tutelado.

Resultado

- a) De carácter material, cuando existe un cambio en el mundo exterior con motivo de la asignación o desvío de recursos públicos.
- **b)** De carácter formal con la sola autorización, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

Nexo de atribuibilidad. Se debe acreditar la correspondencia directa e inmediata entre la conducta desplegada por el servidor público con el resultado material o formal obtenido.

4. UTILIZACIÓN INDEBIDA DE INFORMACIÓN

Incurrirá en utilización indebida de información el servidor público que adquiera para sí o para las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.

Sujeto activo con calidad específica. El servidor público.

Sujeto pasivo con calidad específica. El ente público federal, estatal o municipal titular de la información privilegiada.

Elementos objetivos

Es un tipo administrativo que describe una pluralidad de conductas de hacer.

- **a)** Conducta de acción que debe consistir en *adquirir u obtener* (verbos rectores);
- **b)** Adquirir bienes inmuebles, muebles o valores, que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, o bien, obtener cualquier ventaja o beneficio privado.

Aspectos sustantivos y procesales

- c) Que esa adquisición u obtención sea resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento con motivo de sus funciones.
- d) Que la adquisición u obtención sea para sí o para las personas a que se refiere el artículo 52 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (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 o las personas antes referidas formen parte).

Elementos normativos

- **a)** Bienes inmuebles, muebles y valores.
- b) 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 o las personas antes referidas formen parte. Debemos acudir a la legislación respectiva, para dejar establecido qué se debe entender por estas personas, así como relación profesional, laboral o de negocios.
- c) *Información privilegiada*, la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.

Objeto material. Los bienes inmuebles, muebles y valores que fueron adquiridos a consecuencia de la información privilegiada.

Bien jurídico tutelado por la ley. La eficaz prestación del servicio público (principios de legalidad, honradez, lealtad, profesionalismo e integridad).

La conducta lesiona el bien jurídico tutelado.

Resultado. Se actualiza un resultado de carácter material, ya que existe un cambio en el mundo exterior, por la ventaja o beneficio obtenido con motivo de la utilización indebida de la información privilegiada.

Nexo de atribuibilidad. Se debe acreditar la correspondencia directa e inmediata entre la conducta desplegada por el servidor público con el resultado material obtenido.

5. ABUSO DE FUNCIONES

Incurrirá en abuso de funciones la persona servidora o 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; así como cuando realiza por sí o a través de un tercero, alguna de las conductas descritas en el artículo 20 Ter, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. 89

Sujeto activo con calidad específica. El servidor público.

Sujeto pasivo. El ente público federal, estatal o municipal que resulte afectado en su patrimonio o en el servicio público, o bien el particular (persona física o jurídica colectiva) a quien se le cause algún perjuicio.

Elementos objetivos

Es un tipo administrativo que describe una pluralidad de conductas, porque prevé diversas hipótesis de realización alternativa referidas al mismo bien jurídico.

En el primer supuesto, los elementos del tipo administrativo son:

- a) Conducta de acción que puede consistir en *realizar o inducir* (verbos rectores) actos u omisiones arbitrarios.
- **b**) Ejercer atribuciones no conferidas o se valga de las que tenga para generar un acto arbitrario.
- c) Beneficio 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 o las personas antes referidas formen parte.
- d) O bien, causar un perjuicio a alguna persona o al servicio público.

Reformado mediante decreto publicado en el DOF el 13 de abril de 2020.

Aspectos sustantivos y procesales

Elementos normativos

- **a)** El beneficio puede consistir en *dinero*, *valores*, *bienes muebles*, *bienes inmuebles*, *donaciones*, *servicios*, *empleos y demás beneficios indebidos*.
- **b)** Servidor público, cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles, relaciones de negocios o profesionales. Debemos acudir a la legislación respectiva, para dejar establecido qué se debe entender por los sujetos o por la relación mercantil o profesional referidos.
- c) El perjuicio (privación de las ganancias lícitas que se dejan de obtener).

Objeto material. El beneficio obtenido por el sujeto activo o el perjuicio causado al particular o al servicio público.

Bien jurídico tutelado por la ley. La eficaz prestación del servicio público (principios de legalidad, honradez, lealtad, profesionalismo e integridad).

La conducta lesiona el bien jurídico tutelado.

Resultado. Se actualiza un resultado de carácter material (beneficios o daños causados) cuando existe un cambio en el mundo fáctico, con motivo de los actos u omisiones arbitrarios.

Nexo de atribuibilidad. Se debe acreditar la correspondencia directa e inmediata entre la conducta desplegada por el servidor público con el resultado material obtenido.

También se establece como **Abuso de Funciones** el siguiente supuesto.

"[...] así como cuando realiza por sí o a través de un tercero, alguna de las conductas descritas en el artículo 20 Ter, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia".

Elementos objetivos

- a) Realizar por sí o a través de un tercero.
- b) Alguna de las conductas descritas en el artículo 20 Ter de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,⁹⁰ que son:

"ARTÍCULO 20 Ter.- La violencia política contra las mujeres puede expresarse, entre otras, a través de las siguientes conductas:

- Incumplir las disposiciones jurídicas nacionales e internacionales que reconocen el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres;
- **II.** Restringir o anular el derecho al voto libre y secreto de las mujeres, u obstaculizar sus derechos de asociación y afiliación a todo tipo de organizaciones políticas y civiles, en razón de género;
- **III.** Ocultar información u omitir la convocatoria para el registro de candidaturas o para cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones en el desarrollo de sus funciones y actividades;
- IV. Proporcionar a las mujeres que aspiran u ocupan un cargo de elección popular información falsa o incompleta, que impida su registro como candidata o induzca al incorrecto ejercicio de sus atribuciones;
- V. Proporcionar información incompleta o datos falsos a las autoridades administrativas, electorales o jurisdiccionales, con la finalidad de menoscabar los derechos políticos de las mujeres y la garantía del debido proceso;
- **VI.** Proporcionar a las mujeres que ocupan un cargo de elección popular, información falsa, incompleta o imprecisa, para impedir que induzca al incorrecto ejercicio de sus atribuciones;
- VII. Obstaculizar la campaña de modo que se impida que la competencia electoral se desarrolle en condiciones de igualdad;
- VIII. Realizar o distribuir propaganda política o electoral que calumnie, degrade o descalifique a una candidata basándose en estereotipos de género que reproduzcan relaciones de dominación, desigualdad o discriminación contra las mujeres, con el objetivo de menoscabar su imagen pública o limitar sus derechos políticos y electorales;

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007.

Aspectos sustantivos y procesales

IX. Difamar, calumniar, injuriar o realizar cualquier expresión que denigre o descalifique a las mujeres en ejercicio de sus funciones políticas, con base en estereotipos de género, con el objetivo o el resultado de menoscabar su imagen pública o limitar o anular sus derechos;

X. Divulgar imágenes, mensajes o información privada de una mujer candidata o en funciones, por cualquier medio físico o virtual, con el propósito de desacreditarla, difamarla, denigrarla y poner en entredicho su capacidad o habilidades para la política, con base en estereotipos de género;

XI. Amenazar o intimidar a una o varias mujeres o a su familia o colaboradores con el objeto de inducir su renuncia a la candidatura o al cargo para el que fue electa o designada;

XII. Impedir, por cualquier medio, que las mujeres electas o designadas a cualquier puesto o encargo público tomen protesta de su encargo, asistan a las sesiones ordinarias o extraordinarias o a cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones y el ejercicio del cargo, impidiendo o suprimiendo su derecho a voz y voto;

XIII. Restringir los derechos políticos de las mujeres con base a la aplicación de tradiciones, costumbres o sistemas normativos internos o propios, que sean violatorios de los derechos humanos;

XIV. Imponer, con base en estereotipos de género, la realización de actividades distintas a las atribuciones propias de la representación política, cargo o función;

XV. Discriminar a la mujer en el ejercicio de sus derechos políticos por encontrarse en estado de embarazo, parto, puerperio, o impedir o restringir su reincorporación al cargo tras hacer uso de la licencia de maternidad o de cualquier otra licencia contemplada en la normatividad;

XVI. Ejercer violencia física, sexual, simbólica, psicológica, económica o patrimonial contra una mujer en ejercicio de sus derechos políticos;

XVII. Limitar o negar arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo que ocupe la mujer, incluido el pago de salarios, dietas u otras prestaciones asociadas al ejercicio del cargo, en condiciones de igualdad;

XVIII. Obligar a una mujer, mediante fuerza, presión o intimidación, a suscribir documentos o avalar decisiones contrarias a su voluntad o a la ley;

XIX. Obstaculizar o impedir el acceso a la justicia de las mujeres para proteger sus derechos políticos;

XX. Limitar o negar arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo político que ocupa la mujer, impidiendo el ejercicio del cargo en condiciones de igualdad;

XXI. Imponer sanciones injustificadas o abusivas, impidiendo o restringiendo el ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de igualdad, o

XXII. Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres en el ejercicio de un cargo político, público, de poder o de decisión, que afecte sus derechos políticos electorales.

La violencia política contra las mujeres en razón de género se sancionará en los términos establecidos en la legislación electoral, penal y de responsabilidades administrativas".

Comentario

En cada supuesto normativo que se establece como violencia política, se deberá analizar si la conducta del servidor público es de acción u omisión, así como acreditarse los elementos objetivos, normativos y subjetivos que en su caso se actualicen.

De igual forma, por reformas publicadas en la Gaceta del Gobierno del Estado de México del 24 de septiembre del 2020, se reformó el artículo 58 de la LRAEMyM, para establecer como abuso de funciones, el supuesto relativo a: "así como cuando realiza por sí o a través de un tercero, alguna de las conductas descritas en el artículo 27 Sexies, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México".

Bien jurídico tutelado por la ley. La eficaz prestación del servicio público (principios de legalidad, profesionalismo e integridad), así como los derechos de igualdad, de no discriminación y de acceso a una vida libre de violencia de las mujeres.

La conducta puede lesionar o poner en peligro el bien jurídico tutelado.

Aspectos sustantivos y procesales

Resultado

- a) De carácter material, cuando existe un cambio en el mundo fáctico con motivo de los actos u omisiones arbitrarios (beneficios o daños causados).
- **b**) De carácter formal con la sola puesta en peligro del bien jurídico tutelado.

Nexo de atribuibilidad. Se debe acreditar la correspondencia directa e inmediata entre la conducta desplegada por el servidor público con el resultado material o formal obtenido.

6. ACTUACIÓN BAJO CONFLICTO DE INTERÉS

Incurre en actuación bajo conflicto de interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga conflicto de interés o impedimento legal.

Sujeto activo con calidad específica. El servidor público.

Sujeto pasivo con calidad específica. El ente público federal, estatal o municipal que resulte afectado.

Elementos objetivos

- a) Conducta de acción que consiste en *intervenir* (verbo rector), en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos;
- b) Con motivo de su empleo, cargo o comisión.
- c) Que tenga conflicto de interés o impedimento legal.

Elementos normativos

- a) Conflicto de interés.⁹¹ La posible afectación del desempeño imparcial u objetivo de las funciones de los servidores públicos, en razones de intereses personales, familiares o de negocios (Artículo 3 fracción VI LGRA).
- **b)** *Impedimento legal.* Obstáculo que la ley impone para actuar en un asunto, para preservar el principio de imparcialidad.

Objeto material. El resultado obtenido por el asunto en el que existe conflicto de interés (p. ej. el nombramiento de un pariente o la adquisición de bienes a un proveedor respecto del cual tenga conflicto de interés).

Bien jurídico tutelado por la ley. La eficaz prestación del servicio público (principios de legalidad, honradez, imparcialidad, profesionalismo, integridad).

La conducta puede lesionar o poner en peligro el bien jurídico tutelado.

Resultado

- a) De carácter material, cuando se actualiza un cambio en el mundo exterior (p. ej.: el nombramiento de una persona).
- b) De carácter formal, cuando se trasgrede el bien jurídico tutelado, con la sola intervención en un asunto respecto del cual se tenga conflicto de interés.

Nexo de atribuibilidad. Se debe acreditar la correspondencia directa e inmediata entre la conducta desplegada por el servidor público con el resultado formal o material obtenido.

⁹¹ La OCDE define el conflicto de interés como un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un servidor público, en el que el servidor público tiene intereses personales que pueden influir de manera indebida en el desempeño de sus deberes y responsabilidades oficiales. OCDE. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina. Lograr un cambio sistémico y sostenido, Argentina, 2019, p. 91, en https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-argentina_g2g98f15-es#page1).

Aspectos sustantivos y procesales

7. CONTRATACIÓN INDEBIDA

Será responsable de contratación indebida el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma Digital Nacional.

Sujeto activo con calidad específica. El servidor público.

Sujeto pasivo con calidad específica. El ente público federal, estatal o municipal que resulte afectado.

Elementos objetivos

- a) Conducta de acción consistente en autorizar (verbo rector) la contratación, selección, nombramiento o designación de servidores públicos o personas jurídicas colectivas;
- b) Que se encuentren impedidas por disposición legal o inhabilitadas por resolución de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión o para ser contratadas en el servicio público y;
- c) Que las personas inhabilitadas se encuentren inscritas en el Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados de la Plataforma Digital Nacional.

Elementos normativos

- **a)** *Impedimento legal.* Obstáculo que la ley impone para el desempeño de un empleo, cargo o comisión.
- **b)** *Inhabilitación de autoridad competente.* Resolución judicial o administrativa que determina la inhabilitación como sanción.

Objeto material. El procedimiento, trámite, contrato o nombramiento respectivo.

Bien jurídico tutelado por la ley. La eficaz prestación del servicio público (principio de legalidad, lealtad, imparcialidad, profesionalismo e integridad).

La conducta lesiona el bien jurídico tutelado.

Resultado. Se actualiza un resultado de carácter material, ya que existe un cambio en el mundo exterior, (p. ej.: el nombramiento de una persona).

Nexo de atribuibilidad. El resultado material debe ser consecuencia necesaria de la conducta que lo ocasiona (causa-efecto).

8. ENRIQUECIMIENTO OCULTO U OCULTAMIENTO DE CONFLICTO DE INTERÉS

Incurrirá en enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un conflicto de interés.

Sujeto activo con calidad específica. El servidor público.

Sujeto pasivo con calidad específica. La administración pública federal, estatal o municipal que resulte afectada.

Elemento objetivo

Es un tipo administrativo que describe una conducta de acción.

a) Faltar a la veracidad (verbo rector) en la declaración patrimonial o de intereses.

Aspectos sustantivos y procesales

Elementos subjetivos

- **b)** Con el fin de ocultar el incremento de su patrimonio que no sea explicable o justificable.
- c) Con el fin de ocultar el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable.
- d) Con el fin de ocultar un conflicto de interés.

Elementos normativos

Declaración patrimonial, declaración de intereses, patrimonio, conflicto de interés.

Objeto material. La declaración patrimonial o de intereses.

Bien jurídico tutelado por la ley. La eficaz prestación del servicio público (principios de legalidad, honradez, integridad).

La conducta pone en peligro el bien jurídico tutelado.

Resultado. Se actualiza un resultado de carácter formal, ya que no se exige un cambio en el mundo exterior.

Nexo de atribuibilidad. Al ser de resultado formal, el nexo causal también será de carácter formal.

9. SIMULACIÓN DE ACTO JURÍDICO

Comete simulación de acto jurídico el servidor público que utilice personalidad jurídica distinta a la suya para obtener, en beneficio propio o de algún familiar hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad, recursos públicos en forma contraria a la ley.

Sujeto activo con calidad específica. Servidor público.

Sujeto pasivo con calidad específica. El ente público federal, estatal o municipal que resulte afectado.

Elementos objetivos

Es un tipo administrativo que describe una conducta de acción.

- a) *Utilizar* (verbo rector) personalidad jurídica distinta a la suya.
- **b)** Obtener en beneficio propio o de un familiar hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad.
- c) Recursos públicos en forma contraria a la ley.

Elementos normativos

Personalidad jurídica, parentesco por consanguinidad o afinidad, recursos públicos.

Objeto material. La personalidad jurídica utilizada para cometer la falta administrativa.

Bien jurídico tutelado por la ley. La eficaz prestación del servicio público (principios de legalidad, honradez e integridad).

La conducta lesiona el bien jurídico tutelado.

Resultado. Se actualiza un resultado de carácter material, ya que se debe producir un cambio en el mundo exterior, cuando se obtiene un beneficio.

Nexo de atribuibilidad. Se debe acreditar la correspondencia directa e inmediata entre la conducta desplegada por el servidor público con el resultado material obtenido.

10. TRÁFICO DE INFLUENCIAS

Cometerá tráfico de influencias el servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley.

Aspectos sustantivos y procesales

Sujeto activo con calidad específica. Acreditarse el carácter de servidor público.

Sujeto pasivo con calidad específica. El ente público federal, estatal o municipal que resulte afectado; en su caso, el particular que resulte afectado con la resolución emitida bajo la influencia ejercida por el activo.

Elementos objetivos

Es un tipo administrativo que describe una conducta de acción.

- a) *Inducir* (verbo rector) a un servidor público para que efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia.
- **b**) Valiéndose de la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere.
- c) Generar beneficio, provecho o ventaja.
- d) Para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de la LGRA.

Elemento subjetivo distinto al dolo. Considerando que la doctrina admite la existencia de elementos subjetivos (distintos del dolo) explícitos e implícitos, bien podríamos decir que -en este caso- estaríamos ante la presencia de un elemento subjetivo implícito, habida cuenta que el sujeto activo lo que pretende es la resolución del asunto en determinado sentido o influir en el cauce procedimental, con el ánimo de generar un beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de la LGRA.

Elementos normativos

Servidor público, empleo cargo o comisión públicos.

Objeto material. El trámite, resolución o procedimiento cuya determinación se ve influenciada por la conducta del sujeto activo.

Bien jurídico tutelado por la ley. La eficaz prestación del servicio público (principios de legalidad, honradez, imparcialidad, profesionalismo e integridad).

La conducta lesiona el bien jurídico tutelado.

Resultado. Se actualiza un resultado de carácter material, ya que se debe producir un cambio en el mundo exterior (p. ej.: cuando se obtiene un beneficio, provecho o ventaja).

Nexo de atribuibilidad. Se debe acreditar la correspondencia directa e inmediata entre la conducta desplegada por el servidor público con el resultado material obtenido.

11. ENCUBRIMIENTO

Será responsable de encubrimiento el servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.

Sujeto activo con calidad específica. Servidor público.

Sujeto pasivo con calidad específica. El servicio público que resulta afectado a cargo del ente público federal, estatal o municipal.

Elementos objetivos

Se estima que este tipo administrativo describe una conducta de acción u omisión, pues es dable que en algunos supuestos se puede actualizar el encubrimiento a través de una conducta omisiva.

- **a)** Realizar (verbo rector) alguna conducta para ocultar actos u omisiones que pudieren constituir faltas administrativas.
- b) Que en el ejercicio de sus funciones advierta las faltas administrativas.

Elemento subjetivo

a) Realizar actos deliberados para ocultar una falta administrativa.

Aspectos sustantivos y procesales

Elemento normativo

a) *Falta administrativa*. Definición que la ley establece sobre falta administrativa grave o no grave.

Objeto material. La falta administrativa que deliberadamente se oculte.

Bien jurídico tutelado por la ley. La eficaz prestación del servicio público (principios de legalidad, lealtad e integridad).

La conducta pone en peligro el bien jurídico tutelado.

Resultado. Se actualiza un resultado de carácter formal.

Nexo de atribuibilidad. También será de carácter formal.

12. DESACATO

Cometerá desacato el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.

Sujeto activo con calidad específica. Debe ser servidor público.

Sujeto pasivo con calidad específica. El servicio público y la administración pública federal, estatal o municipal que resulte afectada.

Elementos objetivos

Es un tipo administrativo que describe una pluralidad de conductas de acción u omisión compuesta de varios verbos rectores (proporcionar información falsa, no dar respuesta o retrasar deliberadamente).

- **a)** *Proporcionar* información falsa, *no dar respuesta* o *retrasar* deliberadamente y sin justificación, la entrega de información.
- b) Requerimiento o resolución de autoridad fiscalizadora, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente.
- c) Que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.

Elementos normativos

- **a)** Requerimientos o resoluciones de autoridades.
- **b)** Autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente.
- c) Medidas de apremio.

Objeto material. La información requerida o bien el expediente o procedimiento de donde emana la información.

Bien jurídico tutelado por la ley. La eficaz prestación del servicio público.

La conducta lesiona o pone en peligro el bien jurídico tutelado.

Resultado. Se actualiza un resultado de carácter formal, ya que no se requiere de un cambio en el mundo fáctico.

Nexo de atribuibilidad. Puede ser tanto causal, si se produce un daño material, como de atribuibilidad si el daño es de carácter formal.

13. NEPOTISMO

Cometerá nepotismo el servidor público que, valiéndose de las atribuciones o facultades de su empleo, cargo o comisión, directa o indirectamente, designe, nombre o intervenga para que se contrate como personal de confianza, de estructura, de base o por honorarios

Aspectos sustantivos y procesales

en el ente público en que ejerza sus funciones, a personas con las que tenga lazos de parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado, de afinidad hasta el segundo grado, o vínculo de matrimonio o concubinato.⁹²

Sujeto activo con calidad específica. El servidor público.

Sujeto pasivo con calidad específica. El servicio público de la administración pública federal, estatal o municipal que resulte afectada.

Elementos objetivos

Es un tipo administrativo que describe una pluralidad de conductas de acción compuesta de varios verbos rectores (designar, nombrar o intervenir).

- a) Designar, nombrar o intervenir para que se contrate a personal en el ente público donde ejerce sus funciones.
- **b)** Que esa conducta se realice de manera directa o indirecta, en este último caso a través de terceras personas.
- c) Valerse de las atribuciones o facultades de su empleo, cargo o comisión.
- **d)** Que las personas contratadas tengan con el sujeto activo lazos de parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado, de afinidad hasta el segundo o vinculo de matrimonio o concubinato.

Elementos normativos

- **a)** Personal de confianza, de estructura, de base o por honorarios.
- **b)** Parentesco por consanguinidad o por afinidad, matrimonio, concubinato.

Objeto material. Contrato o nombramiento de las personas.

Bien jurídico tutelado por la ley. La eficaz prestación del servicio público (principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad e integridad).

Artículo 63 Bis de la LGRA, adicionado DOF 19 de noviembre de 2019.

La conducta lesiona el bien jurídico tutelado.

Resultado. Se actualiza un resultado de carácter material, ya que existe un cambio en el mundo exterior (el contrato o nombramiento de una persona).

Nexo de atribuibilidad. Se debe acreditar la correspondencia directa e inmediata entre la conducta desplegada por el servidor público con el resultado material obtenido.

14. OBSTRUCCIÓN DE LA JUSTICIA

Los servidores públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando:

I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la presente Ley y demás disposiciones aplicables;

II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave, faltas de particulares o un acto de corrupción, y

III. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta Ley.

Sujeto activo con calidad específica. El servidor público.

Sujeto pasivo con calidad específica. El servicio público y la administración pública federal, estatal o municipal.

Elementos objetivos

Es un tipo administrativo que describe una pluralidad de conductas de acción u omisión compuesta de diversos verbos rectores (realizar, no iniciar y revelar).

Aspectos sustantivos y procesales

El supuesto previsto en la fracción I

- a) Realizar cualquier acto que simule conductas no graves de actos u omisiones calificados como graves en la ley.
- b) Durante la investigación de una falta administrativa.

El supuesto previsto en la fracción II

- **a)** *Omitir iniciar* el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente.
- **b)** Dentro del plazo de treinta días naturales a partir de que tenga conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave, faltas de particulares o un acto de corrupción.

En el supuesto previsto en la fracción III

- a) Revelar la identidad de un denunciante anónimo.
- b) Que el denunciante esté protegido conforme a la ley.

Elementos normativos de carácter jurídico

- **a)** Servidores públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas.
- **b)** Faltas administrativas no graves, graves y faltas de particulares.

Objeto material. El procedimiento simulado, la persona del denunciante anónimo.

Bien jurídico tutelado por la ley. La eficaz prestación del servicio público (principios de legalidad, lealtad, objetividad, profesionalismo e integridad).

La conducta pone en peligro el bien jurídico tutelado.

Resultado. Se actualiza un resultado de carácter formal, por no requerirse un cambio en el mundo fáctico.

Nexo de atribuibilidad. También es de carácter formal.

15. VIOLACIONES A LAS DISPOSICIONES SOBRE FIDEICOMISOS

Son faltas administrativas graves las violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana. 93

Comentario

Con la adición de esta falta administrativa, se rompe con el esquema que el legislador estableció inicialmente, al regular las faltas administrativas graves.

Es decir, en la LGRA y en sus homologas en las entidades federativas, al establecerse las faltas administrativas graves, se estableció el supuesto jurídico con elementos descriptivos a semejanza de los tipos penales, lo que no acontece con esta adición a la ley, en la que, a semejanza de las faltas administrativas no graves, se establece que será falta grave la transgresión o incumplimiento a una obligación jurídica.

Conforme a esta falta administrativa, cualquier incumplimiento a las disposiciones sobre fideicomisos que establece la *Ley Federal de Austeridad Republicana*, ⁹⁴ por parte de los servidores públicos obligados a su observancia, de la administración pública federal, de los poderes legislativo y judicial y de los organismos constitucionales autónomos, actualizará esta falta.

Las disposiciones sobre fideicomisos que establece la LFAR son:

Artículo 17. La constitución o celebración de fideicomisos o mandatos, queda prohibida en las siguientes materias:

I. Salud:

II. Educación:

III. Procuración de Justicia;

IV. Seguridad Social, y

V. Seguridad Pública.

Artículo 64 Bis de la LGRA, adicionado DOF 19 de noviembre de 2019.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de noviembre de 2019.

Aspectos sustantivos y procesales

Lo anterior, no será aplicable cuando dichos fideicomisos o mandatos se encuentren previstos en ley, decreto o tratado internacional.

Para los demás casos, los entes públicos de la Administración Pública Federal sólo podrán constituir fideicomisos o mandatos cuando sean autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos de lo previsto en la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Bajo ninguna circunstancia se podrán hacer aportaciones, transferencias, o pagos de cualquier naturaleza utilizando instrumentos que permitan evadir las reglas de disciplina financiera, transparencia y fiscalización del gasto.

Los recursos en numerario, así como los activos, derechos, títulos, certificados o cualquier otro documento análogo que los entes públicos de la Administración Pública Federal aporten o incorporen al patrimonio de fondos o fideicomisos serán públicos y no gozarán de la protección del secreto o reserva fiduciarios para efectos de su fiscalización.

Artículo 18. Todos los fideicomisos, fondos, mandatos o contratos análogos que reciban recursos públicos en la Administración Pública Federal Centralizada, sin excepción deberán:

I. Ser constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente único, sólo para el caso de los constituidos por Dependencias;

II. Ofrecer información regular cada trimestre en forma oportuna y veraz, con objeto de dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia, y observar el principio de rendición de cuentas, de conformidad con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y demás disposiciones aplicables;

III. Publicar trimestralmente sus estados financieros;

IV. Reportar la información que le requiera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración en los apartados correspondientes de los informes trimestrales y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, y

V. Contar con las autorizaciones y opiniones que corresponda emitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos de la normatividad aplicable.

Artículo 19. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público contará con un sistema de información de fideicomisos, mandatos o contratos análogos que manejen recursos públicos en el cual las dependencias y entidades inscribirán la información de la totalidad de los instrumentos a que se refiere el artículo anterior. Asimismo, concentrará el reporte de la información respectiva, misma que se hará de conocimiento en los informes trimestrales a que se refiere la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La Secretaría y la Auditoría Superior de la Federación desarrollarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, las actividades de fiscalización a todo fideicomiso, mandato o contrato análogo que maneje recursos públicos, para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley.

Las autoridades competentes en materia de fiscalización incluirán en su planeación de auditorías, visitas e inspecciones a cualquier fideicomiso, mandato o contrato análogo que maneje recursos públicos, y darán seguimiento y evaluación rigurosa del cumplimiento de los fines para los cuales fueron constituidos.

Elementos del tipo administrativo

En cada supuesto normativo, se deberá analizar si la conducta que se atribuye como irregularidad administrativa al servidor público es de acción u omisión, así como acreditarse los elementos objetivos, normativos y subjetivos que en su caso se actualicen.

Aspectos sustantivos y procesales

Bien jurídico tutelado por la ley. La eficaz prestación del servicio público (principios de legalidad, lealtad, profesionalismo e integridad).

La conducta lesiona o pone en peligro el bien jurídico tutelado.

Resultado

- a) De carácter material, cuando existe un cambio en el mundo fáctico con motivo de los actos u omisiones arbitrarios (beneficios o daños causados).
- **b**) De carácter formal con la sola puesta en peligro del bien jurídico tutelado.

Nexo de atribuibilidad. Se debe acreditar la correspondencia directa e inmediata entre la conducta desplegada por el servidor público con el resultado material o formal obtenido.

3.11 FALTAS GRAVES EN LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS

De manera adicional a las faltas administrativas graves que establece la LGRA, en el Estado de México la Legislatura local, al expedir la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, estableció como faltas administrativas graves:

1. HOSTIGAMIENTO SEXUAL⁹⁵

Comete hostigamiento sexual un servidor público que realiza en forma indebida, por cualquier medio, requerimientos de carácter sexual no consentidos por la persona requerida, y que amenacen o perjudiquen su situación laboral o sus oportunidades en el servicio público.

Sujeto activo con calidad específica. Debe ser un servidor público.

Sujeto pasivo. La persona a quien se amenace o perjudique en su situación laboral o en sus oportunidades en el servicio público.

⁹⁵ Artículo 59 de la LRAEMyM.

Elementos objetivos

Es un tipo administrativo que describe una conducta de acción (realizar requerimientos de carácter sexual no consentidos).

- **a)** Realizar (verbo rector) requerimientos de carácter sexual por cualquier medio.
- **b)** Ausencia del consentimiento de la persona requerida.
- c) Amenaza o perjuicio a la situación laboral o a oportunidades en el servicio público.

Elementos normativos

- a) Servidor público (carácter jurídico).
- **b)** Requerimiento sexual (carácter social).

Objeto material. La persona sobre la que recae el requerimiento.

Bien jurídico tutelado por la ley. La eficaz prestación del servicio público (principios de lealtad, profesionalismo, integridad).

La norma -de manera coincidente- tutela como bien jurídico la libertad sexual y los derechos humanos de la víctima, entre ellos la dignidad de la persona.

La conducta pone en peligro el bien jurídico tutelado.

Resultado. Se actualiza un resultado de carácter *material o formal*; el tipo no exige un resultado material, se actualiza un resultado formal por la sola amenaza de oportunidades en el servicio público.

Nexo de atribuibilidad. Se debe acreditar la correspondencia directa e inmediata entre la conducta desplegada por el servidor público con el resultado material o formal.

Aspectos sustantivos y procesales

Comentario

En este tipo administrativo, generalmente, el sujeto activo aprovecha la situación de superioridad sobre la víctima en el servicio público, en virtud de su posición jerárquica.

Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala: "El hostigamiento sexual es el ejercicio del poder, en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en los ámbitos laboral y/o escolar. Se expresa en conductas verbales, físicas o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva". De acuerdo al artículo 13 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el hostigamiento sexual se agrava por medio de la discriminación, cuando hay motivos para creer que la negativa ocasionará problemas en el trabajo, la contratación, el ascenso o genera un medio de trabajo hostil, conforme a la Observación CEDAW GR 19, La violencia contra la mujer, párr. 18.96

2. ACOSO SEXUAL

Comete acoso sexual, quien con fines de lujuria asedie reiteradamente a un servidor público, aprovechándose de cualquier circunstancia que produzca desventaja, indefensión o riesgo inminente, para el servidor público. De igual forma, comete acoso sexual, el servidor público que, sin consentimiento y con propósitos de lujuria o erótico sexual, grabe, reproduzca, fije, publique, ofrezca, almacene, exponga, envíe, transmita, importe o exporte de cualquier forma, imágenes, texto, sonidos o la voz, de un servidor público, sea en forma directa, informática, audiovisual, virtual o por cualquier otro medio.

Si la imagen obtenida, sin consentimiento, muestra al sujeto pasivo desnudo o semidesnudo, se acredita por ese sólo hecho, los propósitos señalados en el párrafo anterior.⁹⁷

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual, CNDH, México, 2017, pp. 12 y 13., en: http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/ Hostigamiento-Acoso-Sexual.pdf.

⁹⁷ Artículo 60 de la LRAEMyM.

Sujeto activo con calidad específica. Debe ser un servidor público.

Sujeto pasivo con calidad específica. Debe ser servidor público, el que sufra el asedio o sobre el que recae la conducta.

Elementos objetivos

- **a)** Conducta de acción consistente en *asedio*⁹⁸ (verbo rector) reiterado a un servidor público.
- **b)** Aprovecharse de cualquier circunstancia que produzca desventaja, indefensión o riesgo inminente para el servidor público.

También comete acoso sexual

- a) El servidor público que realice cualquier conducta consistente en los siguientes verbos rectores: *grabar, reproducir, fijar, publicar, ofrecer, almacenar, exponer, enviar, transmitir, importar o exportar* de cualquier forma.
- b) Imágenes, textos, sonidos o la voz de un servidor público, sea en forma directa, informática, audiovisual, virtual o por cualquier medio.
- c) Sin el consentimiento del servidor público.

Elemento subjetivo específico

d) Fines o propósitos de lujuria o erótico sexuales.

Si la imagen obtenida sin consentimiento muestra al sujeto pasivo desnudo o semidesnudo, por ese solo hecho se acreditan los propósitos señalados.

Objeto material. La persona del servidor público sobre quien recae la conducta.

Bien jurídico tutelado por la ley. La eficaz prestación del servicio público (principios de lealtad, profesionalismo, integridad).

Real Academia Española, asediar significa presionar insistentemente a alguien, en https://dle.rae.es/asediar.

Aspectos sustantivos y procesales

La norma de manera coincidente tutela como bien jurídico la libertad sexual y los derechos humanos de la víctima, entre ellos la dignidad de la persona.

La conducta pone en peligro el bien jurídico tutelado.

Resultado. Se actualiza un resultado de carácter *formal*, ya que basta poner en riesgo el bien jurídico tutelado.

Nexo de atribuibilidad. Se debe acreditar la correspondencia directa e inmediata entre la conducta desplegada por el servidor público con el resultado formal.

Comentario

En el acoso sexual, no se requiere jerarquía o subordinación entre quien comete la conducta y la víctima.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha establecido que el acoso sexual es: "cualquier comportamiento -físico o verbal- de naturaleza sexual que tenga el propósito o produzca el efecto de atentar contra la dignidad de una persona; en particular, cuando se crea un entorno laboral intimidatorio, degradante u ofensivo, de acuerdo con la Guía para la intervención con hombres sobre el acoso sexual en el trabajo y la masculinidad sexista, OIT, 2014. La definición del Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción del Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual en México agrega los siguientes elementos: se considera una forma de violencia que conlleva un ejercicio abusivo de poder, aunque no haya subordinación de la víctima; coloca a la víctima en un estado de indefensión o de riesgo; y se concreta en uno o varios eventos".

3.12 ACTOS DE PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES EN LA LGRA

La LGRA, en los artículos del 65 al 72, tipifica diversos actos de particulares, que son sancionados administrativamente.

⁹⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, op. cit. pp. 13 y 14.

1. 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".

Sujeto activo. El particular (persona física o jurídica colectiva).

Sujeto pasivo. El servicio público a cargo del ente público federal, estatal o municipal.

Elementos objetivos

Es un tipo administrativo que describe una pluralidad de conductas, porque prevé diversas hipótesis de realización alternativa referidas al mismo bien jurídico, compuesto por varios verbos rectores.

- **a)** Conducta de acción que puede consistir en *prometer*, *ofrecer o entregar* (verbos rectores) a uno o varios servidores públicos.¹⁰⁰
- b) Cualquier beneficio indebido (dinero, valores, bienes muebles o inmuebles, enajenación en precio inferior al del mercado, donaciones, servicios, empleos u otros beneficios indebidos).
- c) Que se realice directamente por el particular o a través de terceros.
- **d**) A cambio de que el servidor público realice o se abstenga de realizar un acto relacionado con sus funciones o las de otro servidor público, o bien que abuse de su influencia real o supuesta.

Se debe precisar por la autoridad investigadora al formular el IPRA, cuál verbo rector se actualiza con la conducta que se atribuye al presunto responsable, para dar certidumbre y seguridad jurídica al formular la imputación, y que el presunto responsable esté en aptitud de poderse defender adecuadamente.

Aspectos sustantivos y procesales

Elemento subjetivo específico

e) Con el propósito de obtener o mantener para el particular o para un tercero, un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del beneficio o del resultado obtenido.

Elemento normativo

- a) Definir qué se entiende por valores, bienes muebles, bienes inmuebles, donaciones.
- b) Servidor público, funciones, cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles, relaciones profesionales, laborales o de negocios. Debemos acudir a la legislación respectiva, para dejar establecido qué se debe entender por relación profesional, laboral o de negocios (de carácter jurídico).
- c) Influencia real o supuesta (de carácter social).

Objeto material. El beneficio ofrecido o entregado a cambio de la conducta indebida solicitada al servidor público, que puede traducirse en dinero, valores, bienes muebles o inmuebles, donaciones, servicios, empleos o cualquier otro.

Bien jurídico tutelado por la ley. La eficaz prestación del servicio público (principios de legalidad, honestidad, profesionalismo).

La conducta lesiona o pone en peligro el bien jurídico tutelado.

Resultado. De carácter material, si el activo entregó el beneficio indebido, ya que al incrementar su patrimonio existe un cambio en el mundo exterior. De carácter *formal*, si la conducta fue prometer u ofrecer, el resultado es formal, ya que no se verificó un cambio en el mundo fáctico.

Nexo de atribuibilidad. Se debe verificar la existencia de la correspondencia o relación de causalidad, directa e inmediata, entre la conducta desplegada por el servidor público con el resultado material obtenido.

2. PARTICIPACIÓN ILÍCITA EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

"Incurrirá en participación ilícita en procedimientos administrativos el particular que realice actos u omisiones para participar en los mismos sean federales, locales o municipales, no obstante que por disposición de ley o resolución de autoridad competente se encuentre impedido o inhabilitado para ello.

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

Sujeto activo. El particular (persona física o jurídica colectiva).

Sujeto pasivo. El servicio público a cargo del ente público federal, estatal o municipal.

Elementos objetivos

En el primer supuesto jurídico, se describe una conducta de acción u omisión, relativa al verbo rector (realizar).

- **a)** Conducta consistente en *realizar* actos u omisiones para participar en procedimientos administrativos, federales, estatales o municipales.
- **b)** Que, por disposición legal o resolución de autoridad competente, se encuentre impedido o inhabilitado.

En la hipótesis prevista en el segundo párrafo, se refiere a una conducta de acción relativa al verbo rector (intervenir).

Aspectos sustantivos y procesales

- a) *Intervenir* en nombre propio, pero en interés de otra u otras personas para participar en procedimientos administrativos, federales, locales o municipales.
- **b)** Que las personas físicas o jurídicas que participen en los procedimientos administrativos se encuentren impedidas o inhabilitadas.
- c) Con la finalidad de que la persona física o jurídica que participa en los procedimientos administrativos obtenga beneficios derivados de dichos procedimientos.

Elementos subjetivos

d) Propósito o fin de que quien participe obtenga un beneficio.

Elementos normativos

a) Impedimento legal, inhabilitación, procedimiento administrativo, autoridad competente.

Objeto material. Los procedimientos administrativos en los que participe.

Bien jurídico tutelado. La eficaz prestación del servicio público (principios de legalidad, honradez e integridad).

La conducta pone en peligro el bien jurídico tutelado.

Resultado

- a) De carácter material, cuando haya ocurrido un cambio en el mundo fáctico, p. ej., cuando se adjudica un contrato.
- **b**) De carácter formal, cuando no se verifica un cambio en el mundo fáctico, pues basta que se participe en un procedimiento administrativo.

Nexo de atribuibilidad. Se debe verificar la existencia de la correspondencia o relación de causalidad, directa e inmediata, entre la conducta desplegada por el servidor público con el resultado obtenido.

3. TRÁFICO DE INFLUENCIAS

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

Sujeto activo. El particular (persona física).

Sujeto pasivo. El servicio público a cargo del ente público federal, estatal o municipal.

Elementos objetivos

Conducta de acción relacionada con el verbo rector usar.

- **a)** *Usar* influencia, poder económico o político, real o ficticio, sobre cualquier servidor público.
- **b)** Para obtener para sí o para un tercero un beneficio o ventaja, o para causar un perjuicio a alguna persona o al servicio público.
- c) Con independencia de la aceptación del servidor o de los servidores públicos, o del resultado obtenido.

Elemento subjetivo específico

d) *Propósito* de obtener un beneficio o ventaja o causar un perjuicio a alguna persona o al servicio público.

Elementos normativos

- a) Autoridad, servidor público, perjuicio (carácter jurídico).
- **b)** Poder económico, poder político (carácter social).

Objeto material. El servidor público en quien recae la conducta.

Aspectos sustantivos y procesales

Bien jurídico tutelado. La eficaz prestación del servicio público (principios de legalidad, honradez e integridad).

La conducta pone en peligro del bien jurídico tutelado.

Resultado

- a) De carácter material, si se consigue el beneficio o ventaja.
- **b)** De carácter formal, cuando no se verifica un cambio en el mundo fáctico, pues basta el propósito de obtener un beneficio o ventaja o causar un perjuicio a una persona o al servicio público.

Nexo de atribuibilidad. Se debe verificar la existencia de la correspondencia o relación de causalidad, directa e inmediata, entre la conducta desplegada por el servidor público con el resultado obtenido.

4. UTILIZACIÓN DE INFORMACIÓN FALSA

Será responsable de utilización de información falsa el particular que presente documentación o información falsa o alterada, o simulen el cumplimiento de requisitos o reglas establecidos en los procedimientos administrativos, con el propósito de lograr una autorización, un beneficio, una ventaja o de perjudicar a persona alguna.

Sujeto activo. El particular (persona física o jurídica colectiva).

Sujeto pasivo. El servicio público a cargo del ente público federal, estatal o municipal.

Elementos objetivos

Se describe una conducta de acción con hipótesis de realización alternativa, relativa a los verbos rectores (presentar o simular).

a) presentar documentación o información falsa o alterada en procedimientos administrativos, o bien *simular* el cumplimiento de reglas establecidas en estos.

Elemento subjetivo específico

b) Con el *propósito* de lograr una autorización, un beneficio, una ventaja o perjudicar a una persona.

Elementos normativos

- a) Procedimientos administrativos, perjuicio (carácter jurídico).
- **b)** Beneficio o ventaja (carácter social).

Objeto material. Los procedimientos administrativos.

Bien jurídico tutelado. La eficaz prestación del servicio público (principios de legalidad, honradez, integridad e imparcialidad).

La conducta lesiona o pone en peligro el bien jurídico tutelado.

Resultado

- a) De carácter material, cuando se obtiene un resultado favorable en la autorización o se obtiene un beneficio o perjuicio.
- **b)** De carácter formal, ya que no se verifica un cambio en el mundo fáctico, pues basta que se participe en un procedimiento administrativo, con documentación o información falsa o alterada o simulando el cumplimiento de requisitos.

Nexo de atribuibilidad. Se debe verificar la existencia de la correspondencia o relación de causalidad, directa e inmediata, entre la conducta desplegada por el servidor público con el resultado obtenido.

5. OBSTRUCCIÓN DE FACULTADES DE INVESTIGACIÓN

Incurrirán en obstrucción de facultades de investigación el particular que, teniendo información vinculada con una investigación de faltas administrativas, proporcione información falsa, retrase deliberada e injustificadamente la entrega de la misma, o no dé respuesta alguna a los

Aspectos sustantivos y procesales

requerimientos o resoluciones de autoridades investigadoras, substanciadoras o resolutoras, siempre y cuando le hayan sido impuestas previamente medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.

Sujeto activo. El particular (persona física o jurídica colectiva).

Sujeto pasivo. El servicio público a cargo del ente público federal, estatal o municipal.

Elementos objetivos

Se describe una conducta de acción u omisión con hipótesis de realización alternativa, relativa a los verbos rectores (proporcionar, retrasar u omitir dar respuesta).

- a) Tener información vinculada con una investigación de faltas administrativas.
- **b)** Proporcione información falsa, retrase deliberada e injustificadamente la entrega de información, o bien omita dar respuesta a requerimientos o resoluciones de autoridades investigadoras, substanciadoras o resolutoras.
- c) Que se le hayan impuesto previamente medidas de apremio conforme a la ley.

Comentario

Es ambigua la descripción típica; en concepto propio la imposición de medidas de apremio solo la requiere el tipo, con relación a la falta de respuesta a requerimientos o resoluciones de las autoridades o cuando existe una conducta deliberada e injustificada para retrasar la entrega de información.

En el primer supuesto, la sola información falsa se debe sancionar, sin que el tipo exija de manera previa la imposición de medidas de apremio.

Elementos normativos

a) Faltas administrativas, requerimiento o resolución de autoridad, autoridades investigadoras, substanciadoras, resolutoras, medidas de apremio (de carácter jurídico).

Elementos subjetivos

Conducta deliberada, por ser un propósito del sujeto activo.

Objeto material. La información o documentación falsa, retrasada u omitida que debe presentarse ante las autoridades requirentes.

Bien jurídico tutelado. La eficaz prestación del servicio público (principios de legalidad, honradez, objetividad).

La conducta pone en peligro el bien jurídico tutelado.

Resultado. De carácter formal, atendiendo a que no exige un cambio en el mundo fáctico, solo se pone en peligro el bien jurídico tutelado.

Nexo de atribuibilidad. Se debe verificar la existencia de la correspondencia o relación de causalidad, directa e inmediata, entre la conducta desplegada por el servidor público con el resultado obtenido.

6. COLUSIÓN

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 indebidos en las contrataciones públicas de carácter federal, local o municipal.

También se considerará colusión cuando los particulares acuerden o celebren contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, cuyo objeto o efecto sea obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos.

Aspectos sustantivos y procesales

Cuando la infracción se hubiere realizado a través de algún intermediario con el propósito de que el particular obtenga algún beneficio o ventaja en la contratación pública de que se trate, ambos serán sancionados en términos de esta Ley.

Sujeto activo. El particular (persona física o jurídica colectiva).

Sujeto pasivo. El ente público de carácter federal, estatal o municipal.

Elementos objetivos

En el primer supuesto, se describe una conducta de acción relativa al verbo rector ejecutar.

a) *Ejecutar* alguna acción con uno o más particulares en contrataciones públicas de carácter federal, estatal o municipal.

Elemento subjetivo específico

b) Que implique o tenga por objeto o efecto, obtener un beneficio o ventaja indebidos.

Elementos normativos

- a) Contrataciones públicas; hacienda pública, daño al patrimonio (carácter jurídico).
- **b)** Beneficio o ventaja (carácter social).

En el segundo supuesto, relativo a:

También se considerará colusión cuando los particulares acuerden o celebren contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, cuyo objeto o efecto sea obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos.

Elementos objetivos

- **a)** Acordar o celebrar (verbos rectores) contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores.
- **b)** Obtener un beneficio indebido o causar un daño a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos.

Elemento subjetivo

c) Propósito o fin de obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño.

Elementos normativos

- a) Contratos, convenios (carácter jurídico).
- **b)** Arreglos y combinaciones (carácter social).

Objeto material. La hacienda pública o el patrimonio de los entes públicos.

Bien jurídico tutelado. La eficaz prestación del servicio público (principios de legalidad, honradez, imparcialidad e integridad).

La conducta pone en peligro el bien jurídico tutelado.

Resultado. De carácter material o formal, atendiendo a que haya un cambio o no en el mundo fáctico.

Nexo de atribuibilidad. Se debe verificar la existencia de la correspondencia o relación de causalidad, directa e inmediata, entre la conducta desplegada por el servidor público con el resultado obtenido.

7. USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS

Será responsable por el uso indebido de recursos públicos el particular que realice actos mediante los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los

Aspectos sustantivos y procesales

recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos.

También se considera uso indebido de recursos públicos la omisión de rendir cuentas que comprueben el destino que se otorgó a dichos recursos.

Sujeto activo. El particular (persona física o jurídica colectiva).

Sujeto pasivo. El servicio público que presta la autoridad federal, estatal o municipal.

Elementos objetivos

En el primer supuesto, se describe una conducta de acción relativa al verbo rector de *realizar* actos.

- **a)** *Realizar* actos para apropiarse, hacer uso indebido o desviar del objeto para el que están previstos los recursos públicos materiales, humanos o financieros.
- **b)** Cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos.

Elementos normativos

- a) Recursos públicos materiales, humanos o financieros (carácter jurídico).
- **b)** Uso indebido, desviación (carácter social).

Objeto material. Los recursos materiales, humanos o financieros.

Bien jurídico tutelado. La eficaz prestación del servicio público (principios de legalidad, honradez e integridad).

La conducta lesiona el bien jurídico tutelado.

Resultado. De carácter material, al generarse un cambio en el mundo fáctico.

Nexo de atribuibilidad. Se debe verificar la existencia de la correspondencia o relación de causalidad, directa e inmediata, entre la conducta desplegada por el servidor público con el resultado obtenido.

En el segundo supuesto:

También se considera uso indebido de recursos públicos la omisión de rendir cuentas que comprueben el destino que se otorgó a dichos recursos.

Elementos objetivos

Se describe una conducta de omisión relativa al verbo rector de *omitir*.

- a) Omitir rendir cuentas.
- **b)** Que comprueben el destino que se otorgó a los recursos materiales, humanos o financieros.

Elementos normativos

a) Recursos públicos materiales, humanos o financieros (carácter jurídico)

Objeto material. Los recursos materiales, humanos o financieros.

Bien jurídico tutelado. La eficaz prestación del servicio público (principios de legalidad, honradez e integridad).

La conducta pone en peligro el bien jurídico tutelado.

Resultado. De carácter *formal*, no requiere un cambio en el mundo fáctico.

Nexo de atribuibilidad. Se debe verificar la existencia de la correspondencia o relación de causalidad, directa e inmediata, entre la conducta desplegada por el servidor público con el resultado obtenido.

Aspectos sustantivos y procesales

8. CONTRATACIÓN INDEBIDA DE EX SERVIDORES PÚBLICOS

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

Sujeto activo. El particular (persona física o jurídica colectiva).

Sujeto pasivo. El servicio público que presta la autoridad federal, estatal o municipal.

Elementos objetivos

Se describe una conducta de acción relativa al verbo rector *contratar*.

- **a)** *Contratar* a quien haya sido servidor público durante el año previo.
- **b)** Que el servidor público contratado posea información privilegiada, que haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público.
- c) Que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores.

Elemento subjetivo específico

d) Usar la información para beneficiarse o colocarse en situación ventajosa frente a otros.

Elementos normativos

- a) Servidor público, servicio público (carácter jurídico).
- b) Información privilegiada, situación ventajosa (carácter social).

Objeto material. La persona del ex servidor público contratado.

Bien jurídico tutelado. La eficaz prestación del servicio público (principios de legalidad, honradez, integridad, imparcialidad).

La conducta lesiona o pone en peligro el bien jurídico tutelado.

Resultado. De carácter material, porque la contratación genera un cambio en el mundo fáctico; aunque se estima puede ser de carácter formal, ya que solo se exige que se pueda producir una situación ventajosa.

Nexo de atribuibilidad. Se debe verificar la existencia de la correspondencia o relación de causalidad, directa e inmediata, entre la conducta desplegada por el servidor público con el resultado obtenido.

3.13 FALTAS DE PARTICULARES EN SITUACIÓN ESPECIAL

La LGRA establece faltas administrativas de particulares en situación especial, considerando que tienen este carácter:

- a) Candidatos a cargos de elección popular.
- b) Miembros de equipos de campaña electoral.
- c) Miembros de equipos de transición entre administraciones del sector público.
- d) Líderes de sindicatos del sector público.

Están sujetos a la falta administrativa grave de **Cohecho**, ya que el artículo 73 de la LGRA establece:

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

Aspectos sustantivos y procesales

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.

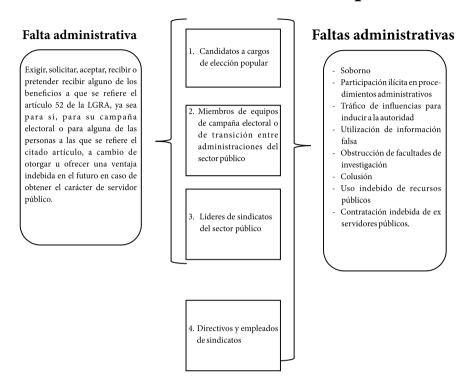
Conforme al párrafo segundo del artículo 73 de la LGRA, antes transcrito, los particulares en situación especial están sujetos, además, a las mismas conductas a que están sujetos los particulares vinculados con faltas administrativas graves, que son las siguientes:

- a) Soborno.
- **b)** Participación ilícita en procedimientos administrativos.
- c) Tráfico de influencias.
- d) Utilización de información falsa.
- e) Obstrucción de facultades de investigación.
- f) Colusión.
- g) Uso indebido de recursos públicos.
- h) Contratación indebida de ex servidores públicos.

Conforme al segundo párrafo del artículo 73 de la LGRA, los directivos y empleados de los sindicatos solo son sujetos de las faltas administrativas en que incurren los particulares vinculados con hechos de corrupción (estos no son sujetos de la falta administrativa grave de cohecho).

Del propio precepto se advierte que los líderes de los sindicatos del sector público son sujetos tanto de la falta administrativa grave de cohecho, como de las faltas vinculadas con particulares en situación especial.

Particulares en situación especial



3.14 PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La prescripción es la formalización de una situación de hecho por el simple transcurso del tiempo, que produce la adquisición o la extinción de un derecho o una obligación.

En materia administrativa disciplinaria, es una figura normativa que otorga certidumbre y seguridad jurídica al gobernado o al servidor público a quien se le atribuye una falta administrativa o hecho de corrupción, al establecerse un plazo determinado en la ley que limita y extingue la facultad sancionadora de la autoridad competente.

El plazo para la prescripción se debe computar desde el día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones o a partir del momento en que hubiere cesado la conducta infractora, si fue de carácter continuo.

Aspectos sustantivos y procesales

Si se trata de actos instantáneos, el plazo de la prescripción se computará a partir del día siguiente al en que se hubiere incurrido en la responsabilidad; y cuando se trata de actos continuos, es decir, cuando la violación jurídica se prolonga en el tiempo, el plazo de la prescripción empezará a computarse a partir de que cese la conducta que genera la responsabilidad.

Falta instantánea, es aquella que se consuma a través de una sola conducta, cuando en un solo momento se realizan todos los elementos de la descripción típica.

Falta permanente o continua, cuando se transgrede el mismo tipo administrativo y la consumación se prolonga en el tiempo, subsistiendo la lesión del bien jurídico afectado.

Falta continuada, cuando con unidad de propósito delictivo, pluralidad de conductas y unidad de sujeto pasivo, se transgrede el mismo tipo administrativo.¹⁰¹

Plazo de la prescripción.

En **tres años**, las faltas administrativas no graves.

En **siete años**, las faltas graves, así como las faltas de particulares vinculadas con hechos de corrupción (Art. 74 de la LGRA).

La prescripción, por disposición expresa del citado precepto legal, se interrumpirá con la clasificación a que se refiere el primer párrafo del artículo 100 de la LGRA; esto es, cuando la autoridad investigadora califica la falta administrativa como grave o no grave, lo que está en contradicción con lo dispuesto por el artículo 113 de la propia ley, conforme al cual la prescripción se interrumpe con la admisión del IPRA. 102

Código Penal Federal vigente. Artículo 70.- [...] El delito es: I. Instantáneo, cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos los elementos de la descripción penal; II.- Permanente o continuo, cuando la consumación se prolonga en el tiempo, y III.- Continuado, cuando con unidad de propósito delictivo, pluralidad de conductas y unidad de sujeto pasivo, se viola el mismo precepto legal.

Artículo 113. La admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa interrumpirá los plazos de prescripción señalados en el artículo 74 de esta Ley y fijará la materia del procedimiento de responsabilidad administrativa.

Aun cuando la ley no es precisa, el plazo de la prescripción se debe interrumpir cuando se emplaza al presunto responsable al procedimiento administrativo de responsabilidad, que es cuando tiene conocimiento del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA).

Caducidad de la instancia

La caducidad de la instancia supone la terminación anormal del procedimiento por inactividad de las partes, al transcurrir el tiempo que señala la ley.

Si se deja de actuar por la autoridad substanciadora o resolutora, por más de seis meses en el procedimiento de responsabilidad administrativa, se decretará la caducidad de la instancia a solicitud del presunto infractor (artículo 74 de la LGRA y 78 de la LRAEMyM).

En tanto no prescriba la falta administrativa, es dable iniciar de nueva cuenta el procedimiento respectivo.

3.15 LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

La sanción se concibe como el reproche de una conducta que se desvía de la juridicidad y que da lugar al procedimiento de responsabilidad civil, política, administrativa o penal.

El Estado, en su faceta de "estado-policía", goza de la potestad punitiva, por lo que tiene la facultad de sancionar cuando se cometen infracciones administrativas que dan surgimiento a la responsabilidad de los servidores públicos. ¹⁰³

Individualización de la sanción

La individualización de la sanción se debe realizar dentro del margen que la ley establece, mediante un juicio de ponderación de la autoridad sancionadora, para determinarla conforme al grado de culpabilidad del responsable de la falta administrativa.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tesis: 1a. XXXV/2017 (10a.). Tipo: Aislada. Registro digital: 2013954. Décima Época. Instancia: Primera Sala. Materia(s): Administrativa. Libro 40, marzo de 2017, Tomo I, página 441. De rubro "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN".

Aspectos sustantivos y procesales

La autoridad resolutora, las secretarías o los órganos internos de control cuentan con atribuciones para que, bajo su arbitrio, puedan imponer las sanciones administrativas que la ley señala, así como para realizar la individualización de la sanción.

En primer lugar, se deben establecer las consideraciones por las cuales se determina la imposición de alguna de las sanciones que prevé la ley; o, en su caso, por qué ha lugar a imponer dos o más de ellas, bajo principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Conforme al principio de proporcionalidad, la sanción debe corresponder a la gravedad de la falta cometida.

En segundo lugar, se debe determinar el quantum de la sanción atendiendo a los mínimos y máximos que establece la ley, para que dentro de ese margen se determine el monto o duración de la sanción conforme al prudente arbitrio de la autoridad.

Para una correcta individualización de la sanción, deben existir dos juicios de proporcionalidad y razonabilidad, primero al decidir el tipo de sanción y después al determinar su quantum.¹⁰⁴

Un aspecto relevante, para la individualización de la sanción, es que se debe considerar -para determinar el quantum de la pena- la reincidencia en la comisión de faltas administrativas.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tesis: II.3o.A.122 A (10a.). Tipo: Aislada. Registro digital: 2006214. Décima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Materia(s): Administrativa. Libro 5, abril de 2014, Tomo II, página 1653. De rubro "RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS. CARACTERÍSTICAS DE LOS DOS DIFERENTES TIPOS DE JUICIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD QUE DEBEN REALIZARSE PARA ESTIMAR CORRECTAMENTE INDIVIDUALIZADA UNA SANCIÓN IMPUESTA EN TÉRMINOS DE LA LEY RELATIVA".

Al respecto, es dable señalar que es criterio de la autoridad federal, que aun cuando la sanción de una conducta nunca debe hacerse sobre juicios de valor con relación a la personalidad del responsable, sí es dable considerar el concepto de reincidencia como criterio para elevar la imposición de la sanción. ¹⁰⁵

De igual forma, se deberán considerar los elementos objetivos y subjetivos de la falta administrativa, para fijar el quantum de la sanción.

Al respecto, es ilustrativo el criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia siguiente:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PARA QUE SE CONSIDERE DEBIDAMENTE FUNDADA Y MOTIVADA LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA, LA AUTORIDAD DEBE PONDERAR TANTO LOS ELEMENTOS OBIETIVOS COMO LOS SUBJETIVOS DEL CASO CONCRETO. Tanto los principios como las técnicas garantistas desarrolladas por el derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador, en virtud de que ambos son manifestaciones del ius puniendi del Estado. Así, al aplicarse sanciones administrativas deben considerarse los elementos previstos por el derecho penal para la individualización de la pena, que señalan al juzgador su obligación de ponderar tanto aspectos objetivos (circunstancias de ejecución y gravedad del hecho ilícito) como subjetivos (condiciones personales del agente, peligrosidad, móviles, atenuantes, agravantes, etcétera), pues de lo contrario, la falta de razones suficientes impedirá al servidor público sancionado conocer los criterios fundamentales de la decisión, aunque le permita cuestionarla, lo que trascenderá en una indebida motivación en el aspecto material. En ese contexto, para que una sanción administrativa se considere debidamente fundada y motivada, no basta que la autoridad cite el precepto que

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tesis: 1a./J. 19/2016 (10a.). Tipo: Jurisprudencia. Registro digital: 2011648. Décima Época. Instancia: Primera Sala. Materia(s): Penal. Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, página 925. De rubro "INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. EL PARADIGMA CONSTITUCIONAL DEL DERECHO PENAL DEL ACTO PROHÍBE LA POSIBILIDAD DE QUE LOS ANTECEDENTES PENALES, ENTENDIDOS EN SENTIDO AMPLIO, SEAN CONSIDERADOS POR EL JUZGADOR PARA GRADUAR LA CULPABILIDAD DE LA PERSONA SENTENCIADA".

Aspectos sustantivos y procesales

la obliga a tomar en cuenta determinados aspectos, sino que esa valoración debe justificar realmente la sanción impuesta, es decir, para obtener realmente el grado de responsabilidad del servidor público en forma acorde y congruente, aquélla debe ponderar todos los elementos objetivos (circunstancias en que la conducta se ejecutó) y subjetivos (antecedentes y condiciones particulares del servidor público y las atenuantes que pudieran favorecerlo), conforme al caso concreto, cuidando que no sea el resultado de un enunciado literal o dogmático de lo que la ley ordena, y así la sanción sea pertinente, justa, proporcional y no excesiva. En ese tenor, aun cuando la autoridad cuente con arbitrio para imponer sanciones, éste no es irrestricto, pues debe fundar y motivar con suficiencia el porqué de su determinación. 106

3.16 SANCIONES POR FALTAS NO GRAVES

El artículo 75 de la LGRA establece que son las siguientes:

- a) Amonestación pública o privada.
- b) Suspensión del empleo, cargo o comisión.
- c) Destitución del empleo, cargo o comisión.
- **d)** Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Facultad para imponer una o más sanciones

El legislador confiere la facultad a la autoridad sancionadora para imponer una o más sanciones, debiéndose considerar para ello dos aspectos: el primero, que sean compatibles y el segundo, considerar la gravedad o trascendencia de la falta administrativa.

Sanciones administrativas incompatibles: p. ej., la sanción de suspensión del empleo es incompatible con la de destitución.

Sanciones administrativas compatibles: p. ej., destitución del empleo, cargo o comisión, con la inhabilitación temporal.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis: I.4o.A.604 A. Tipo: Aislada. Registro digital: 170605. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Materia(s): Administrativa. Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1812.

Trascendencia de la falta administrativa no grave. Se debe argumentar bajo los principios de proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones, la gravedad o trascendencia de la conducta no grave, que permita la imposición de más de una sanción administrativa (elemento objetivo).

Temporalidad

La suspensión del empleo, cargo o comisión podrá ser de *uno a treinta* días naturales.

La inhabilitación temporal no podrá ser menor de *tres meses ni exceder* de un año.

El artículo 76 de la LGRA establece que, para la imposición de las sanciones, se deberán considerar la naturaleza y características del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como:

- I. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el cargo.
- II. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución
- III. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones

En caso de reincidencia, la sanción no podrá ser igual o menor a la impuesta con anterioridad.

Se considerará reincidente cuando el infractor haya sido sancionado con anterioridad, mediante sentencia ejecutoria, por otra falta administrativa del mismo tipo, es decir de la misma naturaleza.

Facultad de abstención para sancionar

La autoridad sancionadora goza de la facultad para abstenerse de sancionar, siempre que el servidor público no haya sido sancionado previamente por la misma falta administrativa no grave y, además, que el servidor público no haya actuado de forma dolosa (Artículo 77 LGRA).

Aspectos sustantivos y procesales

Si existen antecedentes de haber sido sancionado por diversa falta no grave, la autoridad está facultada para abstenerse de sancionar; por el contrario, cuando existe el antecedente de haber sido sancionado por la misma falta administrativa no grave, no es permisible a la autoridad que se abstenga de sancionar.

3.17 SANCIONES POR FALTAS GRAVES

El artículo 78 de la LGRA establece que las sanciones por faltas administrativas graves son:

- a) Suspensión del empleo, cargo o comisión.
- b) Destitución del empleo, cargo o comisión.
- c) Sanción económica.
- **d)** Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Facultad para imponer una o más sanciones

La ley faculta al tribunal jurisdiccional para que, conforme a juicio de ponderación, pueda imponer una o más sanciones, debiendo considerar para ello dos aspectos: el primero, que sean compatibles entre ellas y el segundo, la gravedad de la falta administrativa grave.

La gravedad de la falta administrativa, previamente calificada por la ley como grave, obedece a la magnitud de la lesión del bien jurídico tutelado.

Temporalidad de las sanciones

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

La inhabilitación temporal, podrá ser de *uno hasta diez años*, cuando el monto de la afectación a la hacienda pública de la falta grave no exceda de doscientas veces el valor diario de la UMA.

La inhabilitación temporal podrá ser de *diez a veinte años*, si el monto de la afectación excede de dicho límite.

Como la ley no precisa que, para imponer la inhabilitación por esta temporalidad, se considere el beneficio o lucro obtenido, este factor no permitirá la imposición de esta sanción.

Cuando no se cause daño o perjuicio, ni exista beneficio o lucro alguno, la inhabilitación podrá ser de *tres meses a un año*.

Monto de la sanción económica

Cuando la falta administrativa genere beneficios económicos, la sanción económica podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos. En ningún caso, la sanción podrá ser menor o igual al monto de los beneficios obtenidos.

Esta sanción se podrá imponer con la independencia de que se impongan las demás sanciones que establece la ley.

Monto y pago de indemnización

Conforme al párrafo segundo del artículo 79 de la LGRA, el tribunal deberá determinar el pago de una indemnización, cuando la falta administrativa grave haya provocado daños y perjuicios a la hacienda o al patrimonio de los entes públicos.

En estos casos, el servidor público o las personas que en su caso hayan obtenido un beneficio indebido son responsables solidarios y estarán obligados a reparar la totalidad de los daños y perjuicio causados.

Diferencia entre la sanción administrativa y la indemnización

Una irregularidad administrativa puede ser materia de diversos tipos de medidas disciplinarias; entre ellas, una sanción económica y, en su caso, una acción resarcitoria.

Aspectos sustantivos y procesales

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos criterios, ha dejado establecida la diferencia entre la sanción administrativa y el pago de la indemnización resarcitoria.

La sanción administrativa persigue inhibir o desalentar en el servidor público la realización de conductas proscritas por el sistema jurídico, así como la disuasión de esas conductas en el resto de los servidores públicos, lo que se concibe como el castigo que sufre el servidor público por una conducta ilícita.

La acción resarcitoria no busca castigar o persuadir la conducta sancionada, sino la recuperación del daño provocado en el patrimonio del ente público.

Por lo anterior, deben distinguirse las acciones que pertenecen al ámbito represivo y disuasivo, de las que tienen carácter indemnizatorio y como pretensión la reparación del menoscabo sufrido en el patrimonio de un ente público.

Individualización de la sanción

Conforme al artículo 80 de la LGRA, al imponer las sanciones antes descritas, el tribunal debe considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta (naturaleza de la función o actividad realizada, de confianza, de base, de naturaleza administrativa u operativa, si es funcionario o empleado), así como los siguientes:

- Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;
- **II.** El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- III. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones;
- **VI.** El monto del beneficio derivado de la infracción que haya obtenido el responsable.

3.18 SANCIONES POR FALTAS DE PARTICULARES

El artículo 81 de la LGRA establece que las sanciones por faltas de particulares son:

Tratándose de **personas físicas**:

- a) Sanción económica hasta por dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;
- b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años;
- **c)** *Indemnización* por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda o al patrimonio de los entes públicos.

Tratándose de personas morales:

- a) Sanción económica hasta por 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;
- c) *Suspensión de actividades*, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años;
- d) Disolución de la sociedad respectiva;
- **e)** *Indemnización* por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda respectiva o al patrimonio de los entes públicos.

Las personas jurídicas colectivas serán sancionadas cuando los actos sean realizados por las personas físicas que actúen bajo su nombre o representación y se pretendan obtener beneficios para la persona moral (artículo 24 LGRA).

Aspectos sustantivos y procesales

Para la determinación de la responsabilidad de las personas morales, se deberá valorar la política de integridad con que cuenten, conforme al artículo 25 de la LGRA.

A juicio del tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones, siempre que sean compatibles entre ellas y de acuerdo con la gravedad de la falta.

Atenuante

Se considerará como atenuante para la imposición de la sanción, cuando los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios denuncien o colaboren en la investigación, proporcionando información y los elementos que posean y, además, resarzan los daños que se hubieren causado.

Agravante

Será agravante para la imposición de la sanción, cuando los referidos órganos o socios conozcan presuntos actos de corrupción de las personas físicas que pertenecen a aquellas y no los denuncien.

Individualización de la sanción

Para la imposición de las sanciones por faltas de particulares se deberán considerar los siguientes elementos (Art. 82 de la LGRA):

- I. El grado de participación del o los sujetos en la falta de particulares;
- II. La reincidencia en la comisión de las infracciones previstas en esta Ley;
- III. La capacidad económica del infractor;
- IV. El daño o puesta en peligro del adecuado desarrollo de la actividad administrativa del Estado, y
- V. El monto del beneficio, lucro, o del daño o perjuicio derivado de la infracción, cuando éstos se hubieren causado.

Autonomía e independencia de la sanción a particulares

El fincamiento de responsabilidad administrativa por la comisión de faltas de particulares será autónoma e independiente de la participación de un servidor público.

Es decir, puede o no sancionarse al servidor público vinculado con la falta de particulares.

Las personas morales serán sancionadas, con independencia a la responsabilidad a la que sean sujetas las personas físicas que actúen en su nombre o representación o en beneficio de ella.

3.19 DISPOSICIONES COMUNES PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES

La suspensión o la destitución serán impuestas por el Tribunal de Justicia Administrativa y ejecutadas por el titular o servidor público competente del ente público correspondiente.

La inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, será impuesta por el tribunal y ejecutada por el titular de la dependencia o entidad.

Las sanciones económicas serán impuestas por el Tribunal de Justicia Administrativa y ejecutadas por el Servicio de Administración Tributaria, en términos del Código Fiscal de la Federación; o por la autoridad competente de la entidad federativa correspondiente (la autoridad fiscal respectiva en cada entidad federativa).

El pago de la sanción económica, así como la indemnización por los daños y perjuicios respectivos, deberá realizarlo el responsable y tendrá el carácter de crédito fiscal.

Las indemnizaciones por concepto de daños y perjuicios formarán parte de la hacienda pública o del patrimonio del ente público afectado.

Aspectos sustantivos y procesales

Procederá el embargo precautorio de bienes, para garantizar el pago de las sanciones económicas que llegaren a imponerse.

Beneficio de reducción de sanciones

La confesión de la responsabilidad, ante la autoridad investigadora, reducirá el monto de la sanción, de entre el cincuenta y setenta por ciento de la sanción que corresponda al responsable.

La reducción de la sanción podrá ser de hasta el total, tratándose de inhabilitación temporal por faltas de particulares.

Para los beneficios referidos será necesario se cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Que no se haya notificado a ninguno de los presuntos infractores el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa.
- b) Que la persona que pretende acogerse al beneficio sea, de entre los sujetos involucrados en la infracción, la primera en aportar los elementos de convicción suficientes que, a juicio de las autoridades competentes, permitan comprobar la existencia de la infracción y la responsabilidad de quien la cometió.
- c) Que la persona que pretende acogerse al beneficio coopere en forma plena y continua con la autoridad competente que lleve a cabo la investigación y, en su caso, con la que substancie y resuelva el procedimiento de responsabilidad administrativa.
- d) Que la persona interesada en obtener el beneficio suspenda, en el momento en el que la autoridad se lo solicite, su participación en la infracción.

En estos casos, la autoridad competente deberá constatar la veracidad de la confesión realizada.

Las personas que sean los segundos o ulteriores en confesar y aportar los elementos de convicción suficientes, podrán obtener una reducción de la sanción de hasta el cincuenta por ciento, cuando aporten elementos adicionales a los que tenga la autoridad investigadora.

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

CAPÍTULO IV LA INVESTIGACIÓN DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS

4.1 AUTORIDADES COMPETENTES

El artículo 109 fracción III de la CPEUM establece que las **faltas administrativas graves** serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, y que serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente.

Establece que las demás faltas y sanciones administrativas (**faltas no graves**) serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Que los entes públicos federales, estatales y municipales contarán con órganos internos de control para prevenir, corregir e investigar los actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, así como para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los tribunales de justicia administrativa.

Con esta base constitucional, la LGRA y sus homólogas en las entidades federativas establecen una nueva estructura de los órganos internos de control para la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas no graves y graves.

4.2 ESTRUCTURA DE LAS AUTORIDADES DE CONTROL

Conforme a los artículos 3 fracciones II, III, IV y 115 de la LGRA, las Secretarías, Entidades de Fiscalización, Órganos Internos de Control y Unidades de Responsabilidades deben contar con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones que competen a las autoridades investigadoras, substanciadoras y resolutoras.

Aspectos sustantivos y procesales

Autoridad investigadora. Es 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 en las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de faltas administrativas (artículo 3 fracción II LGRA).

Es la autoridad que ejerce la potestad punitiva estatal, en contra del servidor públicos o del particular vinculado a hechos de corrupción, presunto responsable.

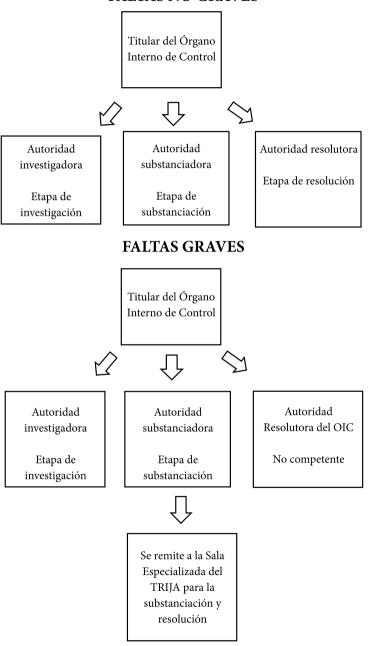
Autoridad substanciadora. La autoridad en las secretarías, los órganos internos de control, la auditoría superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, que, en el ámbito de su competencia, dirige y conduce el procedimiento de responsabilidades administrativas, desde la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa hasta la conclusión de la audiencia inicial.

La función de la autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una autoridad investigadora (artículo 3 fracción III LGRA); de lo contrario se generará la nulidad del procedimiento.

Autoridad resolutora. Tratándose de faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o la autoridad que se establezca en la normatividad de los órganos internos de control, facultada para resolver sobre las mismas. Para las faltas administrativas graves, así como para las faltas de particulares, lo será el Tribunal de Justicia Administrativa competente (artículo 3 fracción IV LGRA).

4.3 DIAGRAMA DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

FALTAS NO GRAVES



Aspectos sustantivos y procesales

4.4 ETAPA DE INVESTIGACIÓN (ETAPA PRE-PROCESAL)

Las **autoridades investigadoras** de la Secretaría de la Función Pública o de sus homólogas en las entidades federativas, de los entes públicos de fiscalización, de los órganos internos de control, así como de las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, serán las competentes para la investigación de las faltas administrativas de los servidores públicos o de los particulares vinculados con hechos de corrupción.

El artículo 109 fracción III de la CPEUM establece las bases para la investigación, substanciación y sanción de las faltas administrativas de los servidores públicos, a saber:

- a) Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y por los órganos internos de control o por sus homólogos en las entidades federativas, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente.
- **b)** Las **faltas administrativas no graves** serán investigadas, substanciadas y resueltas por los órganos internos de control.
- c) Los entes públicos federales, estatales y municipales deberán contar con órganos internos de control para prevenir e investigar faltas administrativas (graves y no graves), y para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los Tribunales de Justicia Administrativa.

El artículo 11 de la LGRA, en congruencia con las bases constitucionales referidas, establece que la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior estatales, solo serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por faltas administrativas graves.

Cuando detecten posibles faltas administrativas no graves deben dar cuenta a los órganos interno de control que corresponda.

4.5 PRINCIPIOS DE LA INVESTIGACIÓN

En la investigación de los hechos, la autoridad investigadora debe observar los siguientes principios:

- **a) Legalidad.** La investigación debe realizarse observando el marco normativo aplicable, fundando y motivando cada actuación.
- **b) Imparcialidad.** No actuar con privilegios a favor de unos o excluyendo en igualdad de condiciones a otros.
- c) **Objetividad.** La actuación de la autoridad debe ser conforme al supuesto concreto e interés general, al margen de aspectos subjetivos.
- **d) Congruencia.** Correlación entre lo investigado y la determinación de la autoridad investigadora.
- e) Verdad material. Se deben verificar plenamente los hechos para la toma de decisiones (presunción de legalidad del acto administrativo).
- f) Respeto a los derechos humanos. En la investigación de las faltas administrativas se debe observar el respeto a los derechos humanos de fuente nacional e internacional.

Conforme a este principio, las pruebas que se obtengan violando derechos fundamentales carecen de efecto jurídico, así como las que se deriven a partir de las mismas.¹⁰⁷

Además, la autoridad investigadora es responsable de:

- a) La oportunidad, exhaustividad y eficiencia de la investigación;
- b) Considerar de manera integral los datos y documentos;
- c) Resguardar el expediente;
- **d)** Incorporar las técnicas, tecnologías y métodos de investigación que observen las mejores prácticas internacionales.

4.6 FORMAS DE INICIO DE LA INVESTIGACIÓN

De oficio. Cuando la autoridad investigadora tiene conocimiento por cualquier medio de hechos que pudieran ser configurativos de una falta administrativa.

Por denuncia. Cualquier persona puede hacer del conocimiento a la autoridad competente la comisión de faltas administrativas.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis: 1a. CLXII/2011. Tipo: Aislada. Registro digital: 161221. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Materia(s): Constitucional, Común. Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 226. De rubro "PRUEBA ILÍCITA. LAS PRUEBAS OBTENIDAS, DIRECTA O INDIRECTAMENTE, VIOLANDO DERECHOS FUNDAMENTALES, NO SURTEN EFECTO ALGUNO".

Aspectos sustantivos y procesales

Las autoridades investigadoras deben establecer áreas de fácil acceso para que cualquier interesado pueda presentar denuncias, así como instaurar los mecanismos necesarios para que puedan ser presentadas de manera electrónica.

Las denuncias podrán se anónimas y, en este caso, la autoridad investigadora está obligada a mantener la confidencialidad de la identidad de la persona que denuncia; deben contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa.

Por auditoría. Las autoridades podrán llevar a cabo auditorías o investigaciones sobre la conducta de los servidores públicos y particulares, que puedan constituir responsabilidades administrativas.

4.7 FACULTADES DE LAS AUTORIDADES INVESTIGADORAS

- a) Podrán ordenar la práctica de visitas de verificación, conforme a las disposiciones legales aplicables, para constar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, derivadas de su marco normativo o de sus planes o programas de trabajo.
- b) Tendrán derecho a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, con la inclusión de la de carácter reservada o confidencial cuando esté relacionada con la falta administrativa.
- c) No le son oponibles las disposiciones que protegen la secrecía de la información en materia fiscal, bursátil, fiduciaria o con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos.
 Al respecto se limita de manera indebida la atribución de estas
 - Al respecto, se limita de manera indebida la atribución de estas autoridades, ya que conforme al artículo 38 de la LGRA solo los Titulares de las Secretarías de la Función Pública o sus homólogas pueden solicitar esta información.
- **d)** Podrán hacer requerimientos de manera fundada y motivada, a las personas sujetas de investigación por presuntas irregularidades cometidas en ejercicio de sus funciones.
- e) Podrán solicitar información o documentación a cualquier persona física o moral, con el objeto de esclarecer los hechos sujetos a investigación.
- f) Para hacer cumplir sus determinaciones podrán hacer uso de medidas de apremio (multa, auxilio de la fuerza pública o arresto hasta por 36 horas).

4.8 CALIFICACIÓN DE FALTAS ADMINISTRATIVAS

Concluida la investigación, previo el análisis de los hechos y de las constancias, la autoridad investigadora deberá emitir acuerdo en el que:

- a) Determine la existencia de actos u omisiones que la ley señale como faltas administrativas y, en su caso, calificarlas como graves o no graves.
- **b)** Cuando determine la inexistencia de actos u omisiones que la ley señala como faltas administrativas, emitirá **acuerdo de conclusión y archivo**.

4.9 ACUERDO DE EXISTENCIA DE LA FALTA ADMINISTRATIVA

Cuando del análisis a las diligencias de investigación se determina la existencia de la conducta que configure una falta administrativa y la presunta responsabilidad del infractor, se procederá a su calificación como grave o no grave.

Esta determinación se incluirá en el informe de presunta responsabilidad administrativa (IPRA) y se presentará ante la autoridad substanciadora, a efecto de iniciar en su caso el procedimiento de responsabilidad administrativa.

4.10 ACUERDO DE CONCLUSIÓN Y ARCHIVO

Conforme al artículo 100 párrafo tercero de la LGRA, cuando la autoridad investigadora no encuentre elementos suficientes que demuestren la existencia de una falta administrativa y la presunta responsabilidad del infractor, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente.

Determinación que deberá notificarse a los servidores públicos y particulares sujetos a la investigación, así como a los denunciantes cuando sean identificables.

Este acuerdo no es de carácter definitivo, en virtud de que se podrá reabrir la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas, en tanto no prescriba la facultad de la autoridad para sancionar.

Aspectos sustantivos y procesales

El acuerdo de conclusión y archivo no es impugnable a través de algún recurso procesal en términos de la LGRA, al no ubicarse en alguna de las hipótesis de procedencia de los recursos que regula la propia ley.

Al no establecer el legislador, de manera expresa, algún medio impugnativo a favor del particular denunciante para recurrir el acuerdo de conclusión y archivo, este acuerdo es irrecurrible.

De manera reciente, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 253/2020, determinó que en materia de responsabilidades administrativas es procedente el juicio de amparo indirecto que promueva el denunciante contra el acuerdo de conclusión y archivo del expediente; o bien, contra la abstención de la autoridad administrativa de iniciar la etapa de investigación.

Con esta jurisprudencia, se cambia el criterio que prevalecía con anterioridad que negaba al denunciante interés jurídico para impugnar las determinaciones de la autoridad sancionadora, en virtud de que la ahora Ley General de Responsabilidades Administrativas y sus homólogas en las entidades federativas, le confieren un papel activo al ciudadano que denuncia actos de corrupción, por lo que cuenta con interés jurídico para acudir al juicio de amparo indirecto a impugnar las determinaciones de la autoridad investigadora, cuando se adviertan omisiones o irregularidades en las investigación de conductas de corrupción.

A partir de este criterio, también cuenta con legitimación el ciudadano denunciante para impugnar ante los órganos jurisdiccionales locales competentes, aquellas determinaciones de la autoridad investigadora que nieguen el inicio de investigaciones o incurran en irregularidades en la propia investigación de conductas constitutivas de faltas administrativas.

La falta de fundamentación y motivación del acuerdo de conclusión y archivo, podrá ser objeto de análisis legal o constitucional ante la instancia jurisdiccional competente.

4.11 ABSTENCIÓN DE INICIAR EL PROCEDIMIENTO O DE SANCIONAR AL RESPONSABLE

La autoridad substanciadora cuenta con atribuciones para abstenerse de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa, cuando de las actuaciones se advierta que no existen daños ni perjuicios a la hacienda pública respectiva o al patrimonio de los entes públicos; y que, además, se actualice alguna de las siguientes hipótesis:

- a) Que se trate de una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que no constituya una desviación a la legalidad y obren constancia de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó; o
- b) Que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto, siempre que los efectos que se hubieren producido hayan desaparecido.

De igual forma, de actualizarse alguna de estas hipótesis, la autoridad resolutora se abstendrá de imponer sanción administrativa al responsable de la falta administrativa.

Comentario

El artículo 101 de la LGRA otorga una facultad reglada a la autoridad substanciadora para abstenerse de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa, así como a la autoridad resolutora para sancionar, cuando se encuentre acreditada la falta administrativa, pero no exista daño o perjuicio al patrimonio de los entes públicos, siempre y cuando se acredite, además, alguna de las dos hipótesis referidas; esto es, cuando razonablemente es opinable o debatible alguna actuación o bien el acto fue corregido o subsanado.

Es una facultad reglada porque la actuación de la autoridad se debe ajustar a la ley; no puede ser arbitraria ni discriminatoria. 108

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis: XIV.2o.44 K. Tomo XVII. Tipo: Aislada. Registro digital: 184888. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Materia(s): Común., febrero de 2003, página 1063. De rubro "FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS. DIFERENCIAS".

Aspectos sustantivos y procesales

Esta determinación podrá recurrirse por la autoridad investigadora o el denunciante, a través del recurso de inconformidad.

4.12 IMPUGNACIÓN DE LA ABSTENCIÓN

Procede el recurso de inconformidad, conforme a los artículos 102, 103 y relativos de la LGRA, en los casos siguientes:

- a) Contra el acuerdo de la autoridad substanciadora, por el que se determina la abstención de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.
- **b)** Contra el acuerdo de la autoridad resolutora, por el que se determina abstenerse de sancionar a un servidor público.

Tratándose de la abstención de iniciar el procedimiento o de sancionar, tanto la **autoridad investigadora** como el **denunciante** están legitimados para impugnar.

Será la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa la que determine la legalidad de la abstención de iniciar el procedimiento respectivo o de la abstención de la sanción; tendrá la facultad de ordenar el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa o de imponer la sanción respectiva.

El trámite procesal del recurso, requisitos de interposición y los efectos de la resolución se encuentran previstos por los artículos del 103 al 109 de la LGRA.

4.13 INFORME DE PRESUNTA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Es el instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la ley, exponiendo de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y la presunta responsabilidad del servidor público o de un particular en la comisión de faltas administrativas (artículo 3 fracción XVIII LGRA).

El IPRA debe contener los elementos que señala el artículo 194 de la LGRA.

En este documento se concentran los resultados de la investigación; es el acto más importante de la etapa de la investigación en el procedimiento administrativo disciplinario, por ser determinante para el éxito o fracaso de la acción punitiva del Estado.

Debe contener los hechos que constituyen la falta administrativa que se atribuye, además, determinar las condiciones que justifiquen la presunta responsabilidad del indiciado.

Entre sus elementos se encuentra:

- a) La narración lógica y cronológica de los hechos que actualizan la comisión de la falta administrativa (elemento fáctico).
- b) La falta administrativa que se atribuye al presunto responsable, señalando las razones por las que se considera la ha cometido; es decir, la autoridad investigadora mediante un juicio de razonabilidad y tipicidad analiza y señala que la conducta que se atribuye se adecua a la descripción típica de la falta administrativa (elemento normativo).
- c) Las pruebas que se ofrecerán en el procedimiento de responsabilidad administrativa, para acreditar la comisión de la falta administrativa y la responsabilidad que se atribuye al presunto responsable (elemento probatorio).

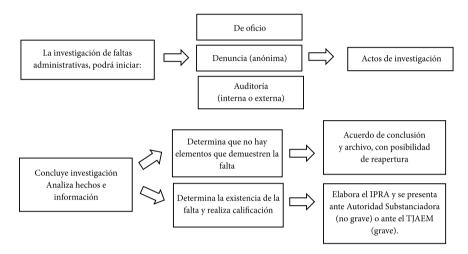
El IPRA se constituye como la acusación que formula la autoridad investigadora, por lo que debe contener y demostrar la existencia de una conducta típica, antijurídica y culpable.

El IPRA debe cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación que se exigen a todo acto de autoridad, ya que deberá soportar el análisis de su legalidad para la substanciación del procedimiento y para que, fortalecida esa acusación con las pruebas desahogadas en el procedimiento, pueda sustentar eficientemente una resolución de condena.

Aspectos sustantivos y procesales

Una vez que se elabora el IPRA y se integra al mismo el acuerdo de calificación, se presenta ante la autoridad substanciadora.

4.14 DIAGRAMA DE LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN



CAPÍTULO V GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA (FALTAS NO GRAVES Y GRAVES)

5.1 PRINCIPIOS

El artículo 111 de la LGRA establece que, en el procedimiento de responsabilidad administrativa, se deben observar los siguientes:

a) Legalidad. La potestad sancionadora solo se debe ejercer cuando haya una norma con rango de ley que prevea la falta administrativa (*nullum crimen nulla poena sine lege*); durante el procedimiento se deben respetar las formalidades que establece la ley.

Es una garantía de orden material y alcance absoluto que se refiere a la seguridad jurídica; en ámbitos restrictivos de los derechos y libertades de las personas, exige la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes.

b) Presunción de inocencia. Es una garantía de seguridad jurídica del gobernado. En el procedimiento disciplinario administrativo a *contrario sensu*, no se podrá presumir la culpabilidad; se debe presumir inocente al servidor público durante todo el procedimiento hasta en tanto exista sentencia ejecutoria.

El Estado tiene la carga de la prueba para acreditar la responsabilidad administrativa de la persona sujeta a procedimiento administrativo; constituye la base del principio de duda razonable denominado *in dubio pro reo*, que significa que se deberá resolver la situación en favor del presunto responsable, cuando no exista contundencia en la acreditación de las irregularidades y la conducta desplegada.¹⁰⁹

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tesis: P./J. 43/2014 (10a.). Tipo: Jurisprudencia. Registro digital: 2006590. Décima Época. Instancia: Pleno. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Libro 7, junio de 2014, Tomo I, Página 41. De rubro "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES".

Aspectos sustantivos y procesales

El principio de presunción de inocencia, en concepto de Ana Elena Fierro¹¹⁰ como derecho fundamental, supone que solo sobre la base de pruebas fehacientes, cuya aportación es carga de quien acusa, es posible sancionar al servidor público.

- c) Imparcialidad. Impone el deber a la autoridad disciplinaria para actuar sin prejuicios o tratos diferenciados, sin incurrir en discriminación o preferencia en razón de simpatías o antipatías con las partes.
- **d) Objetividad.** Las autoridades investigadora, substanciadora y resolutora deben tomar las decisiones atendiendo a los elementos probatorios, indicios y evidencias del hecho; las autoridades tienen la obligación de integrar y agotar el examen de todas las hipótesis del caso tanto para la acusación como para la defensa. La decisión debe ajustarse y ser congruente con las pruebas y el derecho vigente.
- **e) Congruencia.** Es la relación lógica entre la resolución y las pretensiones de las partes. En el ejercicio de la potestad sancionadora, de manera coherente y razonada, se debe decidir entre la naturaleza y gravedad de la sanción en correspondencia a la infracción cometida.

La sanción debe ser proporcional a la magnitud de la falta administrativa, por lo que la autoridad debe analizar los elementos que la ley señala, a efecto de que la resolución guarde la debida congruencia.¹¹¹

- **f)** Exhaustividad. Implica el estudio y examen de todos los argumentos y contrargumentos vertidos por las partes durante el procedimiento, de los medios de prueba allegados por las partes y aquellos que hubiere considerado la autoridad para determinar la verdad material y resolver atendiendo tanto a los requisitos de forma como de fondo.
- g) Verdad material. Es la facultad de la autoridad o del tribunal para ordenar diligencias para mejor proveer a fin de lograr el esclarecimiento de los hechos, la cual será ejercida racionalmente, de manera fundada y motivada, en los casos en que considere que requiere mayores elementos de convicción que le permitan conocer la realidad de los hechos.

¹¹⁰ Fierro, A., op. cit. p. 135.

Gándara Ruiz Esparza, A., op. cit. Porrúa, tercera edición, México, 2020, p. 94.

h) Respeto a los derechos humanos. Todas las autoridades que intervengan en la substanciación del procedimiento disciplinario sancionador deberán respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas vinculadas al mismo, y observar los principios de interpretación conforme y pro persona.

5.2 INICIO DEL PROCEDIMIENTO

El procedimiento de responsabilidad administrativa inicia cuando las autoridades substanciadoras admiten el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (Artículo 112 LGRA).

5.3 INTERRUPCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN

La admisión del IPRA interrumpe la prescripción de la facultad sancionadora, conforme al artículo 113 de la LGRA.

Se advierte una antinomia entre lo dispuesto por este artículo y el artículo 74 párrafo tercero de la LGRA, en cuanto al *acto de interrupción de la prescripción*, ya que conforme a este último la prescripción se interrumpirá con la calificación que realiza la autoridad investigadora, de acuerdo al primer párrafo del artículo 100 de la citada ley.

Es pertinente reformar la ley a efecto de dar precisión al acto de autoridad que interrumpe los plazos de prescripción, que se estima debe ser con el emplazamiento del presunto responsable al procedimiento de responsabilidad administrativa que realice la autoridad substanciadora, con la finalidad de dar seguridad jurídica al gobernado; ya que los actos de calificación de la conducta y la admisión del IPRA, son de carácter interno de las autoridades, pues en tanto no se hagan del conocimiento del presunto responsable, no se exterioriza la voluntad de la autoridad para ejercer la facultad sancionadora, por lo que no se pueden estimar como un elemento objetivo para interrumpir la prescripción.

La autoridad federal en jurisprudencia establece que la única actividad procedimental que ofrece certeza en el desenvolvimiento del procedimiento sancionador, sin que exista el riesgo de su prolongación indefinida en perjuicio de la certidumbre y seguridad jurídica del

Aspectos sustantivos y procesales

servidor público, es la notificación de la pretensión punitiva que ejerce la autoridad investigadora.¹¹²

5.4 ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LAS AUTORIDADES DE CONTROL

Conforme a los artículos 3 fracciones II, III, IV y 115 de la LGRA, las secretarías, entidades de fiscalización, órganos internos de control y unidades de responsabilidades deben contar con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones que competen a las autoridades investigadoras, substanciadoras y resolutoras.

Se debe garantizar la independencia, en el ejercicio de sus funciones, entre la autoridad investigadora y substanciadora. La autoridad substanciadora debe ser distinta de aquella encargada de la investigación. Tratándose de faltas no graves, la autoridad resolutora podrá ser la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en las entidades de fiscalización; no se advierte impedimento legal para que la autoridad substanciadora pueda resolver, aunque lo recomendable es que el titular de la entidad fiscalizadora sea quien resuelva. Es conveniente precisar el marco de atribuciones de cada unidad administrativa de los órganos internos de control, en la normatividad interna.

5.5 LAS PARTES

El artículo 116 de la LGRA precisa que las partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa, son:

I. Autoridad investigadora. Es la autoridad en las secretarías, los órganos internos de control, en la Auditoría Superior de la Federación, en las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como en las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de faltas administrativas.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis: 2a./J. 203/2004. Tipo: Jurisprudencia. Registro digital: 179465. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Materia(s): Administrativa. Tomo XXI, enero de 2005, página 596. De rubro "RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. UNA VEZ INTERRUMPIDO EL PLAZO PARA QUE OPERE LA PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES SANCIONADORAS DE LA AUTORIDAD, EL CÓMPUTO SE INICIA NUEVAMENTE A PARTIR DE QUE SURTE EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA CITACIÓN PARA LA AUDIENCIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO".

La autoridad investigadora es quien ejerce la potestad punitiva estatal en contra del servidor público o del particular vinculado a hechos de corrupción.

- II. El servidor público señalado como presunto responsable.
- III. El particular, sea persona física o moral, señalado como presunto responsable.

IV. Los terceros, aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el denunciante.

Se destaca que se reconoce legitimación al denunciante para intervenir en todos los actos del procedimiento de responsabilidad administrativa.

5.6 FACULTADES DE PERSONAS AUTORIZADAS

Conforme al artículo 117 de la LGRA, el servidor público o el particular presunto responsable, así como los terceros y los denunciantes, podrán autorizar a personas con capacidad legal para oír notificaciones, quienes quedarán facultadas para los siguientes actos procesales.

- a) Interponer recursos procesales.
- **b)** Ofrecer e intervenir en el desahogo de pruebas.
- c) Alegar en las audiencias.
- **d**) Pedir se dicte sentencia para evitar la caducidad.
- e) Cualquier acto necesario para la defensa de quien autoriza.

Los autorizados no podrán sustituir o delegar estas facultades.

Se debe acreditar encontrarse legalmente autorizados para ejercer la profesión de licenciado en derecho.

Las partes deberán señalar el alcance de las autorizaciones que concedan.

El acuerdo donde se resuelva sobre las personas autorizadas, debe expresar con claridad cuál es el alcance de la autorización otorgada.

Aspectos sustantivos y procesales

En el IPRA la autoridad investigadora debe precisar cuál es el alcance de la autorización otorgada a los funcionarios designados.

La ley debe establecer con claridad qué facultades pueden ser delegables a los autorizados por la autoridad investigadora.

5.7 MEDIDAS DE APREMIO

Las autoridades substanciadoras o resolutoras de los entes fiscalizadores o de los órganos internos de control, para hacer cumplir sus determinaciones, están facultados para imponer a servidores públicos o particulares, sean personas físicas o morales, las siguientes medidas de apremio:

- a) Multa de cien a ciento cincuenta veces el valor diario de la UMA, que podrá duplicarse o triplicarse en los términos que establece la ley.
- **b)** Arresto hasta por treinta y seis horas.
- c) Auxilio de la fuerza pública.

Las medidas de apremio se podrán imponer en cualquier orden, así como aplicarse más de una, lo cual deberá ponderarse y motivarse por quien las imponga.

Cuando no se cumpla con las determinaciones de las autoridades substanciadoras o resolutoras, a pesar de la aplicación de las medidas de apremio, se puede incurrir en responsabilidad del orden penal o administrativo.

Se puede configurar el delito de desobediencia, por no cumplir con un mandato de autoridad competente (artículo 117 del Código Penal del Estado de México).

El delito se comete cuando se hayan agotado las medidas de apremio y previo apercibimiento por parte de la autoridad

5.8 MEDIDAS CAUTELARES

Finalidades

Tienen como finalidad evitar el ocultamiento o destrucción de pruebas, la continuación de efectos perjudiciales de la falta, garantizar el eficaz desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa y evitar un daño irreparable a la hacienda o al patrimonio del ente público (artículo 123 LGRA).

La autoridad substanciadora o resolutora no deberá concederlas cuando se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

Medidas cautelares

I. Suspensión temporal del servidor público

En su aplicación se debe observar el principio de presunción de inocencia.

Se debe garantizar el derecho a un mínimo vital para el presunto responsable y sus dependientes económicos; en jurisprudencia de la SCJN, se ha estimado debe ser un treinta por ciento de sus percepciones.¹¹³

II. Exhibición de documentos relacionados con la falta administrativa

Se deberá ponderar que el presunto responsable los tenga bajo su resguardo.

III. Apercibimiento de multa

Esta medida cautelar tiene como finalidad conminar a los presuntos responsables y testigos a presentarse a diligencias procesales, así como

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tesis: P./J. 2/2017 (10a.). Tipo: Jurisprudencia. Registro digital: 2013718. Décima Época. Instancia: Pleno. Materia(s): Administrativa. Libro 39, febrero de 2017, Tomo I, Página 7. De rubro "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN V, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE PERMITE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL EN EL EMPLEO Y LA RETENCIÓN DE PERCEPCIONES, DEBE INTERPRETARSE EN EL SENTIDO DE QUE EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL PREVENDRÁ UN INGRESO MÍNIMO PARA LA SUBSISTENCIA DEL SERVIDOR PÚBLICO DURANTE EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO, HASTA EN TANTO NO SE DICTE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE DETERMINE AQUÉLLAS".

Aspectos sustantivos y procesales

para señalar un domicilio para notificaciones personales relacionadas con el procedimiento.

Se debe motivar esta medida cautelar, con relación al presunto responsable, ya que goza del derecho a no declarar en su contra, además de que será en su perjuicio no comparecer a una diligencia o no señalar domicilio procesal.

En relación con testigos, se advierte que la medida cautelar tiende a apercibirlos que deban presentarse al desahogo de pruebas a su cargo durante el procedimiento (a efecto de que no se ausenten del lugar en donde se desarrolla el procedimiento o en su caso dejen representante legal); lo anterior, con independencia de la medida de apremio que se les pueda imponer cuando se ofrezca su testimonio por alguna de las partes.

IV. Embargo precautorio de bienes, aseguramiento o intervención precautoria de negociaciones

Para esta medida cautelar, la autoridad que la conceda debe solicitar la colaboración de la autoridad fiscal competente, en términos de las leyes fiscales aplicables, para el trámite del procedimiento administrativo de ejecución,

V. Las que sean necesarias para evitar un daño irreparable a la hacienda pública federal, o de las entidades federativas, municipios, alcaldías, o al patrimonio de los entes públicos.

La autoridad que la decrete está facultada para solicitar el auxilio y colaboración de cualquier autoridad de los tres órdenes de gobierno.

Solicitud y trámite

La autoridad investigadora es la legitimada para solicitar las medidas cautelares, ante la autoridad substanciadora o resolutora.

La solicitud de las medidas cautelares se podrá hacer desde la presentación del IPRA; su trámite será en la vía incidental que señala la ley (artículo 125 de la LGRA).

La ley establece el procedimiento incidental específico para el trámite y resolución de las medidas cautelares.

No procede recurso alguno en contra de la determinación que las conceda o las niegue, ni en contra de la resolución que niegue la suspensión de ellas (artículos 127 y 129 de la LGRA).

5.9 PRUEBAS Y SU VALORACIÓN

Objeto de la prueba

En el procedimiento de responsabilidad administrativa se debe acreditar la conducta atribuida por la autoridad investigadora en el IPRA al presunto responsable, así como su responsabilidad.

El objeto de la prueba será el hecho cierto (elemento fáctico) que constituye la responsabilidad administrativa que se atribuye al presunto responsable (precisión de circunstancias de tiempo, modo y lugar).

La falta administrativa que se actualiza con los hechos atribuidos al presunto responsable (elemento normativo).

Es fundamental la precisión de los hechos que se atribuyen, así como la falta administrativa que con ellos se actualiza, para que la parte que acusa como el presunto responsable estén en posibilidades, por una parte, de probar la acusación y, por la otra, de garantizar una debida defensa.

Las pruebas que ofrezcan y desahoguen las partes durante el procedimiento será el factor determinante para el resultado que pretenden.

La LGRA establece los lineamientos y medios de prueba, a través de los cuales las partes y el órgano resolutor estarán en posibilidades de demostrar y conocer la verdad material de los hechos.

 a) Licitud de la prueba, las partes tienen amplia libertad probatoria, solo limitada a que la obtengan lícitamente y con respeto a los derechos humanos.

Aspectos sustantivos y procesales

- b) Se excluye la confesional de las partes, por absolución de posiciones.
- c) Libre valoración de la prueba, la autoridad resolutora goza de esta facultad, atendiendo a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia.
- **d) Principio de inmediación**, la autoridad resolutora debe presidir y recibir las declaraciones de los órganos de prueba.
- e) La carga de la prueba corresponde a las autoridades investigadoras para acreditar los hechos que demuestren la existencia de la falta administrativa, como la responsabilidad del presunto responsable.
- f) Oportunidad probatoria, las pruebas deben ofrecerse por las partes en la audiencia inicial, salvo las pruebas supervenientes. Se inadmitirán las que se ofrezcan fuera de esta oportunidad procesal.

Valor probatorio

Las documentales públicas tienen pleno valor probatorio, salvo prueba en contrario.

Las documentales privadas, la testimonial, la pericial, la inspección y demás medios de prueba lícitos, solo harán prueba plena cuando, a juicio de la autoridad resolutora, resulten fiables, coherentes y generen convicción sobre la veracidad de los hechos.

No son materia de prueba: Los hechos notorios y el derecho nacional.

Diligencias para mejor proveer

La autoridad resolutora tiene la facultad de ordenar la práctica o ampliación de cualquier medio de prueba, siempre que resulte pertinente para el conocimiento de los hechos relacionados con la falta administrativa y la responsabilidad de quien la hubiera cometido (Artículo 142 LGRA).

El uso de esta potestad es de carácter discrecional de la autoridad resolutora; sin embargo, su práctica debe motivarse y estar orientada en las siguientes ponderaciones:

a) Alcanzar el conocimiento de la verdad material, frente a la actividad probatoria de las partes y la verdad formal.

- **b)** Ponderar que no se supla la deficiencia de la autoridad investigadora en la carga probatoria que le corresponde.
- c) Al ser una facultad discrecional, cuando no la realiza el órgano resolutor, no transgrede derechos procesales de las partes.

5.10 MEDIOS DE PRUEBA

PRUEBA TESTIMONIAL

Es el medio probatorio derivado de las declaraciones de personas físicas que tienen conocimiento de los hechos que se deben probar por las partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Toda persona que tenga conocimiento de los hechos está obligada a rendir testimonio.

Ofrecimiento

Es pertinente que la parte oferente señale qué hechos pretende demostrar con los testigos, porque ello será un elemento a ponderar por la autoridad resolutora, quien podrá limitar el número de testigos mediante acuerdo motivado.

Corresponde al oferente de la prueba la presentación de los testigos; cuando esté imposibilitado para ello deberá solicitar a la autoridad que realice la citación, con el apercibimiento de los medios de apremio que la ley señala.

Desahogo

Cuando el testigo esté imposibilitado para acudir ante la autoridad resolutora, por motivos de edad o salud, lo que debe ponderar la propia autoridad, la diligencia se practicará en su domicilio o donde se encuentre, con conocimiento y citación de las partes.

Cuando los testigos tengan alguno de los cargos públicos que la ley señala, rendirán su declaración por oficio, para lo cual se les debe enviar por escrito las preguntas y repreguntas respectivas.

Aspectos sustantivos y procesales

En la audiencia de desahogo de la prueba, la parte oferente será la primera que interrogará al testigo, previa calificación de las preguntas por parte de la autoridad o tribunal. La autoridad podrá interrogar libremente a los testigos.

Las preguntas y repreguntas se deberán formular en la audiencia, de manera verbal y directamente por el oferente o su autorizado; deben tener relación con la falta administrativa y con los hechos que les consten directamente a los testigos.

Para evitar que la autoridad resolutora las deseche, deberán ajustarse a los requisitos que la ley señala.

El examen de los testigos será por separado, para evitar se comuniquen entre ellos; los testigos ofrecidos por una de las partes se examinarán el mismo día, para evitar la división de la prueba.

Para la eficacia de la testimonial, se debe considerar la idoneidad del testigo, en cuanto esté demostrada la razón suficiente por la cual emite su testimonio; es decir, se debe justificar su presencia en el lugar donde ocurrieron los hechos o la razón por la que conoce de ellos.

Tacha de testigos

Las partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa podrán tachar a los testigos por cualquier circunstancia que, en su concepto, afecte su credibilidad, a través de la vía incidental.

Al promover el incidente se deben señalar con precisión las razones por las que se tacha al testigo, así como ofrecer las pruebas que lo acrediten.

La finalidad de la tacha de testigos es advertir su falta de idoneidad, es decir, se debe vincular con aspectos que concurran en su persona con relación a las partes y que puedan afectar su credibilidad (tener parentesco, amistad, enemistad o, por alguna razón, interés en el asunto).

PRUEBA DOCUMENTAL

Conforme a la LGRA, son pruebas documentales todas aquellas en las que conste información de manera escrita, visual o auditiva, sin importar el material, formato o dispositivo en la que esté plasmada o consignada (artículo 158 LGRA).

Documental pública, es aquella expedida por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Documental privada, la que no cumpla con la condición anterior.

Incidente de objeción sobre peritajes

Se puede promover incidente de objeción sobre la traducción de documentos que consten en idioma extranjero o en cualquier otra lengua.

Cotejo de firmas

Se podrá solicitar a la autoridad resolutora el cotejo de firmas, letras o huellas digitales, cuando se ponga en duda la autenticidad de un documento público o privado; se consideran como indubitables para el cotejo los documentos y constancias que señala la ley.

Colaboración del Ministerio Público

Se podrá solicitar la colaboración del ministerio público para que, mediante prueba pericial, se determine la autenticidad de documentos cuestionados por las partes.

PRUEBA PERICIAL

Es un medio de prueba por el que una persona con conocimientos especializados o técnicos, ajena al proceso, aporta elementos al juzgador para determinar la verdad de los hechos materia de la litis.

Conforme a la ley, la prueba pericial tendrá lugar cuando para determinar la verdad de los hechos sea necesario contar con conocimientos

Aspectos sustantivos y procesales

especiales de una ciencia, arte, técnica, oficio, industria o profesión (Artículo 167 de la LGRA).

Para la eficacia de la prueba, los peritos deberán acreditar su competencia en la materia y gozar de imparcialidad.

La parte oferente al designar perito deberá especificar el área de la especialidad del peritaje, así como los puntos y cuestiones sobre los que versará la prueba.

Con la admisión de la prueba se da vista a las demás partes, para que propongan la ampliación de otros puntos o cuestiones del dictamen.

Queda a cargo de las partes la presentación de sus peritos y de estos la presentación de su dictamen dentro del plazo que les sea concedido por la autoridad.

Las demás partes podrán designar perito para que se pronuncie sobre los puntos de peritaje del oferente y de la ampliación respectiva.

Presentados los dictámenes, la autoridad resolutora convocará a los peritos a una audiencia, donde las partes y la autoridad podrán solicitar las aclaraciones y explicaciones que estimen conducentes.

La ley no establece la intervención de un perito tercero en discordia, por lo que los peritajes quedan a la prudente valoración del juzgador.

La autoridad resolutora podrá solicitar el apoyo de instituciones públicas, para que, a través de peritos adscritos a las mismas, emitan dictamen sobre cuestiones o puntos controvertidos por las partes cuando estime necesario el esclarecimiento de los hechos (artículo 176 LGRA).

PRUEBA DE INSPECCIÓN

La prueba de inspección es un medio de convicción a través de la percepción directa que realiza la autoridad resolutora, sobre lugares, personas u objetos relacionados con la litis.

Procederá a solicitud de parte o cuando de oficio, para el conocimiento de los hechos, lo estime conducente la autoridad resolutora, cuando no se requieran conocimientos especiales.

El oferente de la prueba deberá precisar los objetos, cosas, lugares o hechos que pretendan ser observados con la intervención de la autoridad, con lo que se debe dar vista a las demás partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga y, en su caso, propongan la ampliación de los puntos materia de la inspección (Artículos 178 y 179 de la LGRA).

La autoridad resolutora fijará día y hora para su celebración, con citación a las partes, quienes podrán acudir y hacer las observaciones que estimen oportunas.

MEDIOS ELECTRÓNICOS, ÓPTICOS O EN CUALQUIER OTRA TECNOLOGÍA

Se reconoce como medio de prueba la información generada, que conste en estos medios.

Conforme a los artículos 165 de la **LGRA** y 158 de la **LRAEMyM**, el alcance probatorio de la información que se genere a través de estos medios se derivará de la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada y su vinculación con las personas señaladas en la prueba.

PRESUNCIONAL

Aun cuando la legislación no regula la prueba de presunción, se estima que las partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa están en aptitud de ofrecer tanto la presuncional legal como la humana.

Lo trascendente será que el oferente de esta prueba señale cuál es la consecuencia o deducción que se debe tener por acreditada, derivada de la ley o de una inferencia lógica que realice la autoridad resolutora, partiendo de un hecho que se encuentre debidamente acreditado.

Aspectos sustantivos y procesales

INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES

La prueba instrumental es el conjunto de actuaciones que obren en el expediente del juicio administrativo, que la autoridad resolutora debe valorar.

El oferente deberá señalar qué pretende acreditar con los hechos o actos jurídicos que obren en actuaciones.

5.11 DE LOS INCIDENTES

A través de un incidente se puede plantear el análisis de algún aspecto relacionado con el objeto del proceso, que se debe resolver por la autoridad substanciadora o resolutora, de manera independiente al fondo del procedimiento de responsabilidad administrativa.

Conforme al artículo 182 de la LGRA, el trámite procesal se reduce a un escrito de cada parte y a tres días para dictar la sentencia interlocutoria que corresponda, si no se ofrecen o no se admiten pruebas.

En caso de admitirse pruebas, se fijará una audiencia donde se recibirán, se escucharán alegatos y se citará para oír la resolución que corresponda.

Para la admisión del incidente de tacha de testigos o de objeción de pruebas en cuanto a su alcance y valor probatorio, el promovente deberá precisar las razones para hacerlo, así como ofrecer las pruebas que sustenten sus afirmaciones.

El incidente de nulidad del emplazamiento interrumpe la continuación del procedimiento.

La autoridad substanciadora o resolutora estará en aptitud de apercibir al promovente, cuando presente algún incidente que no tenga sustento legal o fáctico y que tenga como propósito entorpecer el normal desarrollo del procedimiento.

5.12 DE LA ACUMULACIÓN

La finalidad de la acumulación de procedimientos de responsabilidad administrativa es evitar resoluciones contradictorias.

El artículo 185 de la LGRA establece que la acumulación será procedente:

- a) Cuando a dos o más personas se les atribuya la comisión de una o más faltas administrativas que se encuentren relacionadas entre sí.
- **b)** Cuando se trate de procedimientos de responsabilidad donde se imputen a la misma persona, faltas administrativas que se encuentren relacionadas entre sí.

Para la acumulación, la ley establece que las faltas administrativas que se atribuyan a una o más personas se encuentren relacionadas entre sí.

Será competente para conocer de los asuntos acumulados, la autoridad que haya tenido conocimiento de la falta administrativa que amerite una sanción mayor; y en caso de ameritar la misma, quien primero haya admitido el informe de presunta responsabilidad administrativa.

5.13 DE LAS NOTIFICACIONES

La LGRA establece reglas para las notificaciones en el procedimiento de responsabilidad administrativa, las que podrán ser:

- a) Personales.
- **b)** Por estrados.
- c) Notificaciones electrónicas, cuando las leyes orgánicas de los tribunales de justicia administrativa lo permitan.

Establece reglas propias para que las notificaciones surtan efectos y, además, para que se tengan por formalmente realizadas.

El artículo 193 de la LGRA establece qué actos procesales se deben notificar personalmente, por la trascendencia del acuerdo o resolución, así como aquellos que la autoridad substanciadora o resolutora

Aspectos sustantivos y procesales

consideren pertinentes para el mejor cumplimiento de sus resoluciones, entre ellos:

- a) El emplazamiento al procedimiento de responsabilidad administrativa, en el que se deberá entregar copia certificada del IPRA y de las actuaciones que describe la ley.
- b) En el caso de faltas graves, el acuerdo por el que se remite el expediente del procedimiento de responsabilidad a la sala del tribunal que resolverá el asunto.

5.14 DE LA IMPROCEDENCIA Y EL SOBRESEIMIENTO

Causas de improcedencia (Art. 196 LGRA):

- a) Cuando la falta administrativa haya prescrito.
- **b)** Por falta de competencia de la autoridad substanciadora o resolutora.
- c) Cuando ya exista resolución ejecutoria sobre el mismo asunto.
- d) Cuando del IPRA no se advierta la comisión de faltas administrativas.
- e) Cuando se omita acompañar el IPRA.

La causal de improcedencia relativa a que del IPRA no se advierta la comisión de faltas administrativas se actualiza cuando, en los hechos del IPRA, no se atribuye alguna falta administrativa al presunto responsable; no así cuando se discute sobre la inexistencia de la misma o de la responsabilidad, lo que es materia del fondo del asunto.

Causas de sobreseimiento:

- a) Cuando se actualice alguna causa de improcedencia.
- b) Cuando la falta administrativa haya quedado derogada.
- c) Cuando el presunto responsable muera durante el procedimiento.

5.15 DE LAS AUDIENCIAS

En los artículos 198 y 199 de la LGRA se establecen las reglas y formalidades que deben observarse en las audiencias.

Las audiencias serán públicas.

La autoridad que presida la audiencia deberá mantener el orden y disciplina en las salas de audiencias, con facultades para aplicar medidas de apremio y solicitar el auxilio de la fuerza pública.

Se debe dejar constancia en acta de la celebración de la audiencia, así como identificar e individualizar a quien intervenga en la misma.

5.16 DE LAS ACTUACIONES Y RESOLUCIONES

La ley establece los requisitos y formalidades de las actuaciones procesales (artículo 200 de la LGRA).

La falta de cumplimiento de los requisitos esenciales, cuando quede sin defensa alguna de las partes, puede dar lugar a la nulidad de las mismas, a través del incidente respectivo.

Las resoluciones podrán ser:

- a) Acuerdos.
- **b)** Autos provisionales.
- c) Autos preparatorios.
- d) Sentencias interlocutorias.
- e) Sentencias definitivas.

De oficio o a petición de parte, se podrán aclarar las resoluciones cuando sean obscuras o imprecisas, sin alterar su esencia.

Las resoluciones deberán ser claras, precisas y congruentes (principio de congruencia y exhaustividad).

Un aspecto novedoso es que se deberá utilizar lenguaje sencillo y claro, así como evitar transcripciones innecesarias.

Las resoluciones quedan firmes cuando no hayan sido recurridas o cuando no proceda contra ellas algún recurso o medio ordinario de defensa.

Aspectos sustantivos y procesales

Los requisitos de forma y fondo de las sentencias definitivas se establecen en el artículo 207 de la LGRA.

Entre estos requisitos destacan que, en el caso de daños y perjuicios, se debe señalar la existencia de la relación de causalidad entre la conducta y la lesión producida, la valoración del daño o perjuicio causado, así como la determinación del monto de la indemnización, especificando los criterios utilizados para su cuantificación.

Se debe dejar establecida, en su caso, la existencia de la falta administrativa, así como la responsabilidad plena del presunto responsable.

Se deberá determinar la sanción aplicable, razonando y justificando la individualización y la graduación de la sanción.

Comentario

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la motivación del acto administrativo sancionatorio es un requerimiento de regularidad convencional, derivado del artículo 8.1 de la CADH, como parte del debido proceso legal, ya que la motivación se configura como la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión; esta garantía, ha señalado, protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el derecho establece y otorga credibilidad y legitimación a las decisiones jurídicas, en el marco de una sociedad democrática. Asimismo, "la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores. Por todo ello, el deber de motivación es una de las 'debidas garantías' incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso" 114

¹¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela y Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela.

CAPÍTULO VI EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

6.1 EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ANTE LAS SECRETARÍAS Y ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL (FALTAS NO GRAVES)

ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO

1. ETAPA DE INVESTIGACIÓN (PRE-PROCESAL)

La investigación de las faltas administrativas y, en su caso, su calificación como no graves es una etapa previa al inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa, que ha quedado descrita en el Capítulo IV.

2. ETAPA DE SUBSTANCIACIÓN (POSTULATORIA)

FASE POSTULATORIA

Esta etapa inicia cuando la autoridad investigadora presenta ante la autoridad substanciadora el IPRA, con el que se ejerce la pretensión punitiva del Estado.

Prevención

En el plazo de tres días a partir de la recepción del IPRA, la substanciadora se deberá pronunciar sobre su admisión; o bien, podrá prevenir a la autoridad investigadora para que subsane las omisiones que advierta o se aclaren los hechos.

En esta fase, la substanciadora debe hacer una revisión cuidadosa del IPRA a fin de que cumpla con los requisitos que la ley señala, que haya claridad y precisión en los hechos y, de manera esencial, que la conducta atribuida

Aspectos sustantivos y procesales

al servidor público corresponda o encuadre en la descripción del tipo administrativo que se le atribuya.

Admisión

En caso de no advertir alguna irregularidad en el IPRA, la substanciadora dentro del plazo de tres días deberá admitirlo.

Inicio del procedimiento

El procedimiento de responsabilidad administrativa inicia cuando la autoridad substanciadora admite el IPRA (artículo 112 LGRA).

Al admitirse el IPRA, se ordenará el emplazamiento al presunto responsable, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial.

Requisitos del emplazamiento

- a) Señalar día, lugar y hora de la audiencia inicial.
- **b)** Precisar la autoridad ante la que se llevará a cabo.
- c) Hacer saber al presunto responsable, el derecho que tiene de no declarar contra sí mismo, ni declararse culpable.
- **d)** Hacerle saber que tiene derecho a defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia.
- e) Que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio.

Se debe respetar la temporalidad que señala la ley entre el emplazamiento y la audiencia inicial, la que solo podrá diferirse por causas de fuerza mayor debidamente justificadas.

También se podrá diferir cuando en la audiencia inicial se nombre un defensor que no haya tenido oportunidad de conocer los hechos, a efecto de no violentar el derecho a la defensa adecuada.

Con lo previsto en el artículo 208 fracción II de la LGRA se cumple con el derecho al debido proceso, en cuanto al derecho a la asistencia jurídica, que consagran los artículos 8.1 y 8.2 inciso d) y e) de la CADH.

Conforme a la jurisprudencia establecida en diversos criterios de la CIDH, el derecho a la defensa pública es irrenunciable, por lo que, si no cuenta el presunto responsable con un defensor particular perito en la materia, se impone la obligación a la autoridad substanciadora de designar defensor público.

La autoridad substanciadora o resolutora deberá verificar que los actos de defensa sean eficaces; en su caso, requerir al defensor particular o público realice los actos que acrediten una defensa eficaz; hacer saber al presunto responsable el derecho de sustituir a su defensor particular y, de no aceptar, nombrarle un defensor público para que colabore en la defensa.¹¹⁵

A efecto de que se cumpla con el estándar convencional del derecho a una defensa adecuada, se debe de garantizar este derecho durante todas las etapas del procedimiento administrativo disciplinario.

Se debe citar a las demás partes a la audiencia, con la anticipación que señala la ley.

Audiencia Inicial

Deberá celebrarse en un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles, a partir de la fecha del emplazamiento.

Esta audiencia se celebra ante la autoridad substanciadora.

Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. Sentencia del 21 de noviembre de 2007 (CoIDH, 2007). La Corte determinó que se violó en agravio del señor Chaparro el derecho a la defensa adecuada, la que se debe garantizar desde la etapa pre procesal; que la asistencia del abogado no debe ser solo de carácter formal, sino efectiva, para lo cual el Estado debe adoptar todas las medidas adecuadas, en el caso estimó que se violó en perjuicio del señor Lapo el derecho consagrado en el artículo 8.2. e) de la CADH. Caso Ruano Torres y Otros vs. El Salvador. Sentencia del 5 de octubre de 2015 (CoIDH, 2015). Que este derecho debe ejercerse desde que se señala a una persona como posible autor o partícipe de un hecho punible y solo culmina cuando finaliza el proceso, incluyendo, la etapa de ejecución de la pena. Que el derecho a la defensa se proyecta en dos facetas, a través de los propios actos del inculpado a rendir una declaración libre sobre los hechos que se le atribuyen y, por el otro, por medio de la defensa técnica, para ejercer un control crítico y de legalidad en la producción de pruebas. Que nombrar a un defensor de oficio con el sólo objeto de cumplir con una formalidad procesal equivaldría a no contar con defensa técnica, por lo que es importante que dicho defensor actúe de manera diligente con el fin de proteger las garantías procesales del acusado. Que los Estados deben adoptar medidas adecuadas, para contar con defensores idóneos y capacitados que puedan actuar con autonomía funcional. Que, si es evidente que la defensa pública actuó sin la diligencia debida, recae sobre las autoridades judiciales un deber de tutela o control, ya que la función judicial debe vigilar que el derecho a la defensa no se torne ilusorio a través de una asistencia jurídica ineficaz.

Aspectos sustantivos y procesales

A esta audiencia deben comparecer las partes (autoridad investigadora, presunto responsable con su defensor particular o de oficio, los terceros llamados al procedimiento, incluido el denunciante).

La audiencia inicial tiene por objeto recibir la declaración del presunto responsable, las manifestaciones de las partes y el ofrecimiento de sus respectivas pruebas.

Contestación del IPRA

En la audiencia inicial, se rendirá declaración por escrito o verbalmente y se deben ofrecer las pruebas que se estimen necesarias para la defensa.

Recibidas las manifestaciones de las partes y el ofrecimiento de pruebas, la autoridad substanciadora declarará cerrada la audiencia inicial.

Comentario

Para garantizar el derecho al debido proceso, cuando el presunto responsable presente por escrito su declaración el día y la hora señalados para la audiencia inicial o de manera previa, la autoridad substanciadora debe tener por rendida su declaración y por ofrecidas las pruebas que se hayan presentado.

De no presentarse a la audiencia inicial el presunto responsable, sin haber justificado de manera fehaciente la causa de fuerza mayor que motivó su inasistencia, si no presentó su declaración por escrito, se tendrá por precluido su derecho para declarar y ofrecer pruebas.

Intervención de terceros

Los terceros llamados al procedimiento, entre ellos el denunciante, también en la audiencia inicial tendrán el derecho de manifestar por escrito o verbalmente lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estimen conducentes.

FASE PROBATORIA

Ofrecimiento de pruebas

El ofrecimiento de pruebas se debe realizar en la audiencia inicial (artículo 208 fracción VII de la LGRA).

La autoridad investigadora deberá anunciar el ofrecimiento de pruebas desde la formulación del IPRA.

El presunto responsable, los terceros y el denunciante deberán ofrecer pruebas en la audiencia inicial, salvo aquellas que sean supervenientes.

Admisión de pruebas

Dentro de los quince días hábiles siguientes al cierre de la audiencia inicial, la autoridad substanciadora deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas, así como ordenar las diligencias necesarias para su preparación y fecha para su desahogo.

En el propio plazo, se deberán hacer las prevenciones que procedan a los oferentes de la prueba, con el apercibimiento para el caso de no hacerlo.

Desahogo de pruebas

El día y hora señalado para el desahogo de pruebas, se realizará la diligencia de recepción de la prueba, observando las formalidades que la ley señala para las actuaciones procesales.

FASE CONCLUSIVA

Periodo de alegatos

Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes y si no se ordenan diligencias o pruebas para mejor proveer, se declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes a las partes.

Aspectos sustantivos y procesales

Cierre de instrucción

Transcurrido el periodo de alegatos, la autoridad resolutora de oficio declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír resolución.

3. ETAPA DE RESOLUCIÓN

La resolución se deberá dictar en un plazo no mayor a treinta días a partir del cierre de instrucción.

Por la complejidad del asunto, debidamente razonada, el plazo para resolución podrá ampliarse por treinta días hábiles más.

La resolución se deberá notificar personalmente al presunto responsable, en su caso al denunciante únicamente para su conocimiento, así como al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad para efectos de la ejecución respectiva.

4. ETAPA IMPUGNATIVA

Recurso de revocación

Los servidores públicos podrán interponer, ante la propia autoridad que emitió la resolución, el recurso de revocación en contra de las resoluciones administrativas que determinen su responsabilidad por faltas administrativas no graves (artículos 210 y 211 de la LGRA)

Juicio administrativo

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será impugnable ante el Tribunal de Justicia Administrativa, vía juicio contencioso administrativo, conforme a la ley procesal aplicable.

Comentario

En virtud de que el denunciante es parte en el procedimiento administrativo disciplinario (artículo 116 fracción IV LGRA), se estima que cuenta con legitimación para promover el juicio contencioso administrativo, en

contra de la resolución dictada en un procedimiento de responsabilidad administrativa que determine la no responsabilidad del servidor público presunto responsable.

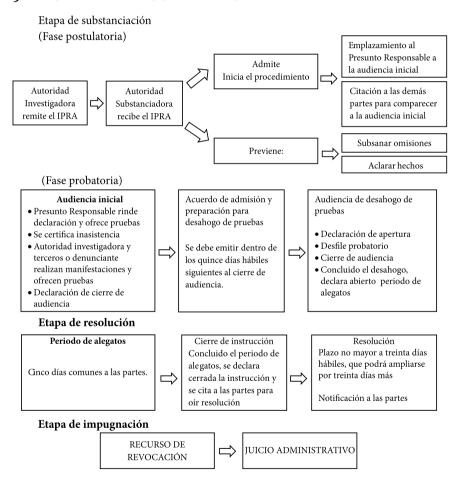
Al respecto, se estima aplicable, en lo conducente, el criterio sostenido en jurisprudencia por el entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado en la Jurisprudencia CE-3.

INTERÉS LEGÍTIMO EN EL IUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.LOTIENEELQUEJOSOODENUNCIANTE QUE PROMUEVA EN CONTRA DE UNA RESOLUCIÓN QUE DECIDA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO POR INCUMPLIMIENTO A OBLIGACIONES DE SERVICIO **PÚBLICO.** De conformidad con lo previsto en el artículo 231 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en el juicio contencioso administrativo pueden intervenir los particulares que tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión de ahí que el proceso contencioso administrativo no se limita a que se demuestre el interés jurídico, sino que es suficiente con que se acredite el interés legítimo, entendido como aquel que coloca a un particular o grupo de personas en una situación de hecho protegida por el orden jurídico. En términos del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, el régimen de responsabilidades de los servidores públicos se sustenta en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, conforme a los cuales los servidores públicos deben regir su desempeño, de lo contrario, incurren en responsabilidad por incumplimiento a las obligaciones inherentes a su encargo. Ante la falta a los invocados principios rectores en la actuación de los servidores públicos, los artículos 45, 46 y 47 de la propia Ley de Responsabilidades, establecen a favor del interesado la facultad de presentar quejas y denuncias en contra de aquellos. Por lo tanto, cuentan con interés legítimo para interponer juicio contencioso administrativo, los quejosos o denunciantes en contra de servidores públicos por considerar que incurren en responsabilidades administrativas ante el incumplimiento a los principios rectores que rigen su actuación en la prestación del servicio público. En conclusión, los quejosos o denunciantes que se vean afectados por

Aspectos sustantivos y procesales

la actuación irregular de algún servidor público, están legitimados para impugnar la resolución que culmine con el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente, por ser ellos los que ponen en conocimiento de la autoridad la conducta irregular, lo que los coloca en una situación de hecho protegida por el orden jurídico, como sujetos diferenciados del conjunto general de la sociedad.

5. DIAGRAMA DEL PROCEDIMIENTO



6.2 EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA O TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO (FALTAS GRAVES)

ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO

1. ETAPA DE INVESTIGACIÓN (PRE-PROCESAL)

La investigación de las faltas administrativas y, en su caso, la calificación como graves, es una etapa previa al inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa, que ha quedado descrita en el Capítulo IV.

2. ETAPA DE SUBSTANCIACIÓN (POSTULATORIA)

FASE POSTULATORIA

Esta etapa inicia cuando la autoridad investigadora presenta ante la autoridad substanciadora el IPRA, con el que se ejerce la pretensión punitiva del Estado.

Prevención

En el plazo de tres días a partir de la recepción del IPRA, la substanciadora se deberá pronunciar sobre su admisión; o bien, podrá prevenir a la autoridad investigadora para que subsane las omisiones que advierta o se aclaren los hechos.

En esta fase, la substanciadora debe hacer una revisión cuidadosa del IPRA a fin de que este cumpla con los requisitos que la ley señala, que haya claridad y precisión en los hechos y, de manera esencial, que la conducta atribuida al servidor público corresponda o encuadre en la descripción del tipo administrativo que se le atribuya.

Admisión

En caso de no advertir alguna irregularidad en el IPRA, la substanciadora dentro del plazo de tres días deberá admitirlo.

Aspectos sustantivos y procesales

Inicio del procedimiento

El procedimiento de responsabilidad administrativa inicia cuando la autoridad substanciadora admite el IPRA (artículo 112 LGRA).

Al admitirse el IPRA, se ordenará el emplazamiento al presunto responsable, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial.

Requisitos del emplazamiento

- a) Señalar día, lugar y hora de la audiencia inicial.
- **b)** Precisar la autoridad ante la que se llevará a cabo.
- c) Hacer saber al presunto responsable, el derecho que tiene de no declarar contra sí mismo, ni declararse culpable.
- **d)** Hacerle saber que tiene derecho a defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia.
- e) Que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio.

Se debe respetar la temporalidad que señala la ley entre el emplazamiento y la audiencia inicial, la que solo podrá diferirse por causas de fuerza mayor debidamente justificadas.

También se podrá diferir cuando en la audiencia inicial se nombre un defensor que no haya tenido oportunidad de conocer los hechos, a efecto de no violentar el derecho a la defensa adecuada.

El derecho a defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia o en su caso el nombramiento de un defensor que prevé la ley, cumple con el derecho al debido proceso, en cuanto al derecho a la asistencia jurídica, que consagran los artículos 8.1 y 8.2 inciso d) y e) de la CADH, atento a lo señalado con anterioridad.

A efecto de que se cumpla con el estándar convencional del derecho a una defensa adecuada, se debe de garantizar este derecho durante todas las etapas del procedimiento administrativo disciplinario.

Se debe citar a las demás partes a la audiencia, con la anticipación que señala la ley.

Audiencia inicial

Deberá celebrarse en un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles, a partir de la fecha del emplazamiento.

Esta audiencia se celebra ante la autoridad substanciadora.

A esta audiencia deben comparecen las partes (autoridad investigadora, presunto responsable con su defensor particular o de oficio, los terceros llamados al procedimiento, incluido el denunciante).

La audiencia inicial tiene por objeto recibir la declaración del presunto responsable, las manifestaciones de las partes y el ofrecimiento de sus respectivas pruebas.

Contestación del IPRA

En la audiencia inicial, se rendirá declaración por escrito o verbalmente y se deben ofrecer las pruebas que se estimen necesarias para la defensa.

Recibidas las manifestaciones de las partes y el ofrecimiento de pruebas, la autoridad substanciadora declarará cerrada la audiencia inicial.

Comentario

Para garantizar el derecho al debido proceso, cuando el presunto responsable presente por escrito su declaración el día y la hora señalados para la audiencia inicial o de manera previa, la autoridad substanciadora debe tener por rendida su declaración y por ofrecidas las pruebas que se hayan presentado.

De no presentarse a la audiencia inicial el presunto responsable, sin haber justificado de manera fehaciente causa de fuerza mayor que motivó su inasistencia, de no haber presentado su declaración por escrito, se tendrá por precluido su derecho para declarar y ofrecer pruebas.

Aspectos sustantivos y procesales

Intervención de terceros

Los terceros llamados al procedimiento, entre ellos el denunciante, también en la audiencia inicial tendrán el derecho de manifestar por escrito o verbalmente lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estimen conducentes.

FASE PROBATORIA

Ofrecimiento de pruebas

El ofrecimiento de pruebas se debe realizar en la audiencia inicial ante la autoridad substanciadora (artículo 208 fracción VII de la LGRA), aplicable al procedimiento de responsabilidad por faltas graves.

La autoridad investigadora deberá anunciar el ofrecimiento de pruebas desde la formulación del IPRA.

El presunto responsable, los terceros y el denunciante deberán ofrecer pruebas en la audiencia inicial, salvo aquellas que sean supervenientes.

Remisión del expediente al Tribunal de Justicia Administrativa competente

Concluida la audiencia inicial, la substanciadora deberá enviar los autos originales del expediente al Tribunal de Justicia Administrativa competente, debiendo notificar a las partes la fecha de su envío, así como el domicilio del tribunal encargado de la resolución del asunto.

Una vez que el tribunal recibe el expediente, bajo su responsabilidad deberá verificar que la falta descrita en el IPRA sea grave; de no serlo, enviará el expediente respectivo a la substanciadora para que continúe el trámite conforme al procedimiento para las faltas no graves.

De considerar que los hechos descritos en el IPRA correspondan a una falta grave diversa, ordenará a la autoridad investigadora realice la reclasificación que corresponda. Si esta última se niega a hacer la reclasificación, así lo hará saber al tribunal de justicia administrativa competente, fundando y motivando su proceder, para que este continúe con el procedimiento.

Cuando el tribunal acepte la competencia y, en su caso, se haya solventado la reclasificación, se notificará personalmente a las partes la recepción del expediente.

Comentario

La facultad que la ley confiere al tribunal de justicia administrativa para ordenar a la investigadora la reclasificación de la falta administrativa que se atribuye en el IPRA, tiene como finalidad dar precisión a la litis sobre la descripción típica que se derive de los hechos expuestos en el propio informe; sin que sea dable a la autoridad investigadora alterar los hechos que sustentan su pretensión, pues de hacerlo afectaría el debido proceso en perjuicio del presunto responsable.

Admisión de pruebas

Dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación de la recepción del expediente, el tribunal de justicia administrativa dictará el acuerdo de admisión de pruebas, ordenando las diligencias necesarias para su preparación y desahogo.

En el propio plazo, se podrán hacer las prevenciones que procedan a los oferentes de la prueba, con el apercibimiento para el caso de no hacerlo.

Desahogo de pruebas

El día y hora señalado para el desahogo de pruebas, se realizará la diligencia de recepción de la prueba, observando las formalidades que la ley señala para las actuaciones judiciales.

FASE CONCLUSIVA

Periodo de alegatos

Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes y si no se ordenan diligencias o pruebas para mejor proveer, se declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes a las partes.

Aspectos sustantivos y procesales

Cierre de instrucción

Transcurrido el periodo de alegatos, la autoridad resolutora de oficio declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír resolución.

3. ETAPA DE RESOLUCIÓN

La resolución se deberá dictar en un plazo no mayor a treinta días a partir del cierre de instrucción.

Por la complejidad del asunto, debidamente razonada, el plazo para resolución podrá ampliarse por treinta días hábiles más.

La resolución se deberá notificar personalmente al presunto responsable, en su caso al denunciante únicamente para su conocimiento, así como al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad para efectos de la ejecución respectiva.

4. ETAPA IMPUGNATIVA

Recurso de apelación

La resolución que emita la sala del tribunal podrá ser impugnada ante el propio tribunal de justicia administrativa, por los responsables, terceros o las autoridades investigadoras, mediante este recurso, ante la instancia y conforme a los medios que determinan las leyes orgánicas respectivas, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación de la resolución.

Procedencia:

- a) Contra la resolución que determine imponer sanciones.
- **b)** Contra la resolución que determine que no existe responsabilidad administrativa.

Recurso de revisión

La Secretaría de la Función Pública, los Órganos Internos de Control o la Auditoría Superior de la Federación podrán interponer recurso de

revisión ante el propio tribunal, en contra de las resoluciones definitivas que emita el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La tramitación de este recurso se sujetará a lo establecido en la Ley de Amparo, conforme a la substanciación prevista para el recurso de revisión en amparo indirecto (artículo 220 LGRA).

Amparo directo

El **servidor público o particular** que resulte sancionado por sentencia definitiva, dictada en el recurso de apelación, podrá interponer el juicio de amparo directo.

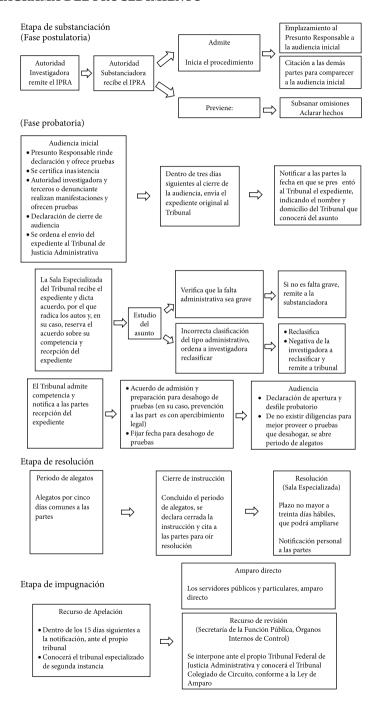
Comentario

En las entidades federativas, como en el Estado de México, la sentencia definitiva que se dicte en el recurso de apelación por el órgano jurisdiccional de segunda instancia del Tribunal de Justicia Administrativa, podrá ser impugnada por el servidor público o particular a quien se imponga una sanción administrativa, a través del juicio de amparo directo.

Para el Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría y los Órganos Internos de Control, así como para las autoridades investigadoras, substanciadoras o resolutoras de las propias autoridades, las sentencias definitivas que se dicten en el recurso de apelación son definitivas y adquieren firmeza, al no proceder medio ordinario de defensa; a nivel local, no procede el recurso de revisión, al no establecerlo así la legislación federal.

Aspectos sustantivos y procesales

5. DIAGRAMA DEL PROCEDIMIENTO



6.3 LA APLICACIÓN EN EL TIEMPO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y SUS HOMÓLOGAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Conforme al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, en términos de sus artículos transitorios Primero y Tercero, la LGRA entró en vigor con fecha 19 de julio de 2017 y, con su entrada en vigor, se abrogaron, entre otras leyes, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De igual forma, en términos del párrafo cuarto del Artículo Transitorio Tercero, se establece:

"Los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio".

En cumplimiento al propio decreto, en el Estado de México se expidió la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, mediante decreto publicado en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno", el 30 de mayo de 2017, la que entró en vigor el 19 de julio de 2017, y en su Artículo Transitorio Noveno se estableció:

"NOVENO Una vez que entre en vigor la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, se abrogará la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios publicada en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno" el 11 de septiembre de 1990.

Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, se substanciarán y serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio".

Conforme a lo anterior, al entrar en vigor la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, quedó abrogada la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; y en los propios decretos el legislador estableció que los

Aspectos sustantivos y procesales

procedimientos administrativos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidades Administrativas citada en primer término, se sustanciarían y concluirían conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.

Sobre el particular, el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito expidió la tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/157 A (10a.), con registro digital: 2020920, Instancia: Plenos de Circuito, Décima Época, Materia(s): Administrativa, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 71, Octubre de 2019, Tomo III, página 3205, que a la letra señala:

RESPONSABILIDADES **ADMINISTRATIVAS** DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN LOS CASOS EN QUE LA AUTORIDAD HAYA SUSTANCIADO LA **ETAPA** INVESTIGACIÓN CONFORME A LALEY **FEDERAL** RELATIVA VIGENTE ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017, EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DEBERÁ CONCLUIR EN TÉRMINOS DE ESA MISMA NORMATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).

La Ley General de Responsabilidades Administrativas tuvo su origen en la creación de un sistema uniformado de combate a la corrupción -el cual inició con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015- y entró en vigor el 19 de julio de 2017; no obstante, de conformidad con el artículo tercero transitorio de su decreto de expedición, los procedimientos administrativos iniciados antes de esta última fecha deberán concluir según las disposiciones aplicables vigentes a su inicio. Por otro lado, la citada ley general contiene diversas particularidades, como son: una clara distinción entre las fases de investigación, de sustanciación y de resolución; la existencia de la caducidad de la instancia; la posibilidad de confesar la responsabilidad para obtener una reducción de las sanciones; el reconocimiento del carácter de parte procesal al denunciante; la existencia de medios de impugnación contra decisiones preliminares y, de manera destacada, la exigencia de presentar un informe de presunta responsabilidad a cargo de la

autoridad investigadora, en el que debe calificarse la gravedad de las conductas investigadas, lo cual determinará si el encargado de emitir la resolución es un órgano administrativo (para faltas no graves) o un tribunal de justicia administrativa (sobre faltas graves). Lo anterior evidencia una estrecha vinculación entre las diversas etapas adjetivas que, inclusive, están reguladas en un mismo libro de la ley, mientras que las actuaciones relacionadas con el citado informe son de tal relevancia que pueden dar lugar a la improcedencia del procedimiento, por una indebida determinación de la competencia o por la falta de elaboración de aquel informe. Así, la falta de regulación de estos aspectos en ordenamientos como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pone de manifiesto que no solamente existen diferencias formales o respecto de derechos procesales, sino una verdadera incompatibilidad entre las etapas de investigación seguidas a partir de las leyes anteriores y el trámite instituido por la Ley General. En ese contexto, conforme a una interpretación funcional del artículo tercero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, el procedimiento al que hace referencia se debe entender iniciado con la fase de investigación, sólo para este efecto, de suerte que si el área encargada condujo ésta con base en un ordenamiento anterior a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el procedimiento debe concluir en términos de la ley vigente a su inicio, para lo cual, en su caso, procederá la intervención de autoridades sustitutas de aquellas cuyas atribuciones fueron modificadas con motivo de la reforma integral en materia de combate a la corrupción.

En esta jurisprudencia, en lo esencial se determinó que, por la estrecha vinculación entre las etapas procesales, si la fase de investigación se tramitó por las autoridades competentes con base en un ordenamiento anterior a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el procedimiento debe concluir en términos de la ley vigente a su inicio.

De igual forma, mediante jurisprudencia derivada de la contradicción de tesis 103/2020, en la que participó la tesis señalada en el punto anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Aspectos sustantivos y procesales

emitió la tesis de jurisprudencia 2a./J. 47/2020 (10a.), con registro digital: 2022311, Instancia: Segunda Sala, Décima Época, Materia(s): Administrativa, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 79, Octubre de 2020, Tomo I, página 898, que a la letra señala:

RESPONSABILIDADES **ADMINISTRATIVAS** DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LA INFRACCIÓN HAYA OCURRIDO ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017 SIN **QUE SE HUBIERE INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE** RESPONSABILIDAD. RESULTA APLICABLE PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO LA LEY **GENERAL** DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO LA. GENERAL DE RESPONSABILIDADES LEY ADMINISTRATIVAS). Hechos: El Pleno de Circuito y el Tribunal Colegiado de Circuito contendientes analizaron cuál legislación resulta aplicable para el procedimiento de responsabilidad administrativa si la conducta se ejecutó antes del 19 de julio de 2017, pero la investigación inició en esa fecha o en una posterior. Al respecto llegaron a soluciones contrarias, pues para el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito concluyó que la legislación aplicable para el procedimiento es la vigente en la fecha en que se cometió la conducta. Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Justificación: La Ley General de Responsabilidades Administrativas fue creada como un cuerpo normativo que busca englobar la totalidad de las actuaciones necesarias para determinar la existencia de causales de responsabilidad y, en su caso, sancionarlas, lo cual generó que las etapas procedimentales estuvieran enlazadas y tuvieran un efecto unas respecto de otras; la estrecha vinculación entre la fase de investigación y las posteriores, implica que el trámite sea uniforme, desde la investigación hasta la resolución, y sus etapas no se pueden entender de manera aislada. Ahora bien, de conformidad con el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la Ley

General de Responsabilidades Administrativas, los procedimientos administrativos iniciados antes del 19 de julio de 2017 deberán concluir según las disposiciones aplicables vigentes a su inicio. Sin embargo, si la conducta se ejecutó antes de esa fecha, pero la investigación inició con posterioridad a ella, el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la resolución será emitida por la autoridad competente.

De esta jurisprudencia, de carácter obligatorio, en lo esencial se establece:

- a) Que los procedimientos administrativos iniciados antes del 19 de julio de 2017 deberán concluir según las disposiciones aplicables vigentes a su inicio; y,
- b) Que si la conducta se ejecutó antes del 19 de julio de 2017, pero la investigación de los hechos inició con posterioridad a esa fecha, el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En términos de las tesis de jurisprudencia transcritas, conforme a una interpretación funcional del Artículo Tercero Transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2017, por el que se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el procedimiento al que hace referencia se debe entender iniciado con la fase de investigación, solo para ese efecto, de suerte que si la autoridad investigadora condujo esta con base en un ordenamiento anterior a esta ley, el procedimiento debe concluir en términos de la ley vigente a su inicio, para lo cual en su caso procederá la intervención de autoridades sustitutas de aquellas cuyas atribuciones fueron modificadas.

Este criterio es aplicable por identidad a lo dispuesto en el Artículo Noveno Transitorio del Decreto publicado en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno", el 30 de mayo de 2017, por el que se expidió la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, que entró en vigor el 19 de julio de 2017, toda vez que los artículos transitorios antes transcritos son coincidentes.

De conformidad con lo anterior, los procedimientos administrativos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de

Aspectos sustantivos y procesales

Responsabilidades Administrativas y de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, se substanciarían y concluirían conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.

Es pertinente precisar que si la etapa de investigación de los hechos de una conducta configurativa de una falta administrativa (procedimiento de información previa) se inició con anterioridad a la entrada en vigor de la LGRA o de la LRAEMyM (19 de julio de 2017), la norma procesal aplicable es la ley de responsabilidades de los servidores públicos vigente a la fecha en que se inició la etapa de investigación; y conforme a la misma se debe substanciar y resolver el procedimiento de responsabilidad administrativa.

De igual forma, si la conducta que configura la infracción administrativa se cometió con anterioridad a la entrada en vigor de la LGRA o de la LRAEMyM (19 de julio de 2017), pero si el inicio de la etapa de investigación se realizó con posterioridad a esa fecha, la norma procesal aplicable es la LGRA o la LRAEMyM; aunque en lo sustantivo será aplicable -desde luego- la ley que se encontraba vigente al cometerse la conducta.

CAPÍTULO VII RECURSOS PROCESALES, CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE SENTENCIAS

7.1 RECURSOS PROCESALES

El recurso procesal es "la petición formulada por una de las partes, principales o secundarias, para que el mismo juez que profirió una providencia o su superior la revise, con el fin de corregir los errores de juicio o de procedimiento (in judicando o in procedendo) que en ella se hayan cometido", que tendrá como efecto la rectificación o confirmación del acto.¹¹⁶

A decir de Ovalle Fabela, "los medios de impugnación son los procedimientos a través de los cuales las partes y los demás sujetos legitimados combaten la validez o la legalidad de los actos procesales o de las omisiones del órgano jurisdiccional, y solicitan una resolución que anule, revoque o modifique el acto impugnado o que ordene subsanar la omisión".¹¹⁷

El marco convencional precisa, como garantías judiciales, todos aquellos derechos que tienen como finalidad proteger a la persona cuando se encuentra sometida a un procedimiento legal, y resalta el derecho a recurrir el fallo ante un tribunal superior, como garantía mínima del debido proceso, lo que se traduce como el derecho humano a una doble instancia (CADH).¹¹⁸

Devis Echandía, Hernando, Teoría General del Proceso, tercera edición, Editorial Universidad, Buenos Aires 2004, p. 505.

Ovalle Fabela J., Teoría General del Proceso, Harla, México, 1991, p. 322.

Artículo 8.2 inciso h) de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. "Derecho de recurrir el fallo ante juez o tribunal superior".

Aspectos sustantivos y procesales

RECURSO DE INCONFORMIDAD

Casos en que procede:

- a) En contra de la calificación de los hechos como faltas administrativas no graves, que realice la autoridad investigadora.
- **b)** En contra del acuerdo de las autoridades substanciadoras, por el que se abstengan de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.
- c) En contra del acuerdo de las autoridades resolutoras, por las que se abstengan de imponer sanciones administrativas (Artículo 102 LGRA).

Legitimación

El **denunciante**, en contra de la calificación de los hechos como faltas no graves.

La **autoridad investigadora y el denunciante**, en contra de la abstención para iniciar el procedimiento o para imponer sanciones.

Plazo para el recurso

Cinco días hábiles a partir de la notificación de la resolución impugnada.

Autoridad ante la que se interpone

Se interpone ante la misma autoridad que emitió el acuerdo, la que deberá enviarlo a la sala especializada en materia de responsabilidades administrativas, para su conocimiento y decisión.

Trámite procesal

Artículos 104 al 110 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Efectos de la resolución del recurso

El Tribunal podrá:

- **a)** Confirmar la calificación o abstención para iniciar el procedimiento o para sancionar.
- **b)** Dejar sin efectos la calificación o abstención y procederá a recalificar el acto u omisión; o bien, ordenar se inicie el procedimiento correspondiente o se imponga la sanción respectiva.

RECURSO DE REVOCACIÓN

Es un recurso que se presenta ante la misma autoridad que emitió la resolución, para que se revoque, modifique o deje sin efecto.

En la doctrina y en la praxis se ha dudado de la eficacia de este recurso, porque generalmente la autoridad administrativa ratifica su determinación.

Este recurso, aunque se interpone ante la autoridad que dictó la resolución, lo debe resolver el titular de la Secretaría de la Función Pública o su equivalente en las entidades federativas, el titular del órgano interno de control o el servidor público en quien se delegue esta facultad (Artículo 211 fracción IV LGRA).

Procedencia

En contra de las resoluciones administrativas que por faltas administrativas no graves dicten las secretarías o los órganos internos de control (Artículo 210 LGRA).

Legitimación

El servidor público que resulte responsable.

Plazo para el recurso

Quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

Aspectos sustantivos y procesales

Autoridad ante la que se interpone

Ante la misma autoridad que emitió la resolución.

Trámite procesal

Artículo 211 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Suspensión de la ejecución de la sanción

Con la interposición del recurso de revocación, se suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, cuando la solicite el recurrente y no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público (Artículo 212 LGRA).¹¹⁹

Conforme al artículo 222 de la LGRA, la ejecución de las sanciones por faltas no graves se llevará a cabo de inmediato, una vez notificadas al servidor público responsable.

Ante ello, el servidor público responsable podrá interponer a la brevedad el recurso de revocación y solicitar la suspensión de la ejecución de la sanción respectiva.

Impugnación de la resolución

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán impugnables a través del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (Artículo 210 párrafo segundo LGRA).

Optatividad del recurso

Este recurso se estima es de carácter optativo. El servidor público puede combatir esa resolución directamente vía juicio administrativo.

Tesis: 8; Informes; Séptima Época; 805484; 6 de 7; Segunda Sala; Informe 1973; Parte II; Pág. 44; Jurisprudencia (Común), de rubro "SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PUBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA".

Se estima es procedente el juicio administrativo sin necesidad de agotar el recurso de revocación, ya que de lo contrario se obligaría al gobernado a acudir ante un órgano no imparcial, pues no puede garantizarse el derecho de defensa, ante la misma autoridad que dictó la resolución que se estima afecta los derechos del servidor público, con la consiguiente afectación a los principios de jurisdiccionalidad, imparcialidad y derecho a la defensa.¹²⁰

Para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, debe interpretarse que este recurso es de carácter potestativo para el servidor público, con la finalidad de garantizar el derecho de acceso a la justicia, ante un tribunal competente e imparcial.¹²¹

RECURSO DE RECLAMACIÓN

Casos en que procede:

- **a)** En contra de las resoluciones de las autoridades substanciadoras o resolutoras que admitan, desechen o tengan por no presentado:
 - El Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA).
 - La contestación a dicho informe.
 - Las pruebas ofrecidas.
- **b)** Las que decreten o nieguen el sobreseimiento, antes del cierre de instrucción.
- c) Aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado.

Legitimación

Las partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa que resulten afectadas con la resolución impugnada.

¹²⁰ Caso Petro Urrego vs. Colombia. Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana, sentencia de 8 de julio de 2020.

¹²¹ Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Artículo 8. Garantías Judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Aspectos sustantivos y procesales

Plazo para el recurso

Dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de que se trate.

Autoridad ante la que se interpone

Ante la autoridad substanciadora o resolutora que haya dictado el acuerdo recurrido.

Autoridad competente

De la reclamación conocerá y decidirá la misma autoridad substanciadora o resolutora que haya emitido el auto recurrido (artículo 214 párrafo tercero LGRA).

Comentario

Aun cuando pudiera estimarse alguna falta de precisión entre lo dispuesto por los párrafos segundo y tercero del artículo 214 de la LGRA, en cuanto a la autoridad competente para resolver el asunto, será la misma autoridad que dictó el acuerdo recurrido la que debe resolver sobre el recurso de reclamación, ya que con independencia de que así lo determina expresamente la ley, debe considerarse además que el conocimiento y decisión del procedimiento de responsabilidad administrativa por faltas no graves, por disposición constitucional y legal, es atribución de los órganos internos de control.

Por lo anterior, el recurso de reclamación que se interponga en el trámite procesal de un procedimiento de responsabilidad por faltas no graves, lo debe resolver la misma autoridad que emitió el acto impugnado.

Al respecto, la autoridad federal ha establecido el criterio derivado de la tesis bajo el rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 214 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD SUSTANCIADORA O

RESOLUTORA QUE EMITIÓ EL AUTO RECURRIDO". 122

Trámite procesal

Artículo 214 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

RECURSO DE APELACIÓN

Casos en que procede:

- a) En contra de las resoluciones emitidas por la Sala de primera instancia del Tribunal de Justicia Administrativa siguientes:
 - La que determine imponer sanciones por la comisión de faltas administrativas graves o faltas de particulares.
 - La que determine que no existe responsabilidad administrativa de servidores públicos o particulares.

Legitimación

- a) Los responsables (servidor público o particular) o los terceros, incluido el denunciante.
- **b)** La autoridad investigadora, su legitimación se deriva del análisis sistemático a los artículos que regulan este recurso.

Plazo para el recurso

Quince días hábiles siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación de la resolución.

Autoridad ante la que se interpone

Se interpone ante el mismo tribunal que dictó la resolución.

Autoridad competente para resolver

El órgano jurisdiccional de segunda instancia del Tribunal de Justicia Administrativa competente.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tesis: I.20o.A.32 A (10a.). Tipo: Aislada. Registro digital: 2020830. Décima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Materia(s): Administrativa. Libro 71, octubre de 2019, Tomo IV, Página 3477.

Aspectos sustantivos y procesales

Trámite procesal

Artículos del 217 al 219 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

RECURSO DE REVISIÓN

Casos en que procede:

En contra de las resoluciones definitivas que emita el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (Artículo 220 LGRA).

Al resolverse el recurso de apelación se pueden afectar intereses de las autoridades sancionadoras, al absolver al presunto responsable o al imponer la sanción.

Legitimación

La Secretaría de la Función Pública, los Órganos Internos de Control de los entes públicos federales o la Auditoría Superior de la Federación.

Plazo para el recurso

Diez días hábiles siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva.

Autoridad ante la que se interpone

Ante el propio tribunal que dictó la resolución.

Autoridad competente para resolver

Tribunal Colegiado de Circuito competente

Trámite procesal

Conforme a la substanciación que la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece para la revisión en amparo indirecto.

Comentario

Tratándose de sentencias definitivas que en segunda instancia emitan los Tribunales de Justicia Administrativa de las entradas federativas, deberá estarse a los medios de impugnación que establezcan las leyes locales respectivas (Artículo 221 LGRA).

7.2 CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE SENTENCIA

FALTAS NO GRAVES

La ejecución de las sanciones se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por las secretarías o los órganos internos de control (Artículo 222 LGRA).

La sanción de suspensión y destitución se ejecutará por el titular del ente público al que esté adscrito el servidor público.

Para obtener la suspensión de su ejecución, el servidor público deberá promover recurso de revocación o el juicio contencioso administrativo, solicitando la suspensión de la ejecución de la sanción respectiva (ver comentarios al recurso de revocación).

FALTAS GRAVES DE SERVIDORES PÚBLICOS

Para la ejecución de las sanciones por faltas graves, será necesario que haya causado ejecutoria la sentencia que determine la plena responsabilidad del servidor público (Artículo 225 LGRA).

Causan ejecutoria, conforme al artículo 278 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, las sentencias siguientes:

- a) Las que no admitan ningún recurso o medio ordinario de defensa (la que dicta el órgano jurisdiccional en segunda instancia).
- **b)** Las que admitiéndolo no fueren recurridas o cuando se haya desechado, sobreseído o resultado infundado el recurso.
- c) Las consentidas expresamente por las partes.

Aspectos sustantivos y procesales

Comunicación de la ejecutoria

Una vez que haya causado ejecutoria la sentencia que determina la responsabilidad del servidor público, el tribunal girará oficio por el que comunicará la misma y los puntos resolutivos para su cumplimiento a las autoridades respectivas.

Las sanciones de suspensión, destitución e inhabilitación serán comunicadas al superior jerárquico del servidor público y a la secretaría de la función pública o su homóloga, para su ejecución e inscripción respectiva.

Las sanciones de indemnización resarcitoria y sanciones económicas se harán del conocimiento del servicio de administración tributaria o a la autoridad fiscal competente, para su cumplimiento, por tratarse de créditos fiscales a favor de la hacienda pública o del patrimonio de los entes públicos.

FALTAS DE PARTICULARES

Una vez que haya causado ejecutoria la sentencia, se comunicará a las autoridades respectivas para su cumplimiento.

Cuando se trate de la inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, el tribunal girará oficio para la publicación de la sentencia al director del Diario Oficial de la Federación, así como a los directores de los periódicos oficiales de las entidades federativas.

Tratándose de la indemnización o sanción económica, se dará vista al servicio de administración tributaria o a las autoridades locales competentes, por tratarse de créditos fiscales.

Además, cuando consista en la suspensión de actividades de personas jurídico colectivas, se comunicará a la Secretaría de Economía y al Servicio de Administración Tributaria, se ordenará su inscripción en el Registro Público de Comercio y se publicará un extracto de la sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los diarios de mayor circulación de la localidad donde tenga su domicilio fiscal.

Cuando se decrete la disolución de la sociedad, se ordenará a los responsables procedan conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles a la disolución y liquidación de la sociedad o conforme a los códigos sustantivos civiles aplicables.

Sentencia absolutoria

Cuando haya causado ejecutoria una sentencia que determine que no existe falta administrativa, se comunicará la sentencia y los puntos resolutivos para su cumplimiento a las autoridades respectivas.

Cuando se haya decretado la suspensión del servidor público (como medida cautelar), se ordenará su restitución inmediata al empleo, cargo o comisión.

Ejecución de medidas cautelares

El incumplimiento de medidas cautelares será causa de responsabilidad administrativa del jefe inmediato, del titular del ente público que corresponda o de cualquier autoridad obligada a su cumplimiento (Artículo 229 LGRA).

CAPÍTULO VIII MARCO JURÍDICO CONVENCIONAL, CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La reforma constitucional del 10 de junio de 2011 representa un avance significativo en el reconocimiento y tutela de los derechos humanos de todas las personas, toda vez que, en el artículo primero constitucional, se amplía el marco de protección de los derechos humanos a todos los reconocidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Con esta reforma, entre otros aspectos, se establece un solo parámetro de control de regularidad constitucional, los principios de interpretación conforme y pro-persona acorde a los cuales los operadores jurídicos que interpreten una norma de derechos humanos deben contrastarla a la luz del catálogo de derechos humanos de fuente nacional y convencional, así como para que los juzgadores nacionales resuelvan cada caso atendiendo a la interpretación de las normas en lo que más favorezca a la persona.

Con tal motivo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia derivada de la contradicción de tesis 293/2011:

"DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL". El primer párrafo del artículo 10. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las

Aspectos sustantivos y procesales

reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 10., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano". 123

Con esta reforma se vinculó al Estado mexicano a regular en su régimen interno un régimen de responsabilidades administrativas, que diera cumplimiento a compromisos de carácter internacional en la prevención y combate a la corrupción.

8.1 CONVENCIONES

El régimen de responsabilidades administrativas en nuestro país está orientado e incorpora las directrices fijadas por instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano.

¹²³ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tesis: P./J. 20/2014 (10a.). Tipo: Jurisprudencia. Registro digital: 2006224. Décima Época. Instancia: Pleno. Materia(s): Constitucional. Libro 5, abril de 2014, Tomo I, Página 202.

CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN (OEA, 1997)

Adoptada en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996, por la Organización de Estados Americanos (OEA), la que -previa aprobación y ratificación- entró en vigor para México el 2 de julio de 1997.

Con el fin de prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de la función pública, a través de esta convención los Estados Parte establecen:

Definiciones y propósitos

- a) Se define qué debe entenderse por función pública, por funcionario o servidor público y por bienes, como conceptos fundamentales para los propósitos de la convención.
- **b)** Tiene como propósito, promover y fortalecer en los Estados Parte los mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.

Medidas preventivas

- a) Se comprometen a crear en sus sistemas institucionales internos, normas de conducta para el correcto cumplimiento de las funciones públicas, orientadas a prevenir conflictos de intereses, asegurar el uso adecuado de los recursos públicos y denunciar actos de corrupción.
- **b)** Promover la adecuada comprensión de las responsabilidades y normas éticas de los servidores públicos.
- c) Adoptar sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos de los servidores públicos y su publicación cuando corresponda.
- **d)** Sistemas para la contratación de servidores públicos y adquisición de bienes y servicios, que aseguren publicidad, equidad y eficiencia.
- **e**) Sistemas para proteger a servidores públicos y particulares que denuncien actos de corrupción.
- **f**) Órganos de control superior para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.
- g) Medidas que impidan el soborno de servidores públicos y mecanismos para que sociedades mercantiles o asociaciones mantengan registros de adquisición y enajenación de activos.

Aspectos sustantivos y procesales

h) Estimular la participación de la sociedad civil y de las ONG en la prevención de la corrupción.

Adecuación de legislación interna

- a) Los Estados Parte se comprometen a adoptar las medidas legislativas para tipificar como delitos en su derecho interno los actos de corrupción, entre ellos:
 - Requerir o aceptar directa o indirectamente un funcionario público, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, a cambio de realizar u omitir cualquier acto en ejercicio de sus funciones.
 - El ofrecimiento o el otorgamiento a un servidor público de cualquier valor, beneficios o ventajas a cambio de realizar u omitir cualquier acto en ejercicio de sus funciones.
 - La realización de quien ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión para obtener ilícitamente beneficios para sí o para terceros.
 - El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes proveniente de cualquier acto a que se refieren los puntos anteriores.

Soborno internacional

Prohibir y sancionar el acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado cualquier objeto de valor, beneficio o ventaja para que realice u omita cualquier acto en ejercicio de sus funciones.

Enriquecimiento ilícito

Tipificar como delito el incremento del patrimonio del funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos, que no se puedan justificar.

Desarrollo progresivo

Se comprometen a considerar la tipificación de las siguientes conductas:

 a) El aprovechamiento indebido de información reservada o privilegiada de la que haya tenido conocimiento con motivo de la función desempeñada.

- b) El uso o aprovechamiento de cualquier tipo de bienes, a los cuales haya tenido acceso en razón o con ocasión de la función desempeñada.
- c) Toda acción u omisión que procure la adopción por parte de la autoridad, de una decisión por la que obtenga ilícitamente cualquier beneficio o provecho, haya o no detrimento del patrimonio del Estado.
- d) La desviación ajena a su objeto para obtener un beneficio, de bienes o valores del Estado o de terceros, que hubiere percibido con motivo de su cargo.

CONVENCIÓN PARA COMBATIR EL COHECHO DE SERVIDORES PÚBLICOS EXTRANJEROS EN TRANSACCIONES COMERCIALES INTERNACIONALES (OCDE, 1999)

Esta convención también es llamada Convención Anti-cohecho de la OCDE, fue firmada en 1997 y entró en vigor el 26 de junio de 1999.

Propósito

Prevenir la realización de actos de cohecho en transacciones comerciales internacionales y promueve el establecimiento e imposición de sanciones a servidores públicos, personas, empresas y profesionistas que encubran o participen en estos actos.

A través de ella se define el delito, la base jurisdiccional, las disposiciones secundarias y la organización de la cooperación mutua entre los Estados miembros en asuntos de apoyo y extradición.

Objetivos

- Eliminar la competencia desleal generada por gratificaciones extraoficiales.
- Penalizar a las empresas y a las personas que prometan o realicen pagos a servidores extranjeros para beneficiar sus negocios.

Compromisos

Los Estado Parte se comprometen a tipificar como delito punible en su legislación interna el cohecho de servidores públicos extranjeros, en los siguientes términos:

Aspectos sustantivos y procesales

- a) Tipificar como cohecho que cualquier persona que intencionalmente ofrezca, prometa o realice un pago indebido u otra ventaja a un servidor público extranjero, para que en cumplimiento de sus deberes oficiales actúe o deje de hacer algo, con el propósito de obtener o mantener un negocio o cualquier otra ventaja indebida en la realización de negocios internacionales.
- **b)** Establecer que la complicidad, la incitación, la ayuda, instigación o autorización de un acto de cohecho, constituirá delito.
- c) Establecer la responsabilidad de las personas morales por el cohecho a un servidor público extranjero.
- **d)** Que el cohecho sea sancionado mediante sanciones de carácter penal, eficaces, proporcionales y disuasivas.
- e) De no ser aplicable en la legislación interna la responsabilidad penal de las personas morales, asegurarse que estas queden sujetas a sanciones eficaces, proporcionadas y disuasivas de carácter no penal.

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN (UNCAC)

Esta Convención se aprobó mediante resolución 58/4 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 31 de octubre de 2003; también conocida como Convención de Mérida, por haber sido adoptada en la ciudad de México en diciembre de 2003, la que entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, al reunir las 30 ratificaciones requeridas.

En palabras de Kofi A. Annan, entonces Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, esta Convención "introduce un conjunto cabal de normas, medidas y reglamentos que pueden aplicar todos los países para reforzar sus regímenes jurídicos y reglamentarios destinados a la lucha contra la corrupción... se pide que adopten medidas preventivas y que se tipifiquen las formas de corrupción más frecuentes tanto en el sector público como en el privado".

Finalidad

• Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción.

- Fomentar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción.
- Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.

Medidas preventivas

- a) Mantener políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción, que promuevan la participación de la sociedad, los principios del imperio de la ley, la debida gestión de asuntos y bienes públicos, así como la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.
- **b)** Fomentar prácticas eficaces para prevenir la corrupción.
- c) Evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas para combatir la corrupción.

Órganos de prevención de la corrupción

- a) Cada Estado Parte debe garantizar la existencia de un órgano u órganos encargados de prevenir actos de corrupción y para la aplicación de políticas públicas.
- b) Garantizar la independencia de estos para su función eficaz.

Sistemas para contratación de servidores públicos

- a) Basados en principios de eficiencia y transparencia, así como en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud.
- **b)** Procedimientos adecuados de selección y formación de titulares, que se consideren vulnerables a la corrupción.
- c) Remuneración adecuada y escalas de sueldo equitativas.
- d) Programas de formación y capacitación para el servicio público.
- e) Establecer criterios para las candidaturas y elección a cargos públicos.
- f) Adopción de medidas legales para la transparencia de la financiación de candidaturas y partidos políticos.

Códigos de conducta para funcionarios públicos

a) Promover la integridad, honestidad y responsabilidad de los servidores públicos.

Aspectos sustantivos y procesales

- b) Aplicar códigos o normas de conducta para la función pública.
- Medidas y sistemas para que los servidores públicos denuncien actos de corrupción.

Contratación pública

- a) Sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia y competencia.
- **b)** Difusión pública sobre procedimientos de contratación e información sobre licitaciones para que los licitadores dispongan de tiempo suficiente para presentar sus ofertas.
- c) Aplicación de criterios objetivos y predeterminados para las decisiones de la contratación pública y recursos para revisar estos procedimientos.

Gestión de la hacienda pública

- a) Medidas sobre transparencia y rendición de cuentas de la hacienda pública.
- b) Presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos.
- c) Sistema de normas de contabilidad y auditoría.
- d) Sistemas de gestión de riesgos y control interno

Información pública

- a) Instaurar procedimientos que permitan al público obtener información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos para adoptar decisiones de la administración pública, con protección de datos personales.
- **b)** Publicar información periódica sobre riesgos de corrupción en la administración pública.

Medidas relativas al poder judicial y ministerio público

Sin menoscabo de la independencia del poder judicial y del ministerio público, adoptar medidas para reforzar la integridad y evitar corrupción de estas instancias.

Sector privado

- a) Medidas para prevenir corrupción y mejorar sistemas contables y de auditoría en el sector privado, así como prever sanciones proporcionadas y disuasivas en caso de incumplimiento.
- **b)** Formular normas para la integridad de las entidades privadas, así como para el correcto, honorable y debido ejercicio de actividades comerciales y para la prevención de conflictos de interés.
- c) Prevenir conflictos de interés a actividades profesionales de ex funcionarios públicos, imponiendo restricciones por un periodo razonable.
- d) Controles contables internos, sujetos a auditoría y certificación.

Participación de la sociedad

- a) Fomentar la participación de la sociedad civil y de ONG en la prevención y lucha contra la corrupción.
- **b)** Garantizar el acceso eficaz del público a la información.
- c) Promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información sobre corrupción.
- d) Garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos de lucha contra la corrupción y facilitar el acceso a estos para la denuncia incluso anónima de hechos constitutivos de delitos.

Penalización y tipos penales

- a) Tipificar el delito de soborno a funcionarios públicos, tanto para quien promete y ofrece un beneficio indebido a un funcionario público, como para quien solicite o acepte algún beneficio, para que actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones.
- b) El delito de malversación o peculado, como la apropiación indebida u otras formas de desviación por un funcionario público, en beneficio propio o de terceros, de bienes, fondos o cualquier valor que tenga confiados en virtud de su cargo.
- c) El delito de tráfico de influencias, cuando se ofrezca a un funcionario público un beneficio indebido con el fin de que abuse de su influencia real o supuesta, para obtener del Estado un beneficio indebido que redunde en provecho del instigador original o de cualquier otra persona.

Aspectos sustantivos y procesales

- **d)** El **delito de abuso de funciones**, cuando se realice u omita un acto, en violación de la ley, por parte de un servidor público con el fin de obtener un beneficio indebido para sí o para un tercero.
- e) El delito de enriquecimiento ilícito, que es el incremento significativo del patrimonio de un servidor público respecto a sus ingresos legítimos, que no puedan ser justificados.
- f) El delito de soborno en el sector privado, cuando se ofrezca un beneficio indebido a una entidad del sector privado, que redunde en beneficio para sí o de un tercero, con el fin de que, faltando a su deber inherente a sus funciones, actúe o se abstenga de actuar.
- g) El delito de malversación o peculado en el sector privado, cuando la persona que dirija una entidad privada o cumpla una función en ella, se aproveche de bienes o de cualquier cosa de valor que se le haya confiado por razón de su cargo.
- h) El blanqueo del producto del delito, entre otros supuestos, la conversión o transferencia de bienes a sabiendas que son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes.
- i) El encubrimiento, cuando intencionalmente y sin haber participado en el delito, a sabiendas de que los bienes son producto de un delito, se encubra o retenga de manera continua esos bienes producto del ilícito.
- j) La obstrucción de la justicia, cuando por medio de fuerza física o moral, o mediante la promesa de la concesión de un beneficio indebido se induzca a una persona a prestar falso testimonio o a obstaculizar la investigación de un delito; así como obstaculizar las funciones de una autoridad encargada de hacer cumplir la ley con relación a la comisión de delitos.

Responsabilidad de las personas jurídicas

Regular la responsabilidad penal, civil o administrativa de las personas jurídicas, en la comisión de los delitos que prevé la Convención.

Participación y tentativa

Regular las formas de participación y la tentativa en la comisión de los delitos que prevé la Convención.

Conocimiento, intención y propósito como elementos de un delito

Este elemento subjetivo podrá inferirse de circunstancias fácticas objetivas.

Prescripción

Establecer un plazo de prescripción amplio para iniciar los procesos por estos delitos.

Sanciones

- a) La sanción de los delitos deberá tomar en cuenta la gravedad de estos.
- b) La ley deberá regular los casos en que el servidor público acusado de un delito tipificado en la Convención, pueda ser restituido, suspendido o reasignado, respetando el principio de presunción de inocencia.
- c) Atendiendo a la gravedad de la falta, se considerará la posibilidad de establecer procedimientos para inhabilitar, por mandamiento judicial y por un periodo determinado, para ejercer cargos públicos.

Embargo preventivo, incautación y decomiso

- a) Se regulará el decomiso del producto del delito, así como de los bienes o instrumentos utilizados en su comisión.
- b) Regular el embargo preventivo de bienes con medidas a su eventual decomiso.

Protección de testigos, peritos y víctimas

- a) Establecer medidas para proteger a testigos y peritos que presten testimonio sobre la comisión de delitos.
- **b)** Establecer medidas para la prohibición total o parcial de información de la identidad y paradero de estos.

Protección de los denunciantes

Medidas para proteger, contra todo trato injustificado, a las personas que denuncien de buena fe y con motivos razonables cualquier hecho relacionado con delitos.

Aspectos sustantivos y procesales

Consecuencias de los actos de corrupción

Regular que se considere la corrupción como un factor pertinente en procedimientos encaminados a anular o dejar sin efecto un contrato o revocar una concesión o cualquier instrumento semejante.

Indemnización por daños y perjuicios

Garantizar que las entidades afectadas por un acto de corrupción tengan derecho a iniciar una acción legal sobre daños y perjuicios, a fin de obtener indemnización.

Autoridades especializadas

En la legislación interna se deben establecer órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción, que gocen de independencia para el desempeño eficaz de sus funciones y sin presiones, garantizando una formación adecuada y recursos para el desempeño de sus funciones.

Técnicas especiales de investigación

Regular técnicas especiales de investigación, como la vigilancia electrónica y operaciones encubiertas, así como permitir la admisibilidad de pruebas derivadas de esas técnicas en los tribunales.

Capacitación y asistencia técnica

Desarrollar programas de capacitación, específicamente para el personal encargado de prevenir y combatir la corrupción.

8.2 MARCO CONSTITUCIONAL

LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEL 27 DE MAYO DE 2015¹²⁴

En esta fecha se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforman los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108,

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.

109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además de establecer las bases del Sistema Nacional Anticorrupción, entre otros aspectos, crea un nuevo régimen de responsabilidades administrativas por hechos de corrupción y se confiere la competencia a los Tribunales de Justicia Administrativa en el ámbito federal y local para la imposición de sanciones a servidores públicos y particulares por la comisión de faltas administrativas graves o hechos de corrupción.

LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO, DEL 24 DE ABRIL DE 2017^{125}

En cumplimiento a la reforma constitucional que establece el Sistema Nacional Anticorrupción, por decreto publicado el 24 de abril de 2017, se reformaron los artículos 52, 61, 77, 87,123, 129, 130, 131, 133, 134,147 y se adicionaron el 51, 52, 61, 106, 130 bis y 139 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para regular de manera homogénea el Sistema Anticorrupción del Estado y Municipios.

El 30 de mayo de 2017 se expidieron las leyes que conforman el Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, entre ellas, la Ley del Sistema Anticorrupción, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado. 126

8.3 MARCO LEGAL

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Publicación

Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 18 de julio de 2016.

Decreto Número 202, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de fecha 24 de abril de 2017.

Decreto Número 207, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de fecha 30 de mayo de 2017.

Aspectos sustantivos y procesales

Vigencia

Entró en vigor el 19 de julio de 2017, conforme a los Artículos Primero y Tercero Transitorios del Decreto referido.¹²⁷

Objeto

- a) Establece mecanismos de prevención e investigación de las responsabilidades administrativas.
- **b**) Crea las bases para la política de ética pública.
- c) Establece los principios y obligaciones para la actuación de los servidores públicos.
- **d)** Determina las faltas administrativas graves y no graves de los servidores públicos.
- e) Determina las faltas de particulares, que son objeto de sanción administrativa.
- **f**) Establece las sanciones, los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto.

Reformas y adiciones

- 1. Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de abril de 2019, se reforman y adicionan diversas disposiciones, entre ellas, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
 - a) Se reformó la fracción VI del artículo 7 de la LGRA, para establecer que la administración de los recursos públicos que estén bajo la responsabilidad de los servidores públicos, se debe sujetar al principio de austeridad.¹²⁸
 - b) Se adiciona un párrafo segundo al artículo 52 de la LGRA, para establecer que también incurrirá en cohecho, "el servidor público que se abstenga de devolver el pago en demasía de su legítima remuneración de acuerdo a los tabuladores que al efecto resulten aplicables, dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción".

Decreto DOF 18 de julio de 2016. Transitorios Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes. Tercero. La Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del presente Decreto.

Artículo 7 fracción VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

- c) Se adiciona un párrafo segundo al artículo 54 de la LGRA para establecer que se considera como desvío de recursos públicos "el otorgamiento o autorización, para sí o para otros, del pago de una remuneración en contravención con los tabuladores que al efecto resulten aplicables, así como el otorgamiento o autorización, para sí o para otros, de pagos de jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos que no estén previstos en ley, decreto legislativo, contrato colectivo, contrato ley o condiciones generales de trabajo".
- d) Se adiciona el artículo 80 Bis de la LGRA, para establecer que, si el beneficio indebidamente obtenido u otorgado a que se refieren los dos artículos anteriores, no excede el equivalente a cinco mil veces el valor diario de la UMA y además se ha devuelto la cantidad entregada o depositada en demasía conforme al tabulador aplicable, la falta administrativa será considerada no grave.
- 2. Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de noviembre de 2019, se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana; y se reforman y adicionan diversas disposiciones, entre ellas, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las siguientes.
 - a) Se adicionan diversas fracciones al artículo 7 de la LGRA, como directrices que deben observar los servidores públicos, para:
 - Evitar conflictos de intereses, así como separarse de activos e intereses económicos, que puedan afectar el desempeño responsable y objetivo de sus atribuciones en el servicio público.
 - Abstenerse de intervenir o promover, por sí o por terceros, en la selección, nombramiento o designación de personas con quien tenga parentesco hasta el grado y la afinidad señalados.
 - Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado.
 - b) Se adicionó la fracción X al artículo 49 de la LGRA, para establecer como directriz de los servidores públicos que, de manera previa a realizar cualquier acto jurídico que involucre el ejercicio de recursos públicos con personas jurídicas, se debe revisar la constitución de estas y sus modificaciones para verificar que sus socios, integrantes de los consejos de administración o accionistas que ejerzan control, no incurran en conflicto de interés.

Aspectos sustantivos y procesales

- c) Se adiciona un segundo párrafo al artículo 53 de la LGRA, para establecer que se tipificará como **peculado**, el incumplimiento relativo a que "los servidores públicos no podrán disponer del servicio de miembros de alguna corporación policiaca, seguridad pública o de las fuerzas armadas, en el ejercicio de sus funciones, para otorgar seguridad personal, salvo en los casos en que la normativa que regule su actividad lo contemple o por las circunstancias se considere necesario proveer de dicha seguridad, siempre que se encuentre debidamente justificada a juicio del titular de las propias corporaciones de seguridad y previo informe al Órgano interno de control respectivo o a la Secretaría".
- d) Se adiciona un segundo párrafo al artículo 59 de la LGRA, para establecer que se tipifica la falta administrativa de **contratación indebida** al "servidor público que intervenga o promueva, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación de personas para el servicio público en función de intereses de negocios".
- e) Se adiciona el artículo 60 Bis., para establecer que incurre en la falta administrativa grave de **simulación de acto jurídico** "el servidor público que utilice personalidad jurídica distinta a la suya para obtener, en beneficio propio o de algún familiar hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad, recursos públicos en forma contraria a la ley".

 Además, establece una punibilidad específica, al establecer que esta falta

se sancionará con inhabilitación de cinco a diez años.

- f) Se adiciona el artículo 63 Bis, para establecer la falta administrativa grave de **nepotismo**, al establecer que "cometerá nepotismo el servidor público que, valiéndose de las atribuciones o facultades de su empleo, cargo o comisión, directa o indirectamente, designe, nombre o intervenga para que se contrate como personal de confianza, de estructura, de base o por honorarios en el ente público en que ejerza sus funciones, a personas con las que tenga lazos de parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado, de afinidad hasta el segundo grado, o vínculo de matrimonio o concubinato".
- g) Seadiciona elartículo 64 Bis, para establecer que son faltas administrativas graves "las violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana".
- **3.** Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de abril de 2020, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones,

entre ellas, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las siguientes.

a) Se reforma el artículo 57 de la LGRA, para quedar como sigue:

"Incurrirá en abuso de funciones la persona servidora o 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; así como cuando realiza por sí o a través de un tercero, alguna de las conductas descritas en el artículo 20 Ter, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia" (lo resaltado es propio).

El artículo 20 Ter, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, establece:

- "ARTÍCULO 20 Ter.- La violencia política contra las mujeres puede expresarse, entre otras, a través de las siguientes conductas:
- **I.** Incumplir las disposiciones jurídicas nacionales e internacionales que reconocen el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres;
- **II.** Restringir o anular el derecho al voto libre y secreto de las mujeres, u obstaculizar sus derechos de asociación y afiliación a todo tipo de organizaciones políticas y civiles, en razón de género;
- **III.** Ocultar información u omitir la convocatoria para el registro de candidaturas o para cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones en el desarrollo de sus funciones y actividades;
- IV. Proporcionar a las mujeres que aspiran u ocupan un cargo de elección popular información falsa o incompleta, que impida su registro como candidata o induzca al incorrecto ejercicio de sus atribuciones;
- V. Proporcionar información incompleta o datos falsos a las autoridades administrativas, electorales o jurisdiccionales, con la finalidad de menoscabar los derechos políticos de las mujeres y la garantía del debido proceso;

Aspectos sustantivos y procesales

- **VI.** Proporcionar a las mujeres que ocupan un cargo de elección popular, información falsa, incompleta o imprecisa, para impedir que induzca al incorrecto ejercicio de sus atribuciones;
- **VII.** Obstaculizar la campaña de modo que se impida que la competencia electoral se desarrolle en condiciones de igualdad;
- VIII. Realizar o distribuir propaganda política o electoral que calumnie, degrade o descalifique a una candidata basándose en estereotipos de género que reproduzcan relaciones de dominación, desigualdad o discriminación contra las mujeres, con el objetivo de menoscabar su imagen pública o limitar sus derechos políticos y electorales;
- IX. Difamar, calumniar, injuriar o realizar cualquier expresión que denigre o descalifique a las mujeres en ejercicio de sus funciones políticas, con base en estereotipos de género, con el objetivo o el resultado de menoscabar su imagen pública o limitar o anular sus derechos:
- X. Divulgar imágenes, mensajes o información privada de una mujer candidata o en funciones, por cualquier medio físico o virtual, con el propósito de desacreditarla, difamarla, denigrarla y poner en entredicho su capacidad o habilidades para la política, con base en estereotipos de género;
- **XI.** Amenazar o intimidar a una o varias mujeres o a su familia o colaboradores con el objeto de inducir su renuncia a la candidatura o al cargo para el que fue electa o designada;
- XII. Impedir, por cualquier medio, que las mujeres electas o designadas a cualquier puesto o encargo público tomen protesta de su encargo, asistan a las sesiones ordinarias o extraordinarias o a cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones y el ejercicio del cargo, impidiendo o suprimiendo su derecho a voz y voto;
- XIII. Restringir los derechos políticos de las mujeres con base a la aplicación de tradiciones, costumbres o sistemas normativos internos o propios, que sean violatorios de los derechos humanos;
- XIV. Imponer, con base en estereotipos de género, la realización de actividades distintas a las atribuciones propias de la representación política, cargo o función;
- XV. Discriminar a la mujer en el ejercicio de sus derechos políticos por encontrarse en estado de embarazo, parto, puerperio, o impedir o restringir su reincorporación al cargo tras hacer uso de la licencia

de maternidad o de cualquier otra licencia contemplada en la normatividad;

XVI. Ejercer violencia física, sexual, simbólica, psicológica, económica o patrimonial contra una mujer en ejercicio de sus derechos políticos; XVII. Limitar o negar arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo que ocupe la mujer, incluido el pago de salarios, dietas u otras prestaciones asociadas al ejercicio del cargo, en condiciones de igualdad;

XVIII. Obligar a una mujer, mediante fuerza, presión o intimidación, a suscribir documentos o avalar decisiones contrarias a su voluntad o a la ley;

XIX. Obstaculizar o impedir el acceso a la justicia de las mujeres para proteger sus derechos políticos; XX. Limitar o negar arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo político que ocupa la mujer, impidiendo el ejercicio del cargo en condiciones de igualdad;

XXI. Imponer sanciones injustificadas o abusivas, impidiendo o restringiendo el ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de igualdad, o

XXII. Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres en el ejercicio de un cargo político, público, de poder o de decisión, que afecte sus derechos políticos electorales. La violencia política contra las mujeres en razón de género se sancionará en los términos establecidos en la legislación electoral, penal y de responsabilidades administrativas."

LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS

Publicación

Gaceta del Gobierno del Estado de México, de fecha 30 de mayo de 2017.

Vigencia

Entró en vigor el 19 de julio de 2017.

Aspectos sustantivos y procesales

Lo anterior conforme al Artículo Segundo Transitorio del Decreto referido.¹²⁹

Objeto de la ley

- a) Establece mecanismos de prevención e investigación de las responsabilidades administrativas.
- **b)** Crea las bases para la política de ética pública.
- c) Establece los principios y obligaciones para la actuación de los servidores públicos.
- **d)** Determina las faltas administrativas graves y no graves de los servidores públicos.
- e) Determina las faltas de particulares, que son objeto de sanción administrativa.
- **f**) Establece las sanciones, los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto.
- g) Establece las obligaciones sobre declaración de situación patrimonial, la declaración de intereses y la presentación de la constancia de declaración fiscal.

Reformas y adiciones

1. Decreto número 239, publicado en el Periódico Oficial, Gaceta del Gobierno del Estado de México, de fecha 7 de septiembre de 2017, por el que se reforma el primer párrafo del artículo 201 de la LRAEMyM, para quedar como sigue:

"Artículo 201. Las resoluciones emitidas por el Tribunal de Justicia Administrativa, podrán ser impugnadas por los responsables, las **autoridades investigadoras** o los terceros, a través del recurso de apelación, ante la instancia competente y conforme a los medios que determine la presente Ley y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

..., ...,

Transitorio Segundo. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", con excepción de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, que entrarán en vigor el 19 de julio de 2017.

Con esta reforma se establece, de manera precisa, la legitimación de las autoridades investigadoras, para impugnar vía recurso de apelación las resoluciones emitidas por la Sala Especializada del Tribunal de Justicia Administrativa.

- 2. Decreto número 11, publicado en el Periódico Oficial, Gaceta del Gobierno del Estado de México, de fecha 21 de diciembre de 2018, por el que se reforman el segundo párrafo del artículo 45 y la fracción XVIII del artículo 50 de la LRAEMyM.
 - **a)** En el segundo párrafo del artículo 45 se establece que, en la declaración de intereses, se deberá contener por lo menos:
 - Intereses personales del declarante que pudieran influir en el empleo, cargo o comisión (datos del cónyuge, concubina o concubinario, dependientes económicos y familiares que laboren en el gobierno federal, estatal o municipal o en órganos autónomos.
 - Participación económica o financiera del declarante o de las personas señaladas, a la fecha de conclusión.
 - Participación del declarante o de las personas referidas en asociaciones civiles, organizaciones, consejos y consultorías, a la fecha de inicio del cargo o conclusión de este.
 - Viajes del declarante o de las personas referidas, financiados por terceros.
 - Donativos realizados o recibidos por el declarante y las personas referidas, así como los que se hubieran realizado a fundaciones u organizaciones no lucrativas de las que forma parte el declarante.
 - **b)** Se adicionó la fracción XVIII al artículo 50 de la LRAEMyM, para establecer como falta no grave cuando el servidor público incumpla o transgreda, la obligación siguiente:

"XVIII.- Cumplir oportunamente con los laudos que dicte el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje o cualquier de las Salas Auxiliares del mismo, así como pagar el monto de las indemnizaciones y demás prestaciones a que tenga derecho el servidor público, y"

Aspectos sustantivos y procesales

- **3.** Decreto número 187, publicado en el Periódico Oficial, Gaceta del Gobierno del Estado de México, de fecha 24 de septiembre de 2020, por el que se reforma el artículo 58 de la LRAEMyM, para quedar de la siguiente manera:
 - "Artículo 58. Incurrirá en abuso de funciones la persona servidora o 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 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 o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público; así como cuando realiza por sí o a través de un tercero, alguna de las conductas descritas en el artículo 27 Sexies, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México" (lo resaltado es propio).

El artículo 27 Sexies de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México establece:

- "Artículo 27 Sexies. La violencia política contra las mujeres en razón de género puede expresarse, entre otras, a través de las siguientes conductas:
- **I.** Registrar candidatas con el fin de renunciar a su cargo para que lo asuman suplentes varones.
- **II.** Registrar a mujeres mayoritariamente en distritos electorales o municipios donde los partidos políticos que las postulen registren baja votación.
- **III.** Amenazar o intimidar a una o varias mujeres o a su familia o colaboradores con el objeto de inducir su renuncia a la candidatura o al cargo para el que fue electa o designada;
- IV. Realizar acciones u omisiones que impliquen inequidad en la distribución de los recursos para las campañas en perjuicio de las candidatas:
- V. Llevar a cabo represalias o hacer difusión diferenciada por vincularse y defender temas de género y derechos humanos de las mujeres;

- VI. Desestimar o descalificar las propuestas que presentan las mujeres; VII. Efectuar agresiones verbales basadas en estereotipos y visiones discriminatorias sobre las mujeres;
- VIII. Ejercer violencia física, sexual, simbólica, psicológica, económica o patrimonial contra una mujer en ejercicio de sus derechos políticos; IX. Amenazar o presionar a las mujeres para asistir a eventos

proselitistas;

- X. Presionar, mediante amenazas o violencia, para votar o abstenerse de votar por un candidato o candidata, partido político o coalición, durante la campaña electoral, el día de la jornada electoral o en los 3 días previos a la misma.
- XI. Asignar responsabilidades que tengan como resultado la limitación del ejercicio de la función política.
- **XII.** Ocultar información o bien, proporcionar a las mujeres candidatas o autoridades electas o designadas información falsa, errada o imprecisa que induzca al inadecuado ejercicio de sus funciones públicas.
- XIII. Restringir el uso de la palabra, en las sesiones u otras reuniones políticas en el ejercicio del derecho de petición o en órganos deliberantes.
- XIV. Restringir la participación en comisiones, comités y otras instancias inherentes a su cargo, conforme a la reglamentación establecida.
- XV. Imponer sanciones injustificadas, impidiendo o restringiendo el ejercicio de sus derechos políticos.
- XVI. Discriminar a la autoridad designada o en el ejercicio de la función pública, por encontrarse en estado de embarazo, parto o puerperio, impidiendo o negando el ejercicio de su función o el goce de sus derechos.
- XVII. Divulgar o revelar información personal y privada, de las mujeres que ejerzan una función pública o que aspiren a ella, con el objetivo de menoscabar su dignidad como seres humanos y utilizar la misma para obtener contra su voluntad la renuncia o licencia al cargo que ejercen o postulan.
- **XVIII.** Presionar o inducir a las autoridades electas mujeres o designadas a presentar renuncia al cargo.
- XIX. Obstaculizar o restringir los derechos políticos y la participación de las mujeres en las elecciones regidas por sistemas normativos

Aspectos sustantivos y procesales

internos o propios, tradiciones o por usos y costumbres de las comunidades indígenas que sean violatorios de derechos humanos;

XX. Usar inadecuadamente el presupuesto destinado a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

XXI. Incumplir las disposiciones jurídicas nacionales e internacionales que reconocen el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres;

XXII. Restringir o anular por razones de género el derecho al voto libre y secreto de las mujeres, u obstaculizar sus derechos de asociación y afiliación a todo tipo de organizaciones políticas y civiles;

XXIII. Ocultar información u omitir la convocatoria para el registro de candidaturas o para cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones en el desarrollo de sus funciones y actividades;

XXIV. Proporcionar a las mujeres que aspiran u ocupan un cargo de elección popular información falsa o incompleta, que impida su registro como candidata o induzca al incorrecto ejercicio de sus atribuciones;

XXV. Obstaculizar la campaña, de modo que se impida que la competencia electoral se desarrolle en condiciones de igualdad;

XXVI. Realizar o distribuir propaganda política o electoral que calumnie, degrade o descalifique a una candidata basándose en estereotipos de género que reproduzcan relaciones de dominación, desigualdad o discriminación contra las mujeres, con el objetivo de menoscabar su imagen pública o limitar sus derechos políticos y electorales;

XXVII. Difamar, calumniar, injuriar o realizar cualquier expresión que denigre o descalifique a las mujeres en ejercicio de sus funciones políticas, con base en estereotipos de género, con el objetivo o el resultado de menoscabar su imagen pública o limitar o anular sus derechos:

XXVIII. Divulgar imágenes, mensajes o información privada de una mujer candidata o en funciones, por cualquier medio físico o virtual, con el propósito de desacreditarla, difamarla, denigrarla y poner en entredicho su capacidad o habilidades para la política, con base en estereotipos de género;

XXIX. Impedir, por cualquier medio, que las mujeres electas o designadas a cualquier puesto o encargo público tomen protesta de su encargo, asistan a las sesiones ordinarias o extraordinarias o

a cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones y el ejercicio del cargo, impidiendo o suprimiendo su derecho a voz y voto; XXX. Imponer, con base en estereotipos de género, la realización de actividades distintas a las atribuciones propias de la representación política, cargo o función;

XXXI. Discriminar a la mujer en el ejercicio de sus derechos políticos por encontrarse en estado de embarazo, parto, puerperio, lactancia o impedir o restringir su reincorporación al cargo tras hacer uso de la licencia de maternidad o de cualquier otra licencia contemplada en la normatividad;

XXXII. Limitar o negar arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo que ocupe la mujer, incluido el pago de salarios, dietas u otras prestaciones asociadas al ejercicio del cargo, en condiciones de igualdad;

XXXIII. Obligar a una mujer, mediante fuerza, presión o intimidación, a suscribir documentos o avalar decisiones contrarias a su voluntad o a la ley; XXXIV. Obstaculizar o impedir el acceso a la justicia de las mujeres para proteger sus derechos políticos;

XXXV. Limitar o negar arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo político que ocupa la mujer, impidiendo el ejercicio del cargo en condiciones de igualdad;

XXXVI. Imponer sanciones injustificadas o abusivas, impidiendo o restringiendo el ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de igualdad;

XXXVII. Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres en el ejercicio de un cargo político, público, de poder o de decisión, que afecte sus derechos políticos electorales.

La violencia política contra las mujeres en razón de género se sancionará en los términos establecidos en la legislación electoral, penal y de responsabilidades administrativas".

CAPÍTULO IX FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO

9.1 LAS GARANTÍAS JUDICIALES EN EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Uno de los deberes del Estado mexicano, derivado de los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es adoptar en el derecho interno los derechos y libertades reconocidos en la propia convención.

El artículo 8.1 de la CADH establece:

"Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."

En este precepto se reconoce como derecho humano de fuente internacional el debido proceso, relativo a que toda persona tiene derecho en la substanciación de cualquier acusación, entre ellas, en las de carácter disciplinario administrativo, de ser juzgada por un tribunal competente, independiente e imparcial, lo que también reconoce el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en diversas resoluciones y desde la Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987,¹³⁰ establece que el debido proceso es un principio rector obligatorio para las autoridades que materialmente ejerzan funciones jurisdiccionales; de ello

Opinión consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos) solicitada por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay.

Aspectos sustantivos y procesales

que las garantías del orden penal son aplicables a las diversas materias, entre ellas, a la materia administrativa sancionadora.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que todas las personas son iguales ante los tribunales y las cortes de justicia, y que toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, en la sustanciación de cualquier acusación o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil y penal. (PIDCP, 1966, artículo 14).

Este tema se encuentra superado en la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual se ha pronunciado respecto a la aplicabilidad del artículo 8.1, a la materia administrativa sancionadora, al respecto la CoIDH ha indicado que "todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, sean penales o no, tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana. Asimismo, la Corte recuerda lo expuesto en su jurisprudencia previa en el sentido que las sanciones administrativas y disciplinarias son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas". 131

Sobre este derecho "garantías judiciales", en la sentencia de fecha 8 de julio de 2020, en el "Caso Petro Urrego vs. Colombia", la CoIDH determinó

131 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ivcher Bronstein vs. Perú, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Caso López Mendoza vs. Venezuela.

Caso Petro Urrego vs. Colombia. Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana, sentencia de 8 de julio de 2020. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). El 8 de julio de 2020 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, "la Corte" o "el Tribunal") dictó sentencia mediante la cual declaró la responsabilidad internacional del Estado de Colombia por las violaciones a diversos derechos en perjuicio del señor Gustavo Francisco Petro Urrego. En particular, la Corte encontró que los derechos políticos del señor Petro se vieron afectados como consecuencia de la sanción disciplinaria de destitución como Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., e inhabilitación por el término de 15 años para ocupar cargos públicos, que le fue impuesta por la Procuraduría General de la República (en adelante "la Procuraduría") el 9 de diciembre de 2013. Adicionalmente, el Tribunal concluyó que la vigencia de las normas que facultan a la Procuraduría a imponer dichas sanciones a funcionarios democráticamente electos -como fue el caso del señor Petro- así como aquellas que tienen el efecto práctico de producir una inhabilidad en el ejercicio de los derechos políticos como resultado de una decisión de la Contraloría, constituyen una violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención" o "la Convención Americana"). Asimismo, la Corte determinó que en el proceso disciplinario seguido contra del señor Petro se violó el principio de jurisdiccionalidad, la garantía de imparcialidad, el principio de presunción de inocencia, y el derecho a la defensa. En consecuencia, la Corte concluyó que el Estado es responsable por la violación al artículo 23 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, y por la violación a los artículos 8.1 y 8.2.d), en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

que la sanción disciplinaria de destitución e inhabilitación al alcalde de Bogotá, que fue impuesta por la Procuraduría General de la República, constituye una violación a la CADH, ya que en el proceso disciplinario se violó, entre otros, el principio de jurisdiccionalidad, el de imparcialidad y el de presunción de inocencia, que reconocen los artículos 8.1 y 8.2 de la propia convención.

Se determinó que se violó el derecho a la garantía judicial, ya que el diseño del proceso jurisdiccional implicó que la autoridad disciplinaria fuera la encargada de emitir el pliego de cargos y, al mismo tiempo, juzgar sobre la procedencia de los mismos, concentrando así las facultades investigativas, acusatorias y sancionatorias.

Se apuntó que, aun cuando la concentración de facultades investigativas y sancionadoras en una misma entidad, como característica común en los procedimientos administrativos disciplinarios, no es en sí misma incompatible con el artículo 8.1 de la CADH, esto es siempre que dichas atribuciones recaigan en distintas instancias o dependencias de la entidad de que se trate, cuya composición varíe de manera que los funcionarios que resuelvan sobre los méritos de los cargos sean diferentes a quienes hayan formulado la acusación disciplinaria y no estén subordinados a estos últimos.

Además, se concluyó que en el caso existió violación al principio de jurisdiccionalidad, ya que la sanción fue ordenada por una autoridad de naturaleza administrativa y no por un juez competente.

Bajo tal contexto, es dable reflexionar si en el diseño actual del régimen disciplinario que establece la LGRA y sus homologas en las entidades federativas, las facultades que se confieren a las autoridades resolutoras de los órganos internos de control para imponer las sanciones de destitución e inhabilitación, tratándose de faltas administrativas no graves, pudieran considerarse violatorias a las garantías judiciales del debido proceso, por inobservancia de los principios de jurisdiccionalidad e imparcialidad.

Lo anterior, pues aun cuando las autoridades investigadoras, substanciadoras y resolutoras de las Secretarías y/o de los órganos internos de

Aspectos sustantivos y procesales

control se establecen como unidades administrativas diversas y con funciones propias, al estar adscritas al mismo órgano interno de control, este se constituye materialmente como órgano acusador y resolutor, además de que existe subordinación jerárquica al titular del mismo, por lo que no se garantiza la independencia e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones (principio de imparcialidad).

Además, por la gravedad y alcances de la destitución e inhabilitación, es conveniente que la sanción de las faltas administrativas no graves, que ameriten una sanción de esta naturaleza, quede en manos de una autoridad del orden jurisdiccional (principio de jurisdiccionalidad).

Por lo anterior, es dable replantear el régimen disciplinario y realizar las reformas constitucionales y legales, para que en los casos en que la autoridad investigadora considere que por la naturaleza y gravedad de la conducta, aun cuando sea clasificada como no grave, pero que en su concepto amerite la destitución y/o inhabilitación en el cargo respectivo, lo que será necesario motivar, se deberá enviar el expediente para la substanciación y resolución ante la Secretaría de la Función Pública o su homóloga en las entidades federativas, a fin de que no quede en manos del propio órgano interno de control la resolución del caso.

O bien, en estos casos, previas las reformas constitucionales y legales respectivas, establecer que el expediente se remita para la substanciación y resolución al Tribunal de Justicia Administrativa competente.

9.2 AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

Uno de los aspectos más importantes de las reformas y adiciones del 27 de mayo de 2015 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fortalece el régimen disciplinario, fue el que confirió facultades a la Cámara de Diputados para designar a los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos, así como la facultad al Senado de la República para ratificar el nombramiento del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal, al establecerse:

"Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

VIII. Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, y"

"Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;"

De igual forma, por decreto número 202, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, de fecha 24 de abril de 2017, se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para establecer el Sistema Estatal Anticorrupción; entre ellos, se reformó el artículo 61, en su fracción LIV, para establecer:

Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura: "LIV. Designar por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos a los que esta Constitución reconoce autonomía y que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, en términos que disponga la Ley.

Estas reformas, sin duda, representan un avance en el régimen disciplinario, ya que la intervención de órganos públicos diversos al

Aspectos sustantivos y procesales

fiscalizado en la designación y ratificación de los titulares de los órganos fiscalizadores que tendrán la responsabilidad del control interno en los entes públicos, fortalece la independencia en el ejercicio de su función.

Ello es así, ya que las funciones de la Secretaría de la Función Pública y de los órganos internos de control de los órganos autónomos deben gozar de independencia funcional y política, para cumplir de manera eficaz con el papel que les corresponde en la prevención y combate a la corrupción, así como para fortalecer la rendición de cuentas.

Por lo anterior, se estima conveniente -a fin de fortalecer el régimen de control interno de las entidades públicas- que desde la base constitucional se establezca que los titulares de los órganos internos de control, en el ámbito estatal y municipal, sean nombrados por la mayoría calificada del congreso local.

No debe excusarse la designación propuesta en argumentos fundados en el respeto a la autonomía municipal o en la invasión de ámbitos competenciales del poder público.

Al respecto, la reforma al artículo 113 de la CPEUM estableció el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en materia anticorrupción; además, que las entidades federativas establecerían sus sistemas locales anticorrupción, con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Se debe destacar que la SCJN, en la resolución dictada en el amparo en revisión 1050/2018 por la Segunda Sala, señala que la finalidad de la reforma constitucional que establece el Sistema Nacional Anticorrupción consistió en la creación de una instancia de coordinación entre todos los órdenes de gobierno, con miras a hacer plenamente efectivo el combate a la corrupción, con lo que se da cumplimiento a compromisos internacionales contraídos por el Estado mexicano en convenciones internacionales.

Entre ellas que, en la Convención Interamericana contra la Corrupción, dentro de las obligaciones contraídas por el Estado mexicano se encuentra la consistente en aplicar medidas dentro de sus sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer sus órganos internos de control, para hacer plenamente efectivo el combate a la corrupción.

En la propia resolución se ha considerado que el Sistema Nacional y Estatal Anticorrupción, y sus Sistemas de Fiscalización, no pertenecen a la estructura interna de ninguna autoridad especifica de los órdenes de gobierno, sino que son una instancia de coordinación de creación constitucional establecida con una finalidad específica, que orbitan alrededor de todos los sujetos obligados en la materia; que por ello la creación de los órganos interno de control, así como la designación de su titular por parte de la Legislatura Local en los órganos constitucionales autónomos, no constituyen una vulneración a las facultades de autonomía normativa, de gobierno y funcional de los órganos constitucionales autónomos, sobre todo cuando se establece como reglas predeterminadas en la CPEUM.¹³³

Este criterio debe romper paradigmas para el efecto de que sea el Congreso local quien por mayoría calificada ratifique a los secretarios de la función pública en las entidades federativas, así como para designar a los titulares de los órganos internos de control en los municipios, sin que por ello se considere alguna afectación al ámbito competencial de los órganos del poder público, ni a la autonomía municipal.

Además, en congruencia con lo anterior, en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, se vincula a los Estados parte para que en sus ordenamientos jurídicos internos, se establezcan órganos especializados para la lucha contra la corrupción con facultades para la aplicación coercitiva de la ley, los que deberán gozar de la independencia necesaria para que puedan desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas; lo que orienta la necesidad de fortalecer la independencia funcional de los órganos internos de control.¹³⁴

¹³³ Amparo en revisión 1050/2018, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente Javier Laynez Potisek.

¹³⁴ Artículo 36 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

Aspectos sustantivos y procesales

9.3 INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Con la reforma constitucional publicada en el decreto del 27 de mayo de 2015, que incide en la fracción XXIX-H del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con competencia para dirimir las controversias entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones por faltas administrativas graves, y fincar el pago de indemnizaciones a los servidores públicos y a particulares vinculados con dichas responsabilidades, por daños y perjuicios a la hacienda pública federal y al patrimonio de los entes públicos federales.

En el propio decreto, se reformó la fracción V del Artículo 116 constitucional, para establecer que las constituciones y leyes de los estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, con competencia para dirimir las controversias entre la administración pública local y municipal y los particulares, así como para imponer sanciones por faltas administrativas graves, y fincar el pago de indemnizaciones por daños y perjuicios a la hacienda estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales y municipales.

Si bien en la norma constitucional se establece que los Tribunales de Justicia Administrativa deberán estar dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, se estima que no se garantiza a cabalidad su configuración como órganos constitucionales autónomos.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las características esenciales de los entes jurídicos de derecho público que el constituyente ha estimado necesarios para establecer un adecuado control entre los órganos del poder público son los órganos constitucionales autónomos, cuya tarea esencial es atender funciones que son necesarias en un estado social y democrático de derecho.

Los tribunales de justicia administrativa, tanto en el ámbito federal como local, deben constituirse de manera plena como órganos constitucionales

autónomos, por realizar una tarea esencial en el Estado mexicano: la de dirimir controversias entre actos de autoridad y los particulares y para sancionar las faltas administrativas graves.

Cumplen con las siguientes características:

- a) Están regulados directamente en la Constitución;
- b) Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación;
- c) Cuentan con autonomía funcional; y
- **d)** Atienden funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio social.

Por lo anterior, se debe reconocer a los Tribunales de Justicia Administrativa desde la base constitucional, no solo autonomía funcional, sino además *autonomía e independencia funcional y financiera*. ¹³⁵

Registro digital: 170238, Instancia: Pleno Novena Época Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 12/2008 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871 Tipo: Jurisprudencia. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El cumplimiento al derecho humano a la buena administración es condición fundamental para prevenir hechos de corrupción.

SEGUNDA. En el combate a la corrupción, un régimen de responsabilidades administrativas que permita su prevención, identificación, investigación y sanción, en justo equilibrio con el respeto de los derechos humanos, es fundamental en un Estado democrático de derecho.

TERCERA. El régimen de responsabilidades administrativas, además de un marco normativo congruente con el marco constitucional y convencional en la materia, requiere una correcta aplicación por parte de los operadores del sistema.

CUARTA. El actual régimen de responsabilidades administrativas tiene avances significativos, como el debido proceso y la jurisdiccionalización de la potestad punitiva, que abonan al respeto de los derechos fundamentales del servidor público y se garantiza de manera más amplia el derecho a una tutela judicial efectiva.

QUINTA. Para fortalecer el régimen de responsabilidades administrativas es necesario replantear el esquema constitucional que garantice la autonomía e independencia de los órganos internos de control y de sus autoridades investigadoras, substanciadoras y resolutoras, frente a los entes públicos que se fiscalizan.

SEXTA. Se debe fortalecer la independencia y autonomía funcional y financiera de los tribunales jurisdiccionales administrativos, en el ámbito federal y en las entidades federativas.

Aspectos sustantivos y procesales

SÉPTIMA. Es necesario replantear las faltas administrativas no graves que ameriten destitución e inhabilitación, a fin de que la imposición de estas sanciones corresponda a una autoridad administrativa distinta a la que investiga; o bien, ampliar la competencia de los tribunales de justicia administrativa, a fin de que no sea la autoridad que acusa la misma que sanciona, para cumplir con los principios de jurisdiccionalidad e imparcialidad.

OCTAVA. Un régimen de responsabilidades administrativas eficiente requiere de una etapa de maduración y consolidación, tanto en el aspecto sustantivo como procesal, a efecto de evitar inestabilidad en su aplicación y el consiguiente riesgo de espacios grises que generen impunidad.

Bibliografía

- Aguilar López, M., *El Delito y la Responsabilidad Penal. Teoría, Jurisprudencia y Práctica*, Porrúa, séptima edición, México, 2018.
- Cruz Martínez, E., Por una Nueva Ética de lo Público en México: Experiencia sobre el Impacto de la Corrupción en la Eficiencia Gubernamental, Fontamara, México, 2015.
- Delgadillo Gutiérrez, L. y Manuel L., *Compendio de Derecho Administrativo*, Porrúa, 2017.
- Delgadillo Gutiérrez, L., *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1990.
- Devis Echandía, Hernando, *Teoría General del Proceso*, tercera edición, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2004.
- Díaz Aranda, E., Lecciones de Derecho Penal para el Nuevo Sistema de Justicia en México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2014.
- Diego Bautista, O., Ética Pública frente a Corrupción, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., segunda edición, México, 2019.
- Fierro Ferráez, A. en Cossío Díaz, J., coord., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Tomo III, Tirant lo Blanch, México, 2017.
- Fierro, A., Responsabilidad de los Servidores Públicos. Del Castigo a la Confianza, Fondo de Cultura Económica, México, 2017.
- Fraga, G., Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1981.
- Gándara Ruiz Esparza, A., *Derecho Disciplinario Mexicano. Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*, Porrúa, primera edición, México 2017.
- García Torres, A., Responsabilidad de los Servidores Públicos. Poder Judicial de la Federación, Porrúa, México, 2008.
- Góngora Pimentel, G., en Ferrer Mc-Gregor, E., Zaldívar Lelo de Larrea, A., La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios

Aspectos sustantivos y procesales

- en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus Cincuenta Años como Investigador del Derecho, tomo XII, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. Marcial Pons, ISBN: 970-32-5387-6, México, 2008, p. 257. En https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2564/17.pdf
- Hurtado Cisneros, A., *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015.
- López Ayllón, S, en Merino, M, López Ayllón, S, Cejudo G. (coords.), *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, ISBN:9786070212350, México, 2010, p. 4, en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf
- Luna Castro J., El Concepto de Tipo Penal en México. Un Estudio Actual sobre las Repercusiones de su Aplicación en la Legislación Nacional, Porrúa, tercera edición, México, 2003.
- Martínez Morales, R., *Derecho Administrativo*, 2º curso, Oxford, cuarta edición, México, 2007.
- Nieto García, A., *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, 5ª edición, Madrid, 2018.
- Orellana Wiarco, Octavio A., *Curso de Derecho Penal. Parte General*, Porrúa, sexta edición.
- Ovalle Fabela, J., Teoría General del Proceso, Harla, México, 1991.
- Plascencia Villanueva, R., *Teoría del Delito*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004.
- Torres, López, M. y Ricardo, T., Servidores Públicos. Sus Responsabilidades. Delitos por Hechos de Corrupción y Faltas Administrativas, Porrúa, México, 2019.
- Vargas Gil, Luis Rodrigo, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2016.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Proclamada el 7 de diciembre de 2000).

- Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. (Aprobada en Caracas, el 10 de octubre de 2013).
- Código Iberoamericano de Buen Gobierno (Adoptado en Montevideo, en junio de 2006).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969).
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. (Adoptada el 31 de octubre de 2003 por la Asamblea General de las Naciones Unidas).
- Convención Interamericana contra la Corrupción (Adoptada en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996).
- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (Adoptada el 21 de noviembre de 1997).

LEGISLACIÓN

- Código de Ética de los Servidores Públicos del Estado de México, las Reglas de Integridad para el Ejercicio de su Empleo, Cargo o Comisión y los Lineamientos Generales para Propiciar su Integridad a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflicto de Intereses. (Publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, el 30 de noviembre de 2015).
- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. (Publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, el 7 de febrero de 1997).
- Código Fiscal de la Federación. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1981).
- Código Penal Federal. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de agosto de 1931).
- Código Penal del Estado de México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de febrero de 1917)
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, los días 10, 14 y 17 de noviembre de 1917).

Aspectos sustantivos y procesales

- Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios. (Publicada en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, el 30 de mayo de 2017).
- Ley General del Sistema Anticorrupción. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de julio de 2016).
- Ley Federal de Austeridad Republicana. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de noviembre de 2019).
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de julio de 2016).
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 1 de febrero de 2007).
- Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México. (Publicada en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, el 31 de agosto de 2018).

MESOGRAFÍA

- Amparo Casar, M., *México: Anatomía de la Corrupción.* Instituto Mexicano para la Competitividad, México, 2016, 2ª Edición, pág. 11, en https://imco.org.mx/anatomia-de-la-corrupcion-2a-edicion-corregida-y-aumentada/
- Bhargava, V., Global Issues for Global Citizens. An introduction to key development challenges, THE WORLD BANK, Washington, 2006, p. 16. en http://documents1.worldbank.org/curated/en/390361468319746301/pdf/374520Global0i1OR0OFFICIAL0U-SE0ONLY.pdf
- Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, *Responsabilidades Administrativas* de los Servidores Públicos. Nuevo Régimen de Aplicación. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, SAPI-ISS-10-18, México, 2018, p. 12, en http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-10-18_22jun18.pdf
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual*, CNDH, México, 2017, pp. 12 y 13, en http://fundacionjyg.org/wp-content/uploads/2018/09/Hostigamiento-Acoso-Sexual-CNDH-Mexico.pdf
- Leiva Poveda, J., El Procedimiento Administrativo Sancionatorio en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,

- Costa Rica, 2019, en Sánchez Luke G. Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo Sancionador, IJ Editores Fondo Editorial, 2019.
- https://www.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=f5 89beea62ad886639fbbd19b806d34f.
- Lucero Espinoza, M., *La Jurisdiccionalización del Derecho Disciplinario*, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, Año III, núm. 8, 2011, en https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/lajurisdiccionalizacion.pdf
- Nieto A. *Problemas Capitales del Derecho Disciplinario*, Revista de Administración Pública, ISSN 0034-7639, Nº 63, 1970, p. 82, en http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=63&IDA=22673
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina. Lograr un Cambio Sistémico y Sostenido*, Argentina, 2019, p. 91, en https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-argentina_g2g98f15-es#page1
- Rodríguez Arana J. *La Buena Administración como Principio y como Derecho Fundamental en Europa*. Dialnet, revista Misión Jurídica: Revista de derecho y ciencias sociales, ISSN 1794-600X, Vol. 6, Nº. 6, 2013, p. 26, en file:///C:/Users/agust/Downloads/Dialnet-LaBu enaAdministracionComoPrincipioYComoDerechoFund-5167578. pdf
- Senado de la República, LXII Legislatura, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, Sobre la Minuta con Proyecto de 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, en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/dictamen_140415.pdf
- Transparency International, *Guía de Lenguaje Claro Sobre Lucha Contra la Corrupción*, Berlín, 2009, pág. 14, en https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-clarosobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf

Aspectos sustantivos y procesales

Trayter Jiménez, J., La Responsabilidad Administrativa y Penal de los Empleados Públicos: Una Visión Actual, Revista de Administración Pública, ISSN-L: 0034-7639, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 350, en https://doi.org/10.18042/cepc/rap.213.15

JURISPRUDENCIAS

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH).

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

DICCIONARIOS

- Real Academia Española, Diccionario de la Real Academia Española (2020).
- Real Academia Española, *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico* (2020).
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III*, Universidad Autónoma de México, México, 1982.

 pp. 90-91, en https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1170-diccionario-juridico-mexicano-t-iii-d



Consejo Directivo

Alfredo del Mazo Maza Gobernador Constitucional del Estado de México

Rodrigo Jarque Lira Secretario de Finanzas y Presidente del Consejo Directivo

Consejeros

Arturo Huicochea Alanís

Director General del IAPEM

Rogelio Tinoco García Subsecretario de Educación Básica

David Rodrigo Arellano Zubieta Coordinador Jurídico y de Igualdad de Género de la Secretaría de Finanzas

Marco Antonio Luna Pichardo Secretario de Docencia de la Universidad Autónoma del Estado de México

Mónica Álvarez Nemer **Diputada**

Enrique Víctor Manuel Vega Gómez Integrante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial Enrique Vargas del Villar

Presidente Municipal Constitucional del Municipio de Huixquilucan

Juan Rodolfo Sánchez Gómez Presidente Municipal Constitucional del Municipio de Toluca

Felipe Serrano Llarena Vocal Ejecutivo del Instituto Hacendario del Estado de México

Reyna María Del Carmen Ávila Vázquez **Experta en Administración Pública**

Sylvia Pérez Campuzano Experta en Administración Pública

Juan Pablo Noguez Cornejo Director General de Control y Evaluación "B" de La Secretaría de la Contraloría

Aspectos sustantivos y procesales

Se terminó de imprimir en julio de 2021 en los talleres de Impresos Tega, S.A. de C.V. Emma # 75, Col. Nativitas, Ciudad de México impresostega@gmail.com

La edición consta de 300 ejemplares

