

Alberto Gándara Ruiz Esparza

**LEY DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE
MÉXICO Y MUNICIPIOS
COMENTADA
ACTUALIZACIÓN 2025**



COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios

ALBERTO GÁNDARA RUIZ ESPARZA



**LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL
ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS**

COMENTADA

2025

**COMITÉ DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA**



COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios

D.R. ALBERTO GÁNDARA RUIZ ESPARZA

INDICE

Introducción	6
<i>Libro Primero.</i> Título Primero Título Primero Generalidades.	
Capítulo Primero.	
Del objeto, ámbito de aplicación y sujetos de la ley.	7
Capítulo Segundo. De los principios y directrices que rigen la actuación de los servidores públicos.	32
Capítulo Tercero. De las autoridades competentes para la aplicación de la presente ley.	51
<i>Título Segundo.</i> De los Mecanismos de Prevención e Instrumentos de Rendición de Cuentas.	
Capítulo Primero. De los mecanismos generales de prevención.	51
Capítulo Segundo. De la integridad de las personas jurídicas colectivas.	59
Capítulo Tercero. De los instrumentos de rendición de cuentas.	62
Sección Segunda. De los Sujetos Obligados a presentar Declaración de Situación Patrimonial y de Intereses.	69
Sección Tercera. Plazos y Mecanismos de Registro en el Sistema de Evolución Patrimonial de Declaraciones de Intereses y Constancia de Presentación de Declaración Fiscal.	70
Sección Cuarta. De la Declaración de Intereses.	83
Sección Quinta. Del Régimen de Servidores Públicos que Participan en Contrataciones Públicas.	86
Sección Sexta. Del Protocolo de Actuación en Contrataciones.	87
<i>Título Tercero.</i> De Las Faltas Administrativas de los Servidores Públicos y Actos de Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves.	
Capítulo Primero. De las Faltas Administrativas No Graves de los servidores públicos.	89
Capítulo Segundo. De las Faltas Administrativas Graves de los servidores públicos.	101
Sección Primera. Del Cohecho.	104

<i>Sección Segunda.</i> Del Peculado.	106
<i>Sección Tercera.</i> Del Desvío de Recursos.	108
<i>Sección Cuarta.</i> De la Utilización Indebida de Información.	110
<i>Sección Quinta.</i> Del Abuso de Funciones.	112
<i>Sección Sexta.</i> Del Hostigamiento y Acoso Sexual.	116
<i>Sección Séptima.</i> De la Actuación Bajo Conflicto de Interés.	120
<i>Sección Octava.</i> De la Contratación Indebida.	123
<i>Sección Novena.</i> Del Enriquecimiento Oculto u Ocultamiento de Conflicto de Intereses.	124
<i>Sección Décima.</i> Del Tráfico de Influencias.	127
<i>Sección Décima Primera.</i> Del Encubrimiento.	128
<i>Sección Décima Segunda.</i> Del Desacato.	128
<i>Sección Décima Tercera.</i> De la Obstrucción de la Justicia.	130
<i>Capítulo Tercero.</i> De los actos de Particulares vinculados con Faltas Administrativas Graves.	134
<i>Sección Primera.</i> Del Soborno.	138
<i>Sección Segunda.</i> De la Participación ilícita en Procedimientos Administrativos.	138
<i>Sección Tercera.</i> Del Tráfico de Influencias para inducir a la Autoridad.	139
<i>Sección Cuarta.</i> De la Utilización de Información Falsa.	140
<i>Sección Quinta.</i> De la Obstrucción de Facultades de Investigación.	142
<i>Sección Sexta.</i> De la Colusión.	143
<i>Sección Séptima.</i> Del Uso Indebido de Recursos Públicos.	144
<i>Sección Octava.</i> De la Contratación Indebida de Ex servidores Públicos.	145

<i>Capítulo Cuarto.</i> De las faltas de Particulares en situación especial.	146
<i>Capítulo Quinto.</i> De la Prescripción de la responsabilidad administrativa.	150
<i>Título Cuarto.</i> De las Sanciones. Capítulo Primero. De las sanciones por Faltas Administrativas No Graves.	154
<i>Capítulo Segundo.</i> De las sanciones para los servidores públicos por Faltas Administrativas Graves.	159
<i>Capítulo Tercero.</i> Sanciones por faltas de particulares.	164
<i>Capítulo Cuarto.</i> De las disposiciones comunes para la imposición de sanciones por Faltas Administrativas graves y faltas de particulares.	169
<i>Libro Segundo.</i> De las disposiciones adjetivas. Título Primero. De la investigación y calificación de las Faltas Graves y No graves. Capítulo Primero. Del inicio de la investigación.	175
<i>Capítulo Segundo.</i> De la investigación.	182
<i>Capítulo Tercero.</i> De la calificación de Faltas Administrativas.	189
<i>Capítulo Cuarto.</i> De la impugnación de la calificación de faltas no graves.	196
<i>Título Segundo.</i> Del procedimiento de responsabilidad administrativa. Capítulo Primero. De las disposiciones comunes al procedimiento de responsabilidad administrativa. Sección Primera. De los Principios, Interrupción de la Prescripción, Partes y Autorizaciones.	203
<i>Sección Segunda.</i> De los Medios de Apremio.	213
<i>Sección Tercera.</i> De las Medidas Cautelares.	215
<i>Sección Cuarta.</i> De las Pruebas y su Valoración.	225
<i>Sección Quinta.</i> De las Pruebas en Particular.	238
<i>Sección Sexta.</i> De los Incidentes.	258
<i>Sección Séptima.</i> De la Acumulación.	259
<i>Sección Octava.</i> De las Notificaciones.	261
<i>Sección Novena.</i> De los Informes de Presunta Responsabilidad	

Administrativa.	264
<i>Sección Décima. De la improcedencia y el Sobreseimiento.</i>	267
<i>Sección Décimo Primera. De las Audiencias.</i>	267
<i>Sección Décimo Segunda. De las Actuaciones y Resoluciones.</i>	271
<i>Capítulo Segundo. Del procedimiento de responsabilidad administrativa ante la secretaría de la contraloría y los órganos internos de control.</i>	279
<i>Capítulo Tercero Del procedimiento de responsabilidad administrativa ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.</i>	285
<i>Sección Primera. De la Revocación.</i>	291
<i>Sección Segunda. De la Reclamación.</i>	298
<i>Sección Tercera. De la Apelación.</i>	300
<i>Capítulo Cuarto. De la ejecución. Sección Primera. Del Cumplimiento y Ejecución de Sanciones por Faltas Administrativas No Graves.</i>	311
<i>Sección Segunda. Del Cumplimiento y Ejecución de Sanciones por Faltas Administrativas Graves y Faltas de Particulares.</i>	315

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

INTRODUCCIÓN

Las leyes comentadas son fundamentales para el aprendizaje en el ámbito jurídico y académico, pues ofrecen interpretaciones que facilitan la comprensión del texto legal, lo que es esencial para su correcta aplicación.

Así mismo proporcionan el contexto histórico y social que ayuda a entender la intención del legislador en la ley vigente y las que le antecedieron.

Incluyen ejemplos prácticos que ilustran al lector para comprender cómo se aplica la ley en situaciones prácticas.

Normalmente incluyen el análisis de criterios y jurisprudencia relevante para mayor comprensión de la norma analizada.

Sin duda son recursos valiosos para estudiantes de derecho, pero mucho más para quienes se encuentran directamente vinculados con su aplicación práctica, fomentando el debate y la reflexión sobre la evolución de las figuras jurídicas contenidas.

A 8 años de entrada en vigor de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios y 9 de su publicación, resulta importante hacer un análisis completo de la misma, artículo por artículo y comentar las particularidades de cada uno de ellos, señalando las diferencias con la legislación General y su relación con otras leyes, las tesis y jurisprudencia aplicable, tanto del régimen anterior como las del régimen actual que se han generado entre 2017 y 2025.

Durante los comentarios al articulado, haremos referencia a algunas similitudes y diferencias entre el régimen anterior y el actual, tanto en el ámbito Federal como el Local.

También se citarán los artículos de las Leyes adjetivas de donde fueron retomados los conceptos como referencia para la Ley General y la Ley Estatal.

La Ley del Estado de México, indebidamente incorpora en su texto a las responsabilidades políticas, cuando eso se había superado en el ámbito Federal desde 2002 y además esa materia no fue parte de la reforma que crea el Sistema Nacional Anticorrupción. Lo que debió hacer el Congreso Local, es dejar intocada la primera parte de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios

Por lo anterior, se omite hacer comentario alguno de los artículos que se refieren a esa materia.

LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS

**COMENTADA
2025**

**LIBRO PRIMERO
DE LAS DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO PRIMERO
GENERALIDADES
CAPÍTULO PRIMERO
DEL OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS
DE LA LEY**

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el Estado de México y tiene por objeto distribuir y establecer la competencia de las autoridades para determinar 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, así como los procedimientos para su aplicación.

COMENTARIO

A diferencia del régimen anterior de responsabilidades administrativas en el cual había una Ley Federal y cada estado contaba con su propia Ley local, el sistema de 2017 se estableció por medio de leyes reglamentarias generales de aplicación y observancia en toda la República.

Por ello, la Ley General de Responsabilidades Administrativas es aplicable para TODO el servicio público, independientemente de lo que regulen de manera diversa algunas leyes estatales de responsabilidades administrativas.

De la interpretación a los artículos 73, fracción XXIX-V, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que los Estados de la República pueden emitir leyes que la regulen en su ámbito territorial, pero siempre que ello esté ajustado a los parámetros previstos en las leyes generales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en diversas tesis señalando que ante las llamadas facultades concurrentes, a través de diversas reformas a la Constitución Federal se han incluido diversas materias susceptibles de regularse con Leyes Generales.

Señalan que en el sistema jurídico mexicano, si bien se parte del principio rector contenido en el artículo 124 de la Constitución Federal que establece una competencia expresa a favor de la Federación y residual tratándose de los Estados, también es cierto que el propio órgano reformador de la Constitución, a través de diversas reformas a dicho ordenamiento, estableció la posibilidad del Congreso de la Unión para que éste fuera quien estableciera un reparto de competencias entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, siendo éstas las facultades concurrentes.

Esto quiere decir que las entidades federativas, los Municipios y la Federación pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichas entidades, a través de una ley.

La facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73 y algunas de sus fracciones, advierten que se regularán ciertas materias a través de una ley general o ley marco, entendiéndose estas como aquellas que expide el Congreso para cumplir con dos propósitos simultáneos:

- 1.- Distribuir competencias entre la Federación y los Estados otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas; y**
- 2.- Establecer el régimen Federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.**

Algunos estados de la República entre julio de 2016 y finales de 2017 publicaron sus propias Leyes y otros hasta la fecha continúan aplicando la Ley General.

De las entidades federativas que optaron por legislar sus propias leyes locales, en algunos casos, incluyeron figuras o cuestiones que no se encuentran en las Leyes Generales.

En enero de 2020, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 115/2017 determinó en sesión de Pleno, invalidar diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, por no ajustarse a los principios establecidos en la Constitución Federal y las disposiciones contenidas en la Ley General de la materia, señalando que conforme a lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX-V, y 124 constitucionales, los Estados pueden emitir leyes que regulen la materia en su ámbito territorial, pero siempre que ello esté ajustado a los parámetros previstos en la Ley General, en sus aspectos sustantivos y adjetivos.

Ejemplos de otras Leyes Generales.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley General de Salud.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Ley General de Cultura Física y el Deporte.

Ley General de Educación.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Ley de Aguas Nacionales.

Por lo anterior, es una indebida transcripción de la Legislación Estatal al señalar que es de "observancia general" pues esto se refiere a lo General, pero de la Ley reglamentaria del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La referencia de "distribuir y establecer competencia" también es en cuanto al régimen General que distribuye competencias entre la Federación y los Estados.

Un ejemplo claro de la libertad que existía en el régimen anterior, para que los estados legislaran sus particularidades, se encuentra en la Ley del Estado de México, que además de las responsabilidades administrativas, conservó como facultad de la Secretaría de la Contraloría y sus órganos internos de control, la imposición de sanciones resarcitorias, que en materia Federal estaba reservada a la Auditoría Superior de la Federación, lo que ya había sido derogado en la Ley Federal pues propiciaba duplicidad de funciones entre la fiscalización interna y la superior.

...

Artículo 2. Es objeto de la presente Ley:

- I. Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos.**
- II. Establecer las faltas administrativas graves y no graves de los servidores públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto.**
- III. Establecer las faltas de los particulares, los procedimientos para la sanción correspondiente y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto.**
- IV. Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas.**
- V. Crear las bases para que todo ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.**
- VI. Establecer las obligaciones y el procedimiento para la declaración de situación patrimonial, la declaración de intereses y la presentación de la constancia de declaración fiscal de los servidores públicos.**

COMENTARIO

Hay una ligera modificación en el contenido de la fracción III y se agrega en el Estado de México, la fracción VI a diferencia de la Ley General.

La fracción I pudo haber incluido también las prohibiciones, no solo obligaciones.

En la fracción IV es incorrecto que se diga "*Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas*", pues lo que se previene, corrige e investiga son las faltas administrativas, no las responsabilidades.

La fracción V pudo haber incluido a las directrices a que se refiere el artículo 7.

Pudiera incluir este artículo en la Ley General, que la ley regula también y las declaraciones patrimoniales y de conflictos de interés y el procedimiento especial respecto de la evolución patrimonial de los servidores públicos, como lo hace la Ley del Estado de México.

También se pudo agregar que se regulan los medios de impugnación en sede administrativa,

El objetivo de la Ley de responsabilidades administrativas es claro, pero desde la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo modelo de responsabilidades administrativas (2015-2017), el derecho disciplinario se ha "penalizado" inevitablemente ya que, con el discurso del combate a la corrupción, convirtieron las faltas graves, materialmente en formato de delitos, con denominación y tipos cerrados.

La incursión de profesionistas con formación y estructura de penalistas ha impulsado el traslado de muchas figuras de aquella materia, olvidando la naturaleza especial del Derecho Disciplinario.

Estos últimos 8 años se ha generado un amplio debate académico al respecto.

Los abogados con formación penalista señalan que los administrativistas y en particular los estudiosos del derecho disciplinario, no hemos entendido que esta última materia ya cambió y debemos orientarla hacia los principios de derecho penal.

Efectivamente, el derecho disciplinario ha tenido una importante evolución a partir del nuevo régimen de 2017 a la fecha, sin embargo, tales cambios no implican su desnaturización, o que ahora debamos dar el mismo tratamiento a las faltas administrativas disciplinarias que a los delitos, sólo por el hecho de que guardan algunas similitudes en su redacción de tipos cerrados.

Es cierto que las faltas graves ahora son tipos cerrados, pero esa circunstancia no les da la característica de delitos pues su tratamiento debe darse a la luz de los principios del derecho disciplinario y no del derecho penal. Delito es delito y falta es falta, si no, pues no tendría caso su coexistencia en leyes diversas.

Carlos Arturo Gómez Pavajeau, en su obra Dogmática del Derecho Disciplinario señala atinadamente:

"El Derecho disciplinario debe diferenciar el contenido y sentido de las categorías y subcategorías de la conducta punible de que se ocupa, de aquellas de las que lo hace el Derecho penal, pues de lo contrario se repetirían sin sentido dos formas de control social sin perjuicio de una política criminal correcta y diferenciadora que introduzca criterios limitativos a la actividad punitiva del Estado, que en lo penal tiene el carácter de última ratio" *

Si bien, ambas son expresiones del Ius Puniendi del Estado, no se debe incurrir en una aplicación excesiva del derecho penal, en el análisis de las faltas disciplinarias, pues si bien, son aplicables algunos principios garantistas ya contenidos en la Constitución y los tratados internacionales, utilizar figuras exclusivas de esa materia no resulta acertado.

Ha reiterado el máximo tribunal del país, que es válido acudir de manera prudente a los principios garantistas del derecho penal, sin embargo, al acotar con el término "prudente" es evidente que se refiere a la modulación que se debe realizar en su traslado "mutatis mutandi" y que no todo resulta aplicable en ambas materias.

* Gómez Pavajeau, Carlos Arturo. "Dogmática del Derecho Disciplinario", Universidad Externado de Colombia, 6^a ed., Bogotá, 2017.

La Jurisprudencia 174488 de agosto de 2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es clara al señalar algunas similitudes entre los delitos y las faltas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico y que en consecuencia 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.

Por ello y para establecer una de las diferencias de la naturaleza de ambas materias, debemos de partir de la base de que el derecho penal protege bienes jurídicos y el derecho disciplinario no, pues éste regula las relaciones especiales de sujeción y los deberes de los servidores públicos, lo que implica claramente que las faltas disciplinarias no persiguen el mismo fin que los delitos.

Es decir, las faltas disciplinarias no atentan específicamente contra un bien jurídico tutelado, como si lo hacen los delitos, pues el incumplimiento de los servidores públicos a alguna de las obligaciones o prohibiciones que les señala la Ley General de Responsabilidades Administrativas, afectan al orden público, al deber que tienen los agentes del estado de cumplir con sus funciones, a los fines mismos del estado, bajo los principios señalados en el artículo 7 de la propia Ley, tales como disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público y sus directrices de cumplimiento.

Relevante también citar la jurisprudencia 2006590, igualmente del Pleno del máximo tribunal, emitida en junio de 2014, en la que se señala que el principio de presunción de inocencia es aplicable, pero con matices y modulaciones al derecho disciplinario.

El derecho disciplinario parte de una autotutela, como mecanismo del estado para garantizar sus fines, que son de orden público, para sancionar a sus agentes, cuando se alejan del cumplimiento de sus obligaciones y prohibiciones, es decir, se trata de relaciones especiales de sujeción.

Por ello, para configurar el ilícito disciplinario es suficiente que el servidor público se aleje de sus obligaciones o que incurra en un acto u omisión expresamente prohibido en la Ley como desvalor, sin que sea necesario un resultado como condición de punibilidad.

En este sentido, no todas las faltas disciplinarias ya sean graves o no graves requieren de un resultado material específico o tangible para ser sancionables.

Parafraseando una interpretación de la Corte Constitucional Colombiana, pero que resulta también aplicable al caso de México, el ejercicio de la potestad disciplinaria es una de las más importantes manifestaciones del Ius puniendi, la cual tiene como objetivo fundamental prevenir y sancionar aquellas conductas que atenten contra el estricto cumplimiento de los deberes que se imponen a los servidores públicos u obstaculicen el adecuado funcionamiento de la administración pública, es decir, dicha potestad corrige a quienes en el desempeño de la función pública contrarien los principios ya citados y que necesariamente deben orientar su actividad.

Esta potestad disciplinaria, tiene naturaleza constitucional autónoma e independiente al derecho penal, pues sus bases están previstas en el Título Cuarto de la Carta Magna y debidamente reglamentadas.

Por ello, no debemos incurrir en una "penalización dogmática de las faltas administrativas" basada solamente en la aplicación de garantías que solamente aplican para delitos.

En el derecho disciplinario la falta se estructura a partir de un desvalor de acción u omisión y no de un resultado material.

Mientras que en los delitos, el contenido material del injusto se encuentra en el daño o situación de peligro concreto inferido de un bien jurídico tutelado, el injusto disciplinario, se vincula con el incumplimiento al catálogo de obligaciones y prohibiciones dirigidas especialmente a los servidores públicos y algunos particulares, en función de la relación especial de sujeción que tienen como agentes del Estado, establecida bajo una serie de principios que ya fueron citados en líneas anteriores.

El derecho penal parte de la hetero tutela, pues funciona para garantizar el orden social en un sentido genérico y dirigido a todas las personas, es decir son relaciones generales de sujeción.

El derecho disciplinario parte de una autotutela, como mecanismo del estado para garantizar sus fines, que son de orden público, para sancionar a sus agentes, cuando se alejan del cumplimiento de sus obligaciones y prohibiciones, es decir, se trata de relaciones especiales de sujeción.

Por ello, para configurar el ilícito disciplinario es suficiente que el servidor público se aleje de sus obligaciones o que incurra en un acto u omisión expresamente prohibido en la Ley como desvalor, sin que sea necesario un resultado como condición de punibilidad.

En este sentido, no todas las faltas disciplinarias ya sean graves o no graves requieren de un resultado material específico o tangible para ser sancionables.

Artículo 3. *Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:*

I. Autoridad investigadora: A la autoridad adscrita a la Secretaría de la Contraloría, a los órganos internos de control, al Órgano Superior, así como a las Unidades de Responsabilidades de las empresas de participación estatal o municipal encargadas de la investigación de las faltas administrativas.

COMENTARIO

Por primera vez la Ley divide expresamente la competencia de cada área para llevar a cabo las investigaciones, sustanciar los procedimientos y resolverlos.

Las autoridades investigadoras son las áreas competentes en los entes públicos para iniciar y conducir las investigaciones relacionadas con probables faltas administrativas graves y no graves.

Las autoridades investigadoras reciben denuncias y pueden requerir información y documentación, recaban datos de prueba, realizan análisis y diagnósticos para documentar sus hallazgos y determinan si existen elementos para considerar que un servidor público o particular incurrió en una falta administrativa a efecto de emitir un Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA) o un Acuerdo de Archivo.

II. Autoridad substanciadora: A la autoridad adscrita a la Secretaría de la Contraloría, a los órganos internos de control, al Órgano Superior, así como a las unidades de responsabilidades de las empresas de participación estatal o municipal que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial.

La función de la autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una autoridad investigadora.

COMENTARIO

No es suficiente separar a las autoridades investigadoras y las sustanciadoras, si ambas seguirán dependiendo de un mismo titular, pues ello implica en la práctica concentración de roles.

Por ello, es muy importante que las actuaciones que emitan los órganos internos de control a través de estas autoridades sean debidamente fundadas y motivadas, alejándose así de la subjetividad y la percepción de la idea preconcebida de la responsabilidad.

La autoridad sustanciadora es el área competente para instruir y desahogar los procedimientos disciplinarios, debiendo garantizar que sus actuaciones se sujeten al debido proceso y la correcta valoración de pruebas.

Recibe de la autoridad investigadora el IPRA y notifica al servidor público o particular presuntamente responsable sobre el inicio del procedimiento administrativo disciplinario.

Desahoga la audiencia inicial y las relacionadas con las pruebas.

En faltas graves, el Tribunal de Justicia Administrativa es Autoridad Sustanciadora para admitir, desechar y desahogar pruebas.

III. Autoridad resolutora: A la unidad de responsabilidades administrativas adscrita a la Secretaría de la Contraloría y a los órganos internos de control o al servidor público que éstos últimos asignen, así como la de las empresas de participación estatal y municipal, tratándose de faltas administrativas no graves.

En el supuesto de faltas administrativas graves, así como para las faltas de particulares lo será el Tribunal.

COMENTARIO

La autoridad resolutora tiene la facultad de emitir resolución en los procedimientos de responsabilidad administrativa.

Determina la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa.

En faltas administrativas no graves, las autoridades resolutoras son los órganos internos de control (OIC) de los entes públicos.

En el caso de las faltas graves de servidores públicos o de particulares es el Tribunal de Justicia Administrativa.

IV. Comité coordinador: A la instancia prevista en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, encargada de la coordinación y eficacia del Sistema Estatal Anticorrupción.

COMENTARIO

El Comité Coordinador de conformidad con el artículo 8 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.

En el Estado de México, igualmente el artículo 8 de la Ley del Sistema Estatal, lo define como la instancia responsable de establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas y programas de combate a la corrupción.

V. Conflicto de interés: A la posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los Servidores Públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios.

COMENTARIO

En la legislación Federal anterior no existía una definición expresa de lo que es el Conflicto de Interés, sin embargo, la Ley del Estado de México del régimen pasado, lo definía en su artículo 80 bis, así:

Artículo 80 bis. El Conflicto de Intereses es la incompatibilidad entre las obligaciones públicas y los intereses privados del servidor público, ocurre cuando lo relacionado a un interés público, tiende a estar indebidamente influenciado por un interés ajeno de tipo económico o personal, guiando el servidor público su actuación en beneficio propio o de un tercero.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) distingue tres tipos de conflictos de interés:

Conflicto de interés real.- Implica un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un funcionario público, en el que el funcionario público tiene intereses personales que pueden influir de manera indebida en el desempeño de sus deberes y responsabilidades oficiales.

Conflicto de interés aparente.- Cuando pareciera que los intereses privados de un funcionario público son susceptibles de sospechas porque puede influir indebidamente en el desempeño de sus funciones aunque no sea el caso.

Conflicto de interés potencial.- Cuando un funcionario público tiene intereses privados de naturaleza tal que puedan conducir a un conflicto en caso que, en un futuro, el funcionario sea implicado o tuviera que participar en responsabilidades oficiales relevantes.

OCDE, *Managing conflict of interest: OECD Guidelines and Country Experiences 2015*, OECD Publishing, París, 2003, p. 24.

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2004/01/managing-conflict-of-interest-in-the-public-service_g1gh3c56/9789264104938-en.pdf

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/323147/Guia_identificar_conflictos.pdf

VI. Constitución Federal: A la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

COMENTARIO

La Ley General es reglamentaria del Título IV de la Constitución, pero contiene garantías y derechos humanos previstos en diversos artículos, así como los correspondientes a la distribución de competencias en materia Federal y Local.

VII. Constitución Local: A la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

COMENTARIO

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México fue promulgada por el Gobernador Agustín Millán el 8 de noviembre de 1917.

Su Título Séptimo (Artículos 130 al 136) es el que regula la materia de responsabilidades de los servidores públicos y ahora también el régimen de particulares.

El decreto que da origen al Sistema Anticorrupción Estatal, modificando el Título Séptimo, es el número 202, publicado en la Gaceta del Gobierno el 24 de abril de 2017.

VIII. Declarante: Al servidor público obligado a presentar la declaración de situación patrimonial, la declaración de intereses y la presentación de la constancia de declaración fiscal, en los términos establecidos en la presente Ley.

COMENTARIO

Por primera vez en términos de la Ley todas las personas que desempeñan un cargo público son Declarantes y están obligados a presentar las declaraciones señaladas.

En la Ley del Estado de México, los legisladores fueron más precisos, al señalar que solo se debe presentar la constancia de la declaración fiscal.

IX. Denunciante: A la persona física o jurídica colectiva, o el servidor público, que denuncia actos u omisiones que pudieran constituir o vincularse con faltas administrativas ante las autoridades investigadoras, en términos de la presente Ley.

COMENTARIO

En legislaciones anteriores, estaban contempladas las figuras de la queja y la denuncia.

Queja.- Es la manifestación de la persona mediante la cual hace del conocimiento a la autoridad, actos u omisiones de los servidores públicos contrarios a los principios que rigen la administración pública y que le significan una afectación directa a sus intereses como gobernado.

Denuncia.- Es la manifestación de la persona mediante la cual hace del conocimiento a la autoridad, actos u omisiones de los servidores públicos que repercuten en la adecuada marcha de la administración pública, pero en este supuesto no le significan afectación directa a su interés como gobernado. Es el medio a través del cual, el servidor público cumple la obligación de hacer del conocimiento de la autoridad competente, actos u omisiones realizados por otro servidor público, contrarios a los principios que rigen la administración pública.

Como se puede observar, la diferencia entre una y otra figura, solo versaba en el interés o afectación directa.

Con la Legislación vigente ahora el denunciante tiene interés jurídico y es parte en el asunto, como se verá más adelante.

X. Ente público: A los Poderes Legislativo y Judicial del Estado de México, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y organismos auxiliares de la Administración Pública Estatal, los municipios, los Órganos Jurisdiccionales que no forman parte del Poder Judicial del Estado de México, las empresas de participación estatal y municipal así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes señalados a nivel Estatal y Municipal.

COMENTARIO

CIUDADANA

Los entes públicos del Estado de México son los órganos que forman parte de las estructuras gubernamentales conforme a lo establecido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y las leyes aplicables.

XI. Expediente: A la documentación relacionada con la presunta responsabilidad administrativa, integrada por las autoridades cuando tienen conocimiento de algún acto u omisión posiblemente constitutivo de faltas administrativas.

COMENTARIO

Nombre que se determinó darle al expediente que se abre para iniciar una investigación y en su caso, el procedimiento disciplinario.

En la Ley General está referido como "*Expediente de presunta responsabilidad administrativa*".

XII. Faltas administrativas: A las faltas administrativas graves y no graves, así como las faltas cometidas por particulares conforme a lo dispuesto en la presente Ley.

COMENTARIO

Las faltas administrativas se cometen por acción u omisión que contravenga los principios que rigen el servicio público y que encuadren en alguno de los supuestos del catálogo de la propia Ley.

También los particulares pueden cometer faltas en su interacción con servidores públicos o por su relación con algún ente público.

XIII. Falta administrativa no grave: A las faltas administrativas de los servidores públicos en los términos de la presente Ley, cuya imposición de la sanción corresponde a la Secretaría de la Contraloría del Estado de México y a los órganos internos de control.

COMENTARIO

Actos u omisiones que pueden ser negligentes o dolosos, pero no afectan de manera sustancial el funcionamiento del ente público ni generan daños significativos.

XIV. Falta administrativa grave: A las faltas administrativas de los servidores públicos catalogadas como graves en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

COMENTARIO

Son conductas de acción u omisión que implican en algunos casos actos de corrupción y una afectación trascendente para el servicio público. Normalmente se cometen con dolo.

XV. Faltas de particulares: A los actos u omisiones de personas físicas o jurídicas colectivas que se encuentran vinculadas con las faltas administrativas graves, establecidas en los Capítulos Tercero y Cuarto del Título Tercero de la presente Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

COMENTARIO

Son las conductas realizadas por personas físicas o jurídicas colectivas (morales) que afectan la buena marcha del ente público y que propician prácticas relacionadas con actos de corrupción y en contra del interés público.

XVI. Fiscalía General: A la Fiscalía General de Justicia del Estado de México.

COMENTARIO

En el Estado de México, la Procuraduría Estatal se transformó en Fiscalía, previamente a lo sucedido en materia Federal con la Procuraduría General de la República.

El Decreto que crea la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, es el 167 y se publicó en la Gaceta Oficial el 9 de diciembre de 2016.

https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/201_6/dic095.pdf

En el caso de la Fiscalía General de la República, su Ley Orgánica fue publicada el 14 de diciembre de 2018.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546647&fecha=14/12/2018

XVII. Informe de presunta responsabilidad administrativa:

Al instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la presente Ley, exponiendo de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y presunta responsabilidad del servidor público o de un particular en la comisión de faltas administrativas.

COMENTARIO

El Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA) es el documento que elaboran las autoridades investigadoras como resultado de sus actuaciones y que debe contener elementos suficientes para determinar de manera clara y objetiva la existencia y la comisión de faltas administrativas.

El IPRA debe presentar de manera estructurada y fundamentada los resultados de una investigación sobre posibles faltas administrativas, a fin de iniciar el proceso de substanciación y, en su caso, aplicar las sanciones correspondientes.

La debida integración del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa es fundamental para que las autoridades sustanciadora y resolutora, cuenten con elementos suficientes para iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades, y en su caso, de resultar procedente impongan las sanciones que correspondan.

Se harán comentarios más extensos en el artículo específico que lo regula.

XVIII. Ley General del Sistema: A la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

XIX. Ley del Sistema: A la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.

COMENTARIO

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) basan su existencia legal en las leyes citadas, mismas que establecen las bases para prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas en los tres niveles de gobierno.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se publicó el 18 de julio de 2016 con la finalidad de concebir un marco legal general para coordinar los esfuerzos de los diferentes entes públicos y los ciudadanos para la prevención y combate a la corrupción.

Esta ley establece las bases de operación del Sistema Nacional Anticorrupción y de ahí parten las leyes locales de cada estado.

La Ley del Estado de México se publicó mediante Decreto 207 de fecha 30 de mayo de 2017.

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig240.pdf>

XX. Órganos constitucionales autónomos: A los organismos a los que la Constitución local o las leyes otorgan expresamente autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio.

COMENTARIO

En los años noventa se comenzaron a crear en México órganos autónomos con rango constitucional.

En 1993 se otorga autonomía al Banco de México y se crearon otros como el Instituto Federal Electoral en 1996 (IFE hoy INE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 1999 y posteriormente el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI hoy INAI) y el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI).

Así mismo más adelante a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Instituto Nacional de Evaluación de la

Educación (INEE), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), y el último materializado, la Fiscalía General de la República.

Características de los órganos constitucionales autónomos:

- Se encuentran establecidos en la Constitución, donde se especifican además sus atribuciones.
- Se encuentran ubicados al mismo nivel que los órganos soberanos del Estado, con los que guardan relaciones de coordinación y control.
- Sus titulares son designados con la participación del Ejecutivo y de algunas de las cámaras del Legislativo.

Sin embargo, no están subordinados a éstos en cuanto a su funcionamiento, no están integrados en sus órbitas, y sus miembros no pueden ser removidos de forma arbitraria.

Todos ellos son responsables en los términos del título IV de la Constitución, y sus decisiones pueden ser revisadas por distintas instancias jurisdiccionales.

Las universidades autónomas, que son órganos de relevancia, reconocidas en la Constitución, pero con leyes especiales que establecen su autonomía, no son considerados órganos constitucionales autónomos.

En el caso de los tribunales agrarios (artículo 27, XIX) y los Tribunales de Justicia Administrativa (artículo 73, XXIX-H y 116), la Constitución señala que serán instituidos por ley y están dotados de "autonomía y plena jurisdicción", pero no se consideran como tal en esta clasificación.

El artículo 74, fracción II, señala la "autonomía técnica y de gestión" de la Auditoría Superior de la Federación, como órgano auxiliar de la Cámara de Diputados.

<https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primera-convocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf>

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085

Recientemente la tendencia ha sido desaparecer algunos órganos autónomos y concentrar sus facultades en el ejecutivo o legislativo.

XXI. Organismos auxiliares: A los organismos descentralizados, las empresas de participación y los fideicomisos públicos a nivel estatal y municipal.

COMENTARIO

En el Estado de México, los organismos auxiliares equivalen a las entidades paraestatales del ámbito federal y son entes públicos descentralizados que apoyan la ejecución de políticas y programas del Gobierno del Estado.

Cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica, administrativa y de gestión, vinculados al Poder Ejecutivo a través de las secretarías del gobierno estatal como cabezas de sector.

La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESAEMM) es un organismo auxiliar pero no está vinculado a ninguna cabeza de sector.

XXII. Órganos internos de control: A las unidades administrativas en los entes públicos y organismos autónomos encargadas de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno de los entes públicos, competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

COMENTARIO

La estructura básica de los OIC debe ser por lo menos de una persona Titular del Órgano Interno de Control, una persona Titular de Responsabilidades, una persona Titular de Auditoría y una persona Titular de Quejas.

En el Estado de México cada ente público cuenta con su propio órgano interno de control, incluidos los de los 125 municipios, mismos que ejercen funciones preventivas, fiscalizan y son competentes para imponer sanciones por faltas no graves.

Aquí se puede consultar el directorio de los OIC's de la Administración Pública central:

[Directorio de los titulares de los Órganos Internos de Control | Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México](#)

Se recomienda la lectura del ensayo del autor, en el libro "Retos que enfrenta la Administración Pública en el Sistema Nacional Anticorrupción" de Editorial Tirant Lo Blanch", denominado "El Papel Preventivo de los Órganos Internos de Control en el Marco del Sistema Nacional Anticorrupción"

[https://editorial.tirant.com/mex/libro/retos-que-enfrenta-la-administracion-publica-en-el-sistema-de-nacional-anticorrupcion-arely-gomez-gonzalez-9788491698661](https://editorial.tirant.com/mex/libro/retos-que-enfrenta-la-administracion-publica-en-el-sistema-nacional-anticorrupcion-arely-gomez-gonzalez-9788491698661)

XXIII. Órgano Superior de Fiscalización: Al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.

COMENTARIO

Los Entes de Fiscalización Superior de los Estados, juegan un papel fundamental en el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, a través del Subsistema llamado Sistema Nacional de Fiscalización y en el Estado de México el sistema local.

Este subsistema es el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones, de conformidad con el artículo 3 fracción XII de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por otro lado, el artículo 37 de la misma Ley, señala que está integrado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública (Ahora con diferente denominación), las Entidades de Fiscalización Superiores Locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas quienes establecerán acciones y mecanismos de coordinación en el ámbito de sus respectivas competencias y promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos.

En mayo de 2013, el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) y la Universidad de Guadalajara, a través de su Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA-UdG) emitieron el resultado a un estudio realizado a las Auditorias Superiores Locales en México en el cual destacan las deficiencias normativas vigentes hasta el 31 de diciembre de 2012, analizando los 32 ordenamientos jurídicos y propusieron una Ley Modelo que e incorpora las mejores prácticas internacionales y nacionales.

https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/5/reporto_completo_imco_udg.pdf

Por ello, es un reto importante homologar todas las Leyes de Fiscalización Locales y armonizarlas con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

La base constitucional de los entes de fiscalización superior locales (EFS) está en el Artículo 116 al señalar que las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes.

En el caso del Estado de México, el nombre que se le asigna es incorrecto, pues lo "Superior" es la Fiscalización, no el Órgano, por lo que sería interesante que se propusiera un cambio al nombre.

A diferencia del ámbito Federal, en el Estado de México no se expidió una nueva Ley de Fiscalización superior, sino que se reformó la Ley de Fiscalización Superior que estaba vigente desde 2004, (Decreto número 69) para armonizarla con el Sistema Nacional y Estatal Anticorrupción.

Portal del OSFEM:

<https://www.osfem.gob.mx/>

XXIV. Plataforma digital estatal: A la plataforma prevista en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y

Municipios, que contará con los sistemas referidos en dicha Ley, así como los contenidos previstos en la presente Ley.

COMENTARIO

De acuerdo con el portal de SESAEMM, la Plataforma Digital Estatal es “*una fuente de inteligencia para construir integridad y combatir la corrupción, que creará valor para el gobierno y la sociedad, a partir de grandes cantidades de datos*”.

“*La Plataforma es un medio para el intercambio de datos anticorrupción del Gobierno, que busca quitar barreras y romper silos de información para que los datos sean comparables, accesibles y utilizables, empezando con seis sistemas de datos prioritarios*”.

<https://sesaemm.gob.mx/plataforma-digital-estatal/>

XXV. Secretaría de la Contraloría: A la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.

COMENTARIO

Es la dependencia del Poder Ejecutivo del Estado encargada de supervisar y evaluar la gestión pública en el estado, así como de vigilar el actuar de los servidores públicos.

Su objetivo principal es garantizar la transparencia, legalidad y eficiencia en la administración pública estatal.

La SECOGEM actúa como el órgano de control interno del gobierno mexiquense, responsable de fiscalizar y supervisar el uso de los recursos públicos y el cumplimiento de las leyes y reglamentos por parte de los funcionarios públicos.

La SECOGEM tiene diversas funciones, entre las que destacan:

Auditoría y evaluación de la gestión pública:

Revisa y analiza el desempeño de las entidades gubernamentales y de los servidores públicos.

Control interno:

Implementa mecanismos para prevenir y detectar actos de corrupción y malas prácticas administrativas.

Vigilancia del actuar de los servidores públicos:

Supervisa el cumplimiento de las normas y principios éticos en el ejercicio de sus funciones.

Atención de denuncias:

Recibe y da seguimiento a denuncias ciudadanas sobre posibles irregularidades en la administración pública.

Promoción de la transparencia y la rendición de cuentas:

Facilita el acceso a la información pública y fomenta la participación ciudadana en el control de la gestión pública.

Sistema Anticorrupción:

Participa como una silla en el Sistema Estatal Anticorrupción.

Fuente:

<https://portal.secogem.gob.mx/>

XXVI. Servidores públicos: A las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito estatal y municipal, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

COMENTARIO

CLASIFICACIONES DE SERVIDOR PÚBLICO, FUNCIONARIO O EMPLEADO.

Fuente de transcripción literal:

<http://www.contraloriatdf.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/cspfe.php>

Existe una amplia distinción entre aquellos empleados con autorización para representar la personalidad del Estado en determinados negocios como los Secretarios de Estado, y el resto de los trabajadores de que dispone; detallando, en el caso de los primeros, las distintas clases de servicios que prestan, ya fueran para la administración general, por ejemplo, un gobernador; para la administración especial el encargado de la hacienda pública; para la instrucción pública los docentes; para la judicatura jueces y magistrados; para la diplomacia embajadores y cónsules; o finalmente los consejeros de estado sin otra misión que la de informar. No obstante, dicha clasificación, ha sido muy superada en la actualidad, ya que las teorías modernas se inclinan por diferenciar las clases de servicios personales que le son prestados al Estado, dependiendo del motivo del desempeño de sus funciones (legislativa, ejecutiva y judicial).

Lo que no ha variado es la pluralidad de formas que revisten los servicios prestados y los regímenes que se aplican a la relación estado-servidor público, lo que trae como consecuencia un sin número de clasificaciones de los empleados del estado.

Dentro de las clasificaciones generales, encontramos la siguiente:

- a) **Representativos y profesionales.** Según se desempeñen como representantes del estado o técnicos;
- b) **Electivos o de nombramiento.** Atendiendo al origen de su designación, esto es, mediante sufragio o por decisión de la autoridad competente;
- c) **Federales, estatales y municipales.** De conformidad a la estructura administrativa de su adscripción;
- d) **Autoridades o agentes.** Según su potestad de mando, siendo los segundos meros auxiliares o ejecutivos;
- e) **Inamovibles y amovibles.** De acuerdo a su estabilidad en el empleo. En derecho mexicano, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contempla el privilegio de inamovilidad para aquellos trabajadores de base que hayan cumplido seis meses en funciones de manera ininterrumpida;
- f) **Colegiados y unipersonales.** Cuando la función requiera del concurso de otros servidores públicos, por ejemplo, los integrantes de un cuerpo colegiado, como los comités de adquisiciones, o bien, los senadores y diputados en su actividad legislativa; y los que deben desempeñarse de forma individualizada, y
- g) **Honoríficos o remunerados.** Según reciba o no sueldo. Se hace necesario aclarar que no todos los que prestan un servicio personal al Estado, por ese sólo hecho, deben ser considerados trabajadores del Estado. Tal es el caso de quienes, en México, sujetos a una relación jurídica de carácter privado desempeñan eventualmente una tarea para el Estado (por ejemplo, los profesionales), la cual circunstancialmente debe ser satisfecha y o bien se carece para ella del personal especializado o momentáneamente las cargas de trabajo así lo ameritan.

Por otro lado, tenemos otras clasificaciones, atendiendo a la naturaleza de la función encomendada, según la forma o instrumento mediante el cual se sustenta su contratación, estos son:

Servicios que se prestan en virtud de nombramiento. El nombramiento es el más usual por el que el Estado se allega de los servicios personales necesarios para cumplir con sus funciones; en torno a él, se ha ventilado una larga disputa entre quienes lo consideran como un acto administrativo y los que lo catalogan como contrato, particularmente, los servidores públicos federales, estatales o municipales.

Existe, cuando menos, otra clase de servicio personal que se presta al Estado y que es importante mencionar: la que se otorga por virtud de un contrato colectivo de trabajo, típico de algunas instituciones paraestatales, como Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Federal de Electricidad, etc., cuyas relaciones laborales están regidas

principalmente por el apartado A del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo.

Servicios que se prestan por contrato. La práctica administrativa en este caso está dirigida a la procuración de servicios necesarios para el Estado, de carácter eventual o especializado, y para los que éste no requiere sostener una relación de trabajo permanente con quienes lo presten. Por ello, decide captar profesionales libres con los cuales establece un vínculo de carácter netamente civil, aunque en algunos casos, es de carácter meramente administrativo, como los prestadores de servicios bajo el régimen de honorarios.

De igual manera, se pueden clasificar a los trabajadores al servicio del Estado por nivel jerárquico en: funcionarios y empleados:

- **Empleados.**- Es quien presta sus servicios para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario; su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna;
- **Funcionarios.**- Éstos disponen de un poder jerárquico con respecto de los empleados y los demás funcionarios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina; nos referimos a todos los llamados mandos medios y a parte de los denominados mandos superiores desde jefe de unidad departamental hasta subsecretario, y
- **Altos Funcionarios.**- Es aquel que desempeña en el ámbito federal, un cargo de elección popular: Presidente de la República, diputado o senador; el que se encuentra en el máximo nivel dentro del poder judicial como un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; o que es titular de cualquier dependencia del poder ejecutivo como es un Secretario de Estado. Conforme a la constitución federal aquí quedan incluidos todos los servidores públicos a quienes, para serles exigida responsabilidad, requieren declaratoria de procedencia del órgano legislativo.

Por su parte, la legislación mexicana clasifica a los funcionarios según ejercen la función pública, esto es, los divide en:

- a) **Empleados de confianza;** y
- b) **Empleados de base.**

Ambos son los que en apariencia equivalen a la clasificación que distingue en funcionarios y en empleados, específicamente, el apartado B del art. 123 constitucional en su fracc. XIV, que hace referencia a que los cargos de confianza serán los determinados por la ley, y además, deja protegidos los derechos de quienes los desempeñen, tanto en materia de seguridad social como de protección al salario. La Ley reglamentaria, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su art. 5º enlista a los trabajadores que son considerados de confianza y, por exclusión, determina a los de base.

Por otra parte, encontramos una clasificación que atiende al criterio de su adscripción:

Servidores públicos de la administración paraestatal local y municipal. Si en el plano federal no se ha logrado una solución a la existencia de distintos sistemas legales destinados a regular la función pública, menos aún en las entidades federativas y los ayuntamientos. Así, hay diferentes criterios para regular a los servidores de la administración centralizada local, a los de los otros poderes, a los cuerpos de seguridad y a los trabajadores de los organismos paraestatales de la entidad federativa y del municipio. Aunque resulta discutible si los empleados de los entes descentralizados y de las sociedades de estado (municipales y estatales), realizan o no función pública; es claro que sí efectúan un trabajo cuya regulación no debe quedar desprotegida por el orden jurídico, en tanto continúa la discusión acerca de cuál es la contraparte de la relación laboral, si el estado u otra persona. A la fecha, predomina la indefinición y, por tanto, la diversidad de regímenes legales para normar las relaciones existentes entre la administración pública paraestatal local y municipal; esto acarrea en el fondo una desprotección para el trabajador, y para el jurista implica analizar cada caso concreto, a efecto de determinar qué ordenamiento es el aplicable.

Servidores públicos de las entidades federativas y de los municipios. Según la Constitución General de la República, los poderes de los estados miembros de la federación se organizarán conforme la Constitución Política de cada uno de ellos y las relaciones de trabajo entre las entidades federativas y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales con base en lo dispuesto por el art. 123 de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias. El texto original de dicho dispositivo suponía competencia de las legislaturas locales o estatales para legislar en materia laboral, respecto a los servidores de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios. Con motivo de la reforma a dicho artículo en 1929, destinada a federalizar la materia del trabajo, la carta magna fue omisa con respecto a la burocracia de los estados y ayuntamientos. Dicha situación provocó una larga polémica en torno a qué legislación laboral les era aplicable a tales servidores públicos, si la federal del trabajo, la burocrática federal, alguna que especialmente emitiera un gobierno local, el código civil estatal, los acuerdos del gobernador, ninguna de ellas, etcétera.

En reforma de marzo de 1987, el constituyente permanente pone punto final a la expresada polémica al establecer en los art. 115 frac. VIII, segundo Párr. y en el 116 frac. VI, a quién compete legislar en materia local burocrática, es decir, a la legislatura de cada entidad federativa con base en el art. 123 y disposiciones de él derivadas. Aunque el texto constitucional no dice si la base para esas leyes burocráticas municipales ha de ser el apartado A o el B del art. 123, debemos interpretar en el sentido que será el segundo el que servirá de modelo a esa normatividad; siguiéndose supletoriamente el contenido del apartado A.

Ordinariamente, la función pública, que por lo común lleva implícita la permanencia en su prestación, se cumple desde el oficio o cargo público, por quienes pueden ser denominados genéricamente los "funcionarios públicos", de los cuales se tiene la siguiente clasificación:

Primera: Funcionarios de jure y funcionarios de facto. Los cuales se refieren a lo que por virtud del nombramiento realizan una función pública, y los que de hecho, aunque ésta pudiera ser ilegal.

Segunda: Funcionarios rentados o remunerados (con fondos estatales en definitiva), titulares o precarios en "empleos" o "puestos" dotados de estipendio o sueldo; y funcionarios ad-honorem (o ad honoris o ad honorem, como se ha dado en llamarles).

Tercera: Aunque poco determinada, es útil la agrupación de los funcionarios en tres distintos niveles, según el grado de idoneidad que exhiban las personas o reclaman los cargos, a saber, nivel inicial o inferior, nivel medio y nivel superior.

Cuarta: Por la naturaleza del servicio o función. Se distingue una "planta directiva, profesional y técnica" de una "planta administrativa"; según el método funcional hay una agrupación en clases: a) clase directiva; b) clase técnico-profesional; c) clase semitécnica; d) clase administrativa; e) clase obrera; y f) clase de servicio.

XXVII. Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción: A la instancia de coordinación entre las autoridades de los órganos de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas, actos y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

COMENTARIO

El Estado de México es la única entidad federativa que obliga a cada uno de sus 125 municipios a contar con un Sistema Municipal Anticorrupción.

La Contraloría del Poder Legislativo coadyuva en la instalación de los Sistemas Municipales Anticorrupción estableciendo comunicación con ayuntamientos sobre labores emprendidas en esta conformación, análisis de la información recibida, vinculación con el enlace designado y el seguimiento al calendario de fechas comprometidas para el cumplimiento de avances.

Los Sistemas Municipales Anticorrupción, son la instancia de coordinación y coadyuvancia con el Sistema Estatal Anticorrupción, que concurrentemente tendrá por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas, acciones y procedimientos en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas, actos y hechos de corrupción, así como coadyuvar con las autoridades competentes en la fiscalización y control de recursos públicos en el ámbito municipal.

https://sesaemm.gob.mx/sistemas_anticorrupcion-05-sistemas_municipales_anticorrupcion/

XXVIII. Tribunal de Justicia Administrativa: Al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

COMENTARIO

Es un órgano autónomo con funciones jurisdiccionales que cuenta con autonomía e independencia para emitir sus resoluciones y tiene competencia para resolver las

controversias entre los particulares y la administración pública estatal y municipal, así como para imponer sanciones por faltas administrativas graves de servidores públicos y de particulares.

De acuerdo con su Ley Orgánica, El TRIJAEM es un eje rector para la administración pública que busca lograr el perfeccionamiento constante de sus actuaciones, el respeto al derecho humano a una buena administración y la proporcionalidad entre el interés público y los derechos fundamentales.

Portal del TRIJAEM:

<https://trijaem.gob.mx/>

XIX. Unidad de medida y actualización: *Unidad de cuenta, índice, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en este ordenamiento.*

COMENTARIO

La Unidad de Medida y Actualización (UMA) es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

El valor mensual de la UMA se calcula multiplicando su valor diario por 30.4 veces y su valor anual se calcula multiplicando su valor mensual por 12.

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN

Año	Diario	Mensual	Anual
2025	\$ 113.14	\$ 3,439.46	\$ 41,273.52
2024	\$ 108.57	\$ 3,300.53	\$ 39,606.36
2023	\$ 103.74	\$ 3,153.70	\$ 37,844.40
2022	\$ 98.22	\$ 2,925.09	\$ 35,101.08
2021	\$ 89.62	\$ 2,724.45	\$ 32,693.40
2020	\$ 86.88	\$ 2,641.15	\$ 31,693.80
2019	\$ 84.49	\$ 2,568.50	\$ 30,822.00
2018	\$ 80.60	\$ 2,450.24	\$ 29,402.88
2017	\$ 75.49	\$ 2,294.90	\$ 27,538.80

<https://www.inegi.org.mx/temas/uma/#:~:text=La%20Unidad%20de%20Medida%20y,em,anen%20de%20todas%20las%20anteriores.>

Artículo 4. Son sujetos de esta Ley:

I. Los servidores públicos de la administración pública estatal y municipal.

II. Aquellas personas que habiendo fungido como servidores públicos se encuentren en alguno de los supuestos establecidos en la presente Ley.

III. Los particulares vinculados con faltas administrativas graves.

COMENTARIO

Al señalar la fracción I a "Los servidores públicos" se entiende que TODAS las personas que ocupen un cargo público en el Estado o sus municipios, independientemente del poder, orden o nivel de gobierno en el que laboren, están sujetos a la aplicación de esa Ley.

Por primera vez se incorpora a los particulares en una Ley Disciplinaria que históricamente había regulado solo el régimen de servidores públicos.

Más adelante señalaremos los antecedentes de esta incorporación.

Artículo 5. *No se considerarán servidores públicos los consejeros independientes de los órganos de gobierno de las empresas de participación estatal y/o municipal, ni de los entes públicos en cuyas leyes de creación se prevea expresamente, sin perjuicio de las responsabilidades que establecen las leyes que los regulan.*

COMENTARIO

En la Ley del Estado de México únicamente se replicó el primer párrafo de la Ley General.

Este artículo regula los casos de exclusión de quienes no deben ser considerados como servidores públicos y señala que son los consejeros independientes de los órganos de gobierno de las empresas productivas del Estado ni de los entes públicos en cuyas leyes de creación se prevea expresamente y los consejeros independientes que, en su caso, integren los órganos de gobierno de entidades de la Administración Pública Federal que realicen actividades comerciales, conforme a lo establecido en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, quienes pueden ser contratados como consejeros, cuando se cumplen los requisitos señalados.

Si la Ley los excluye de considerarlos como servidores públicos, por lo menos se debería regular un régimen especial para este tipo de servicios profesionales, por la importancia en las decisiones que se toman en esos órganos de gobierno, en donde muchas veces implica el ejercicio de recursos públicos.

Por otro lado, está también el caso de los miembros de los Comités de Participación Ciudadana, que, por disposición de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley del Estado de México, no son servidores públicos, sin embargo, su función tiene relación directa con este régimen.

**CAPÍTULO SEGUNDO
DE LOS PRINCIPIOS Y DIRECTRICES QUE RIGEN LA ACTUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Artículo 6. *Todos los entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento de la Administración Pública Estatal o municipal y la actuación ética y responsable de sus servidores públicos.*

COMENTARIO

Al referirse a "Los Entes Públicos" es incorrecto pues la Ley está dirigida a los servidores públicos no a las instituciones públicas.

Son los servidores públicos de mandos directivos quienes deben crear, mantener y garantizar el adecuado funcionamiento del ente que dirigen.

Las y los titulares de los entes públicos deben garantizar en la organización interna de la institución, la correcta definición de funciones y responsabilidades de cada área, la asignación correcta de recursos públicos (Humanos, financieros y materiales) y la implementación de un sistema de gestión eficaz, a través de la debida aplicación de la normatividad vigente y si no la hay, propiciar su expedición.

También deben asegurar que los servidores públicos actúen con integridad, honestidad y transparencia en el desempeño de sus funciones.

Un esquema que garantiza lo que este artículo dispone, es el funcionamiento de los Comités de Control y Desempeño institucional. (COCODI)

Artículo 7. *Todo servidor público sin perjuicio de sus derechos y obligaciones laborales deberá observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Pùblicos observarán las siguientes directrices:*

I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o

comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.

II. *Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización.*

III. *Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población.*

IV. *Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva.*

V. *Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades.*

VI. *Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

VII. *Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constituciones Federal y Local, así como en los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano.*

VIII. *Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido, tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general.*

IX. *Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones.*

X. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado de México.

COMENTARIO

En la Ley del Estado de México, se suprimieron algunas directrices contempladas en la Ley General y se agregó en el primer párrafo el texto “sin perjuicio de sus derechos y obligaciones laborales”.

Las directrices de la Ley General suprimidas en la Ley Local resultan aplicables para los servidores públicos del Estado de México y son las siguientes:

XI. Separarse legalmente de los activos e intereses económicos que afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades en el servicio público y que constituyan conflicto de intereses, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, en forma previa a la asunción de cualquier empleo, cargo o comisión;

XII. Abstenerse de intervenir o promover, por sí o por interpósito persona, en la selección, nombramiento o designación para el servicio público de personas con quienes tenga parentesco por filiación hasta el cuarto grado o por afinidad hasta el segundo grado.

XIII. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado mexicano. La separación de activos o intereses económicos a que se refiere la fracción XI de este artículo deberá comprobarse mediante la exhibición de los instrumentos legales conducentes, mismos que deberán incluir una cláusula que garantice la vigencia de la separación durante el tiempo de ejercicio del cargo y hasta por un año posterior a haberse retirado del empleo, cargo o comisión.

Así mismo, en la fracción que se refiere a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constituciones Federal y Local, agrega a los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

De la lectura de las trece fracciones de la Ley General, se desprende claramente que se trata de obligaciones y prohibiciones, pero con trato deontológico, por lo que su solo incumplimiento no se traduce en automático en una irregularidad sancionable, pues deben estar vinculadas con alguna falta administrativa del catálogo de la propia Ley.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la del Sistema Local, en sus respectivos artículos 5, establecen un catálogo de principios diferente, pues no contempla el de “Disciplina” ni el de “Rendición de Cuentas” pero agrega el de “Equidad”, “Transparencia”, “Economía” y “Competencia por Mérito”.

A continuación, se define brevemente cada concepto incluyendo los de ambas leyes generales y locales:

Disciplina

Es la observancia estricta a las leyes y ordenamientos del servicio público y consiste en cumplir y hacer cumplir las leyes.

El deber de disciplina implica el acatamiento del órgano inferior a la orden del superior. Esto implica que los servidores públicos pueden ser sancionados cuando no actúan con disciplina.

Legalidad

Se refiere a que la actuación de los servidores públicos debe ser estrictamente apegada al marco jurídico que rige su función.

Para ello, es obligación de todos los servidores públicos, conocer, cumplir y hacer cumplir las disposiciones jurídicas que regulen el ejercicio de sus funciones.

Objetividad

Traducido al derecho y los deberes de los servidores públicos, la objetividad se forma a partir de teorías neutrales, imparciales y por supuesto totalmente impersonales y crear un distanciamiento del individuo para excluir totalmente la apreciación subjetiva de alguna situación.

Es decir, los servidores públicos están obligados a actuar alejados de su percepción subjetiva sobre las cosas y ser objetivos en la toma de decisiones.

Profesionalismo

Es la manera o la forma de desempeñar un cargo público con total compromiso, buscando la excelencia y actuando con mesura y responsabilidad, lo que implica el respeto a los compañeros de trabajo, la puntualidad, la pulcritud, la humildad y el ser solidario con todas aquellas personas con las que tenga trato con motivo de su encargo, asumiendo plenamente ante la sociedad, el compromiso de desempeñar sus funciones y atribuciones en forma adecuada.

Honradez

Es el deber del servidor público de actuar sin pretender obtener beneficios adicionales a los que se reciben con motivo de la contraprestación por el cargo ocupado.

Lealtad

Este principio es básico en el servicio público y en cualquier otro empleo.

Así como un empleado en la iniciativa privada le debe lealtad a la empresa para la que trabaja o a la marca que representa, guardando el secreto profesional y trabajando en beneficio de la misma, en este caso, los servidores públicos deben observar lealtad al servicio público, prevaleciendo el interés común por encima del particular.

Por ello, la lealtad implica actuar con honradez y legalidad, poniendo sobre un interés personal, el honor que representa servir a la nación desde el servicio público.

Imparcialidad

Principio íntimamente ligado con la Objetividad e implica actuar sin inclinarse a favorecer a unos por encima de otros.

Es un criterio de justicia, que obliga a los servidores públicos a actuar sin prejuicios o tratos diferenciados por razones injustificadas, debiendo dar el mismo trato cuando sean circunstancias iguales y solo en casos especiales hacerlo de forma diferente, justificándolo con la debida objetividad.

Eficiencia

La eficiencia implica que los servidores públicos están obligados a dar lo mejor de sí mismos para lograr productividad y cumplir los objetivos de la función que desempeñan.

Ello implica implementar la mejora continua en las actividades inherentes al servicio público, aplicar la creatividad e innovación buscando siempre la calidad en el servicio.

Eficacia

Los servidores públicos deben tener la capacidad de alcanzar los objetivos propuestos por el órgano público para el cual trabajen y así cumplir con la expectativa que tiene la sociedad.

La eficacia se refiere a "hacer más con menos" y tiene que ver con los resultados obtenidos por el servidor público.

Por ello, no basta con ser eficiente, pues se debe buscar también la eficacia para lograr los objetivos y las metas planteadas y cumplir las exigencias previstas por la función pública.

Equidad

Este principio está íntimamente ligado con la imparcialidad y se utiliza a menudo para vinculado con la justicia y la igualdad representando un equilibrio entre la justicia natural y el derecho positivo por ello, el servidor público que actúa con equidad lo lleva a actuar también con objetividad e imparcialidad.

Transparencia

Implica que los servidores públicos deben permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, con excepción de los casos previsto en las leyes y protegiendo los derechos de privacidad de los particulares.

También implica hacer uso responsable y claro de los recursos públicos, evitando la discrecionalidad indebida en su aplicación.

Rendición de Cuentas

Principio ligado a la transparencia e implica que el Estado debe explicar a la sociedad en qué utiliza los recursos públicos y los resultados en la implementación de políticas públicas, prestación de servicios o gasto corriente, sometiéndose así al escrutinio público.

Economía

Implica que los recursos materiales, humanos y financieros que le son asignados a los servidores públicos, así como el presupuesto que ejerzan, deberán ser utilizados en observancia a las disposiciones y criterios de racionalidad, austeridad, disciplina y ahorro presupuestario.

Integridad

Los servidores públicos deben mostrar una conducta adecuada para generar credibilidad y fomentar la cultura de la confianza en las instituciones públicas.

Sin duda, este principio está relacionado con la honestidad y juntos permiten que el servidor público sea digno de la confianza de la sociedad para el manejo de la información y recursos públicos.

Competencia por mérito

Este principio se refiere a una especie de "servicio profesional de carrera".

Los servidores públicos deben capacitarse de manera continua para aspirar a un crecimiento personal dentro de las estructuras gubernamentales para lo cual serán evaluados de manera continua.

Un servicio público de carrera garantiza cierto grado de continuidad en el desarrollo de las políticas públicas cuando hay cambios de poder, pues gran parte de las tareas del gobierno continúan como antes, y es importante que su seguimiento no se vea innecesariamente pausado.

El autor ha propuesto en diferentes foros académicos, la necesidad de convertir estas directrices en un catálogo de obligaciones y prohibiciones generales y ampliar los supuestos.

CAPÍTULO TERCERO DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA LA APLICACIÓN DE LA PRESENTE LEY

Artículo 8. Las autoridades Estatales y Municipales se coordinarán en el cumplimiento del objeto y los objetivos de la presente Ley.

El Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción, establecerá las bases y principios de coordinación entre las autoridades competentes en la materia en el Estado de México y sus municipios.

COMENTARIO

La distribución de competencias se origina en el modelo previsto por el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos complementada con los artículos 115 y 116 del mismo ordenamiento.

En la distribución de competencias hay facultades únicamente reservadas a la federación, así como aquéllas implícitas que sean necesarias para ejercerlas, las facultades que le corresponden a los estados a partir de un sistema de asignación residual en términos del artículo 124 de la Constitución o expresamente asignadas a los estados en las Leyes Generales, como se verá en el análisis de algunos artículos de esta Ley.

La coordinación entre autoridades estatales y municipales es fundamental para el cumplimiento de los objetivos de esta ley, lo que las obliga a trabajar de manera conjunta en la aplicación de la Ley de Responsabilidades Administrativas.

Esta coordinación implica la suma de esfuerzos para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas, unificación de criterios, no duplicidad en las auditorías y revisiones, etc.

Artículo 9. En el ámbito de su competencia, son autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

I. La Secretaría de la Contraloría.

II. El Órgano Superior de Fiscalización.

III. El Tribunal de Justicia Administrativa.

IV. El Consejo de la Judicatura auxiliándose de su órgano interno de control.

V. Los síndicos municipales y el órgano de contraloría interna municipal.

VI. Los órganos constitucionales autónomos.

VII. Las unidades de responsabilidades de las empresas de participación estatal o municipal, de conformidad con las leyes que las regulan. Para tal efecto contarán exclusivamente con las siguientes atribuciones:

a) Las que esta Ley prevé para las autoridades investigadoras y substanciadoras.

b) Las necesarias para imponer sanciones por faltas administrativas no graves.

c) Las relacionadas con la plataforma digital estatal en los términos previstos en esta Ley.

VIII. Los órganos internos de control.

IX. La Contraloría del Poder Legislativo.

X. Las demás autoridades que determinen las leyes.

COMENTARIO

Este artículo es fundamental para determinar la distribución de competencias de las autoridades, además de que reglamenta el régimen de excepción constitucional de los poderes judiciales y algunas restricciones respecto de las Unidades de Responsabilidades.

Es importante darle la debida interpretación y alcances al texto de este numeral pues cuando señala “En el ámbito de su competencia” la intención del legislador fue señalar que las autoridades tienen atribuciones específicas y distintas naturalezas y cada una actúa en la aplicación de esta ley, en función de eso.

En el Estado de México atinadamente se agrega a la Contraloría del Poder Legislativo.

En el libro “Retos de la Fiscalización en México” que coordinaron los destacados académicos Sergio Huacuja Betancourt y Alfredo Adam Adam con el sello de la Universidad Nacional Autónoma de México, denominado “Problemas Capitales de la Fiscalización Superior en México”, este autor hace algunas reflexiones respecto de la indebida interpretación que se hace en algunos casos de esta distribución de competencias.

Dicho texto puede descargarse de forma gratuita en el siguiente link:

https://sug.unam.mx/docs/publicaciones/libros/fiscalizacion_mexico.pdf

Dentro de las reflexiones que hago en mi colaboración, me refiero a la problemática del sistema de competencias concurrentes que existe en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, replicado en la Ley del Estado de México.

Después de 8 años de vigencia de la Ley, todavía los entes de fiscalización superior (EFS) e incluso los tribunales de justicia administrativa (TJA) siguen cometiendo errores por el desconocimiento de los alcances de este sistema de distribución de competencias.

Los Entes de Fiscalización Superior (EFS) basan su actuación en las leyes sustantivas que rigen su función esencial que son las leyes de Fiscalización Superior, pero también están obligadas a aplicar la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y en su caso las leyes locales de esta materia.

En la interpretación de las disposiciones en materia de responsabilidades administrativas es cuando desbordan su competencia natural.

Los EFS no deben realizar investigaciones directas si no provienen del resultado de la fiscalización superior y mucho menos si se trata de faltas graves diversas a las relacionadas con su función esencial, pues eso es competencia de los órganos internos de control.

Las investigaciones que realicen los EFS por conducto de sus áreas competentes, deben ser iniciadas una vez que se reciban los insumos de auditoría y nunca de manera directa al recibir una denuncia, pues ello invadiría las facultades expresas de los órganos internos de control.

La función sustantiva de los EFS, es realizar la fiscalización de las cuentas públicas y no investigaciones que no sean producto de los resultados de dicha fiscalización o de faltas que no estén relacionadas con su función sustantiva.

La competencia de las Autoridades Investigadoras (AI) de los EFS, se acota a recibir los insumos de las auditorías que detectan probables irregularidades vinculadas con las referidas cuentas públicas.

Pensar en la posibilidad de que así sea, implicaría desviar el objetivo y funciones de los EFS y el riesgo inminente de que estos caigan en la tentación de privilegiar la atención de denuncias a través de las AI, por encima de la realización de auditorías.

Si un EFS derivado de la interpretación desbordada de la legislación realiza investigaciones directas sin pasar por la fiscalización superior o de faltas administrativas graves que no estén relacionadas con su función sustantiva, hace ilegal el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y en consecuencia el Tribunal de Justicia Administrativa que corresponda debe sobreseer el procedimiento disciplinario por incompetencia de origen.

Cualquier interpretación o disposición en leyes estatales que lo permita, violenta el orden constitucional y federal y se estaría en conflicto con la facultad de los órganos internos de control como las autoridades competentes para conocer e investigar faltas graves y no graves de conformidad con el sistema establecido en la LGRA y esta Ley Local.

El artículo 79 de la Constitución General señala entre otras cosas que la Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales y derivado de sus investigaciones, promoverá las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Así mismo, el artículo 109, fracción III de la misma Carta Magna, señala 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, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente, destacando que "las demás faltas y sanciones administrativas", serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Lo anterior, implica que los órganos internos de control son competentes para investigar todas las faltas, sean graves o no graves y solo tendrán competencia para resolver las no graves.

El artículo 116, fracción II, señala que las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, y destaca los principios de la función de fiscalización.

Ahora bien, en cuanto a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los artículos 9 al 12 establecen claramente que cada autoridad actuará en el ámbito de su competencia.

El artículo 91, señala que la investigación iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes y el artículo 94 otorga a las Autoridades investigadoras llevar de oficio las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas, dejando a salvo las investigaciones que se deriven de las denuncias.

El artículo 98 reitera lo señalado en el artículo 11, referente a las facultades de la ASF y los EFS locales para investigar las faltas graves.

Interpretar aisladamente los anteriores preceptos sin tomar en cuenta que cada ente actúa en estricto ámbito de sus competencias sustantivas es un error delicado que puede derivar en desvíos de poder y actos arbitrarios.

Debemos destacar que tanto la LGRA y la Ley del Estado de México, así como las leyes de fiscalización superior, reiteran en sus preceptos las frases "...en el ámbito de su competencia", "...de la fiscalización que realice", "...que detecte durante sus auditorías e investigaciones", "...cuando los pliegos de observaciones no sean solventados", "derivadas de la fiscalización y "derivado de sus auditorías".

Artículo 10. *La Secretaría de la Contraloría y los órganos internos de control tendrán a su cargo, en el ámbito de su*

competencia, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas.

En el caso de la Contraloría del Poder Legislativo, será competente respecto de los servidores públicos de elección popular municipal y de los mismos servidores públicos del Poder Legislativo.

Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, la Secretaría de la Contraloría y los órganos internos de control, serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta Ley.

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

COMENTARIO

Este artículo le da competencia (con una redacción un tanto confusa) a la Secretaría de la Contraloría y los órganos internos de para investigar y calificar las faltas administrativas, sustanciar los procedimientos, así como resolver en el caso de las faltas no graves.

También les otorga facultades preventivas y de revisión, sin mencionar la palabra “auditoría” y se les legitima para presentar denuncias por hechos de corrupción ante las fiscalías anticorrupción.

Lo anterior implica la obligación de los órganos internos de control, al emitir un Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa que califique la comisión de una falta grave, de presentar la denuncia penal correspondiente en caso de que la conducta encuadre también como delito.

Evidentemente es facultad concurrente de la SECOGEM y de los órganos internos de control, el iniciar y resolver procedimientos por faltas no graves pues estos últimos dependen jerárquica y funcionalmente de la Secretaría quien puede atraer casos o investigarlos de origen.

En agosto de 2025 se emitió una tesis aislada orientadora a este tema, en un caso de Zacatecas:

Registro digital: 2030968

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Undécima Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: XXIII.2o.22 A (11a.)

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Tipo: Aislada

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR FALTAS NO GRAVES. PUEDEN SER INVESTIGADAS DE MANERA CONCURRENTE POR LA UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y CALIFICACIÓN DE FALTAS DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE ZACATECAS, O POR LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL.

Hechos: La Unidad de Investigación y Calificación de Faltas de la Secretaría de la Función Pública del Estado de Zacatecas instauró procedimiento de responsabilidad administrativa a diversos servidores públicos, en el cual fueron sancionados por una falta no grave.

Contra esa resolución las personas sancionadas promovieron juicio de nulidad. El Tribunal de Justicia Administrativa estatal reconoció su validez y convalidó las facultades de la autoridad sustanciadora y resolutora del procedimiento.

En amparo directo se controvirtió la competencia de dicha Unidad, al estimarse que la autoridad competente para conocer del procedimiento era el Órgano Interno de Control.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que tanto la Unidad de Investigación y Calificación de Faltas de la Secretaría de la Función Pública del Estado de Zacatecas, como los Órganos Internos de Control, tienen facultades para sustanciar, concurrentemente, los procedimientos de responsabilidad administrativa por faltas no graves.

Justificación: De los artículos 13, fracciones III, IX, XII y 60, fracciones V, XI y XIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública de dicha entidad federativa abrogado, se advierte que la Unidad y los Órganos señalados tienen idénticas facultades en torno a los procedimientos de responsabilidad administrativa.

La única diferencia es que la Unidad tiene atribuciones en las dependencias y entidades de la administración pública local, mientras que las autoridades investigadoras de los Órganos Internos de Control las tienen únicamente en la dependencia o entidad a la que estén adscritos.

Ello se advierte de la interpretación sistemática del citado reglamento, pues los titulares de las autoridades que integran el Órgano Interno de Control son nombrados a efecto de realizar las atribuciones que les confieren las normas, con la limitante que indica su propio nombramiento.

Por tanto, la referida unidad es competente para realizar indagatorias en cuanto a posibles faltas administrativas de todas y cada una de las dependencias y entidades que integran la

administración pública de la citada entidad federativa, incluso para continuar las iniciadas por los Órganos Internos de Control.

Máxime que la fracción XIX del indicado artículo 13 establece la facultad de la Unidad de Investigación de atraer cualquier indagatoria de un Órgano Interno de Control, sin que esté prevista una competencia exclusiva para la primera, al ser una facultad potestativa o discrecional basada en el arbitrio del titular de la citada unidad que decida ejercerla; de ahí que su aplicación no esté regulada a cierta materia específica o tipo de asunto, pues de haber sido así, el legislador lo hubiera previsto en esos términos.

Tratándose de faltas administrativas no graves cometidas por un servidor público adscrito a una entidad o dependencia en la que exista la conformación de un Órgano Interno de Control, podrá ser investigada por la autoridad investigadora de ese órgano, o bien, por la Unidad de Investigación y Calificación de Faltas de la Secretaría de la Función Pública del Estado de Zacatecas, al ser notoria la existencia de una concurrencia sistemática de disposiciones que no se contraponen o excluyen entre sí, por el contrario, se combinan y complementan.

Además, los artículos 9 y 10 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas reflejan esa concurrencia de facultades, al prever que tanto las secretarías, como los Órganos de Control Interno –con figuras homólogas en las entidades federativas– tienen a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas, y tratándose de faltas administrativas no graves, dichas autoridades tendrán facultades para iniciar, sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa, en los términos de la citada legislación.

En ese contexto, si se atribuye una falta administrativa no grave a servidores públicos, es evidente que la Secretaría de la Función Pública del Estado de Zacatecas, por conducto de la Unidad de Investigación y Calificación de Faltas y la Subsecretaría de Responsabilidades, tiene facultades expresas para investigar, iniciar, sustanciar y resolver el procedimiento respectivo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO.

Amparo directo 89/2024. 31 de enero de 2025. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Gabriel Sánchez Iriarte. Secretario: Dante Lev González Herrera.

Amparo directo 118/2024. 31 de enero de 2025. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Gabriel Sánchez Iriarte. Secretario: Guillermo Rivera Arteaga.

Amparo directo 117/2024. 31 de enero de 2025. Unanimidad de votos. Ponente: Lorena Casillas Baca, secretaria de tribunal autorizada por el Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada. Secretaria: Angélica Villagómez Díaz.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de agosto de 2025 a las 10:23 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Artículo 11. Además de las atribuciones señaladas en el artículo anterior, los órganos internos de control, serán competentes para:

I. Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Estatal Anticorrupción.

II. Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, según corresponda en el ámbito de su competencia.

III. Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía General de Justicia del Estado de México o en su caso ante el homólogo en el ámbito federal.

COMENTARIO

El contenido del artículo 10 en la Ley General, lo divide en dos artículos (10 y 11) la Ley del Estado de México.

Los mecanismos internos para prevenir responsabilidades administrativas deben orientarse en el impulso de políticas públicas relacionadas con la integridad, la expedición códigos de ética y de conducta, sistemas de control interno, programas de capacitación y canales efectivos de denuncia.

Artículo 12. El Órgano Superior de Fiscalización será competente para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves.

En caso que el Órgano Superior de Fiscalización tenga conocimiento o detecte posibles faltas administrativas no graves, dará vista a la Secretaría de la Contraloría o a los órganos internos de control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones procedentes.

En los casos en que, derivado de sus investigaciones, exista la presunta comisión de delitos, presentará las denuncias correspondientes ante la Fiscalía competente.

COMENTARIO

Se le otorga al Órgano Superior de Fiscalización (OSFEM) la competencia para investigar y substanciar el procedimiento disciplinario por faltas administrativas graves, lo que implica que, si derivado de sus auditorías determinan la posible comisión de faltas administrativas, deberán emitir ellos mismos el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y citar a los presuntos responsables a la audiencia inicial. Una vez desahogada, deberán turnar el expediente al Tribunal de Justicia Administrativa que corresponda, como se verá en los artículos que regulan el procedimiento.

Si detectan posibles faltas administrativas deberán dar cuenta de ello a los órganos internos de control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan.

Este punto, ha sido de mucho debate en la práctica pues en este artículo no se establece el momento se deberá dar esa vista, si al determinar observaciones o al concluir la auditoría con el informe.

Lo anterior propicia que, en la práctica, esas vistas se den antes de las conclusiones de la Auditoría, lo que imposibilita a los órganos internos de control a "continuar con la investigación" o iniciar el procedimiento disciplinario pues todavía está en etapa de solventación.

Artículo 13. *El Tribunal de Justicia Administrativa, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estará facultado para resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y de faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en la presente Ley.*

COMENTARIO

Fuente de competencia para el Tribunal de Justicia Administrativa que históricamente su competencia ordinaria era la de conocer de las controversias entre los particulares y la administración pública estatal y municipal.

El artículo debería decir también "sustanciar", no solo resolver, pues en términos procedimentales, el TRIJAEM recibe el expediente después de celebrada la Audiencia Inicial y el desahogo de pruebas le corresponde a este

Es decir, es autoridad sustanciadora y resolutora.

Artículo 14. *Cuando las autoridades investigadoras determinen que de los actos u omisiones investigados se desprende que el servidor público incurrió en la comisión de faltas administrativas graves y no graves, se deberá substanciar el procedimiento en cuanto a las faltas graves,*

para que el Tribunal de Justicia Administrativa sea quien imponga la sanción que corresponda a dicha falta administrativa grave.

Si el Tribunal de Justicia Administrativa determina que se cometieron tanto faltas administrativas graves, como faltas administrativas no graves, al graduar la sanción que proceda tomará en cuenta la comisión de éstas últimas.

COMENTARIO

Este artículo está mal redactado y genera incertidumbre jurídica, al facultar de manera excepcional al Tribunal de Justicia Administrativa para resolver faltas no graves, cuando estén cometidas en conjunto con faltas graves, sin embargo, esto solo para efectos de la graduación de la sanción, lo que pudiera dejar en estado de indefensión a los servidores públicos.

Artículo 15. *Las responsabilidades distintas a la administrativa, se desarrollarán autónomamente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades que por sus funciones conozcan o reciban las denuncias, turnar éstas a quien deba conocer de ellas.*

La atribución del Tribunal de Justicia Administrativa para imponer sanciones a particulares en términos de esta Ley, no limita las facultades de otras autoridades para los mismos efectos conforme a la legislación aplicable.

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN

Artículo está relacionado con el 109 de la Constitución General y se refiere a garantizar que las responsabilidades de los servidores públicos son en distintas materias y los procedimientos se desarrollan en forma autónoma y señalando la prohibición de imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. (*NON BIS IN IDEM*).

En el Estado de México, cambia un poco la redacción de la Ley General, pero con la misma esencia.

Durante el régimen anterior, surgieron distintas tesis que determinaron que no se viola el *Non Bis in Idem* con la imposición de sanciones en el ámbito penal y administrativo.

Estas son algunas:

Registro No. 169211 Localización:

Novena Época Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVIII, Julio de 2008

Página: 7

Tesis: P. XV/2008 Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PUEDE FINCARSE NO OBSTANTE QUE ÉSTOS SE ENCUENTREN SUJETOS A PROCEDIMIENTO PENAL POR LOS MISMOS HECHOS. La circunstancia de que un servidor público esté sujeto a proceso penal por su probable responsabilidad en la comisión de un delito en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, no impide que se le sancione administrativamente por los mismos hechos, toda vez que los procedimientos de responsabilidad administrativa se instruyen para fincar exclusivamente la indicada responsabilidad por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que los servidores públicos deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, además de que conforme al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ambos procesos se desarrollan autónomamente. Esto es, como los procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos tienen como finalidad que los que sean indignos del cargo sean separados de él (vía suspensión o destitución), quedan inhabilitados por determinado lapso para ocupar otro cargo público, y obligados a resarcir el perjuicio económico causado, es indudable que tienen diversa naturaleza del procedimiento que se instaura de acuerdo a la legislación penal.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número P. XV/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ochenta.

No. Registro: 200,154 Tesis aislada

Materia(s): Administrativa, Constitucional Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta III, Abril de 1996

Tesis: P. LX/96 Página: 128

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.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

Sin embargo, a partir de la entrada en vigor del régimen en 2017, no ha existido todavía pronunciamiento. Algunos estudiosos de la materia hemos insistido en que, si se pudieran vulnerar derechos humanos al aplicar una doble sanción, sobre todo aquellas que tutelan lo mismo.

Los servidores públicos están sujetos al "*lus Puniendi*" del estado por diferentes vías, una de ellas la administrativa, que busca la eficiencia de la administración pública y que tendría una consecuencia correctiva y más no punitiva y la diferencia clara con el Derecho Penal es que las primeras son altamente discretionales, por lo que aparentemente no son taxativas, es decir, no necesitarían estar perfectamente tipificadas.

Cabe señalar que en otros países como Alemania y España el Derecho Disciplinario y el Penal están equiparados, lo que en México no sucede, sin embargo pareciera que la legislación del Sistema Nacional Anticorrupción, si equipara ambas materias ya que en el caso de las faltas graves, en algunos casos, los supuestos son idénticos o muy similares a los tipos penales, incluso en su denominación, lo que es digno de análisis por la complejidad que puede resultar ya en la práctica, pues por primera vez en la historia parece que tenemos tipos administrativos-penales.

Lo anterior implica que el servidor público al cometer una falta administrativa grave pudiera estar también cometiendo un delito por hechos de corrupción, en ambos casos con los mismos elementos y denominación.

En el primer caso sancionable por el Tribunal de Justicia Administrativa y en el segundo por un juez penal, previo procedimiento ante la Fiscalía Anticorrupción.

Algunas faltas administrativas graves son:

Cohecho, Peculado, Utilización indebida de información, Abuso de funciones, Conflicto de Interés, Contratación indebida, Enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés, Encubrimiento, Obstrucción de la justicia, Soborno, Tráfico de influencias, Utilización de información falsa, Colusión, Uso indebido de recursos públicos, Contratación indebida de ex Servidores Públicos y Simulación de Acto Jurídico.

Como ya se mencionó, algunas de las faltas administrativas graves, también se consideran delitos contemplados en el Código Penal Federal y el local y son:

- 1.- **Cohecho** — Cohecho, previsto en los artículos 222, fracción II, y 222 bis.
- 2.- **Peculado** — Peculado, artículo 223.
- 3.- **Utilización indebida de información** — (Diferente denominación) Ejercicio abusivo de funciones, artículo 220.
- 4.- **Abuso de funciones** — (Diferente denominación) Ejercicio ilícito del servicio público, artículo 214.

- 5.- **Contratación indebida** — (Diferente denominación) Uso ilícito de atribuciones y facultades, artículo 217 y 217-Ter.
- 6.- **Enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés** — (Diferente denominación) Enriquecimiento ilícito, artículo 224.
- 7.- **Encubrimiento** — Encubrimiento, artículo 400.
- 8.- **Obstrucción de la justicia** — (Diferente denominación) abuso de autoridad, artículo 215.
- 9.- **Tráfico de influencias** — Tráfico de influencias artículo 221.
- 10.- **Uso indebido de recursos públicos** — (Diferente denominación) Uso ilícito de atribuciones y facultades, artículo 217.
- 11.- **Contratación indebida de ex Servidores Públicos** — (Diferente denominación) Abuso de autoridad, artículo 215.

¿Estamos entonces en presencia de una misma conducta que configura dos infracciones que a simple vista parecieran iguales? ¿Qué elementos las diferencian y hacen posible la imposición de una doble sanción?

En estricto sentido y así lo han confirmado diversas tesis del viejo régimen como ya se señaló arriba, dos acciones interpuestas al mismo tiempo, pero en diferentes materias, es decir la penal y la administrativa, no configuran violación al principio *NON BIS IN IDEM*, por lo que en la práctica pudiera darse el caso de que en una materia se absuelva y en otra se condene o que en ambas se condene y se imponga un castigo exorbitante

Tanto en el Derecho Disciplinario como en el Derecho Penal, se contemplan normas que exigen a los servidores públicos y ahora a los particulares a un determinado comportamiento, a los primeros en el ejercicio de sus funciones y a los segundos en su actuar durante las relaciones jurídicas que tengan con el estado.

Por ello, el estado a través de su *Ius Puniendi* tiene la potestad de sancionar tanto las faltas administrativas no graves y graves, como los delitos que cometan los servidores públicos, en el primer caso con el objetivo de prevenir e inhibir conductas contrarias al buen funcionamiento del servicio público.

El principio *Non Bis In Idem* tiene su origen en el derecho romano y proviene de la institución llamada "*Res iudicata pro veritate habetur*", que significa que la cosa juzgada se considera como verdad.

Distintos tratadistas mexicanos, como es el caso de Raúl F Cárdenas Rioseco y colombianos como Carlos Arturo Ramírez Vásquez y Andrés Flórez Heredia, han sostenido que si se viola el principio *Non Bis In Idem* (cada uno sosteniendo su propia teoría), sí se sanciona doblemente por la vía administrativa y la Penal.

El autor de este trabajo coincide con esas teorías, pues el *Ius Puniendi* del Estado no puede ejercerse de manera desproporcional, ya que esto equivaldría a violaciones a los derechos humanos.

Cobran relevancia especial, las sanciones de inhabilitación, económicas y resarcitorias, pues persiguen el mismo propósito en las dos jurisdicciones.

En ambos ámbitos la Inhabilitación tiene por objeto proteger el buen funcionamiento del servicio público evitando que el infractor ocupe un cargo público por determinado tiempo o que el particular no participe en contratos con el Estado. Es el mismo "bien jurídico protegido".

De presentarse esta sanción en el ámbito disciplinario y otra en el penal, al ser ambas potestades del Estado y especies del *Ius Puniendi*, se estaría sancionando dos veces por el mismo hecho y con el fin de tutelar el mismo bien jurídico, volviendo desproporcionada la pena.

Por otro lado, la reparación del daño en materia penal, es una pena pecuniaria que consiste en la obligación impuesta al sujeto para restablecer el *Status quo ante* y resarcir daños y/o perjuicios derivados de la comisión de un delito.

En el caso de delitos cometidos por hechos de corrupción, la finalidad es restablecer los daños o perjuicios causados a la hacienda pública.

En el ámbito administrativo la Ley señala que el Tribunal determinará el pago de una indemnización cuando la falta a grave provocó daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

En dichos casos, el servidor público estará obligado a reparar la totalidad de los daños y perjuicios causados y las personas que, en su caso, también hayan obtenido un beneficio indebido, serán solidariamente responsables.

La sanción económica, si bien no tiene como objetivo principal la reparación del daño, sino la ejemplaridad, duplicada en ambos ámbitos sería también desproporcional.

Por ello, resulta necesario que las autoridades disciplinarias y las fiscalías anticorrupción sean muy cuidadosas al analizar los elementos normativos que el legislador incluyó en las faltas administrativas graves y los tipos penales para concluir con toda objetividad si se está en presencia de una conducta que lesiona el mismo bien jurídico tutelado o no y así evitar duplicidad de sanciones.

**TÍTULO SEGUNDO
DE LOS MECANISMOS DE PREVENCIÓN E
INSTRUMENTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS
CAPÍTULO PRIMERO
DE LOS MECANISMOS GENERALES DE PREVENCIÓN**

Artículo 16. Para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, la Secretaría de la Contraloría, el Órgano Superior de Fiscalización y los órganos internos de control, de acuerdo a sus atribuciones y

previo diagnóstico que al efecto realicen, podrán implementar acciones para establecer el criterio que en situaciones específicas deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con lo dispuesto en la Ley del Sistema.

En la implementación de dichas acciones, los órganos internos de control deberán acatar los lineamientos generales que emita la Secretaría de la Contraloría.

En los órganos constitucionales autónomos, los órganos internos de control respectivos, emitirán los lineamientos señalados.

COMENTARIO

El Sistema Anticorrupción, está concebido como un mecanismo de prevención, detección y sanción de irregularidades administrativas. El concepto de prevención mencionado como primera parte, es fundamental, no solo para combatir este mal, sino también para evitar irregularidades por negligencia o falta de pericia.

Durante años, el servicio público ha carecido de medidas preventivas y desgraciadamente los órganos internos de control no han privilegiado esa función y se han orientado más hacia la fiscalización y el castigo.

En alguna época, los OIC literalmente eran los "enemigos en casa", no ejercían ningún tipo de acompañamiento preventivo y solamente esperaban a que algún servidor público cayera en el error para sancionarlo.

La Doctora Patricia Villasana Rangel, en su trabajo "El Régimen Disciplinario Funcionario en México y España", señala: "Al plantearnos el balance de las cuentas del saldo de la aplicación de esta normatividad, dentro de un sistema que de acuerdo al Fumus Boni Iuris parece ser abierto, reportan dos terribles saldos dentro del aspecto material, el primero el imperio del terror aplicado por los órganos de control del Estado, hacia los servidores públicos en general, fomentando en ellos miedo aplastante, avasallante, constante de cometer un error en la toma de decisiones".

<https://www.goodreads.com/book/show/22190029>

A contrario sensu, en otra época las contralorías muy cercanas a los titulares de las dependencias y entidades se alejaron de su función y se volvieron comparsas de irregularidades y corrupción.

Para lograr esto se requiere que los órganos internos de control asuman primordialmente funciones de control preventivo antes que fiscalizadoras y sancionadoras, para garantizar que

la función pública tenga sana operación y así se eviten ineficiencias y actos de corrupción que se cometan por ese desorden en los controles internos de la función pública.

Artículo 17. Los servidores públicos deberán observar el código de ética o disposiciones relativas que al efecto sea emitido por la Secretaría o los Síndicos Municipales, conforme a los lineamientos que emita la Ley del Sistema, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño.

El código de ética y las disposiciones relativas que emitan los municipios, los órganos constitucionales autónomos, deberán hacerse del conocimiento de sus servidores públicos, así como darle la máxima publicidad.

COMENTARIO

Los Códigos de Ética contienen algunos principios que deben ser acatados de manera voluntaria y no por temor al castigo, pues con ello se garantiza el bienestar y la buena convivencia, el respeto y el buen desarrollo de las funciones encomendadas.

La ética en el servicio público pudiera pensarse que se concibe como mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público y como factor para fortalecer la confianza en el servicio público y sus instituciones.

Estos códigos definen las actitudes esperadas por parte de los servidores públicos, principios éticos aplicables, compendio de valores y antivalores, desempeñando un papel orientador y de control con ciertas restricciones de comportamiento.

Lo cierto es que introducir a los códigos de ética como fuente obligacional disciplinaria resulta complejo.

Es decir, una sanción disciplinaria debe estar fundada en el incumplimiento al catálogo de obligaciones y prohibiciones establecidas como faltas administrativas y en algunos casos de tipos abiertos, con la remisión correspondiente a la norma en particular, pero nunca en la remisión única a un código de ética.

Artículo 18. Los órganos internos de control deberán evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas que hayan implementado conforme a este Capítulo y proponer en su caso, las modificaciones que resulten procedentes, informando de ello a la Secretaría de la Contraloría, o al Presidente Municipal, en los términos que éstos dispongan.

COMENTARIO

Abundando en lo comentado en artículos previos, es la oportunidad histórica de los órganos internos de control para constituirse en verdaderas instancias de acompañamiento preventivo permanente.

Si se fortalecen los mecanismos de prevención y de acompañamiento, en automático se disminuyen cargas de trabajo burocrático y tiempos que se pueden dedicar a la detección, investigación y sanción de otro tipo de faltas de mayor impacto.

En la medida en que esto suceda, el servicio público funcionará de manera más adecuada, pues se tomarán decisiones sin miedo a la operación y con la certeza de que se hacen con el acompañamiento y asesoría del órgano interno de control.

Durante años, hemos visto que la cantidad más grande de sanciones a servidores públicos, son por omisiones en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o por faltas menores, que perfectamente se pudieron haber evitado si los órganos internos de control cumplieran de manera eficiente su actividad preventiva y de acompañamiento en las decisiones de los entes públicos donde se encuentran adscritos.

Servidores públicos honestos, ven manchada su imagen y su expediente por faltas menores, mientras que no hemos tenido muchos ejemplos de sanciones severas y firmes contra actos de corrupción.

En la parte fiscalizadora, históricamente los auditores parecen tener metas de cantidad de observaciones, cuando en realidad el impacto es temporal, pues son solventadas al no tener muchas veces un sustento legal sólido.

Es por ello que se debe aprovechar el momento histórico para darle un giro radical al papel que juegan los órganos internos de control en el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Local.

Ahora que el Tribunal de Justicia Administrativa asume la tarea de sancionar las faltas graves cometidas por servidores públicos y particulares y que solo corresponde a la Secretaría de la Contraloría y los órganos internos de control las sanciones por faltas no graves; estos últimos deben constituirse en verdaderas unidades preventivas, coadyuvantes y de acompañamiento.

Lo anterior no implica que se deje de auditar o que se deje de sancionar, pues es clara la necesidad que se tiene de aplicar ambas figuras, pero no como predominantes como ha sido hasta ahora.

Acompañado a estas acciones, es muy importante hacer una evaluación integral de las leyes que rigen el servicio público y buscar su compilación.

Hemos visto en todos estos años, que tanta regulación normativa y fiscalización legalista o de mucho rigor, e inclusive normas que se contradicen entre sí, han generado parálisis en la operación e ineficiencia en la Función Pública.

Por ello, se debe romper con esa sobreregulación administrativa y lograr una codificación adecuada, ordenando y sistematizando las normas jurídicas que rigen el servicio público y

así lograr una mejor armonía entre ellas, para facilitar la toma de decisiones y darles certeza jurídica a los procesos. Sin esto, la parte preventiva no va a funcionar.

Artículo 19. Los órganos internos de control deberán valorar y supervisar el cumplimiento de las recomendaciones que haga el Comité Coordinador a las autoridades, con el objeto de adoptar las medidas necesarias para el fortalecimiento institucional en su desempeño y control interno para procurar la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Los órganos internos de control deberán informar a dicho Comité Coordinador, sobre la atención dada a las recomendaciones y en su caso, sus avances y resultados.

COMENTARIO

El artículo 9, fracción IX de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, replicado de forma exacta en la Ley Estatal, determina esa facultad:

Artículo 9. El Comité Coordinador tendrá las siguientes facultades:

...

IX. Con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno, el Comité Coordinador emitirá recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas y les dará seguimiento en términos de esta Ley;

...

Los artículos 58 y 59 de la misma Ley, replicados también en la Ley Local, se refieren también al tratamiento que debe darse a las recomendaciones:

Artículo 58. Las recomendaciones no vinculantes que emita el Comité Coordinador del Sistema Nacional a los Entes públicos serán públicas y de carácter institucional y estarán enfocadas al fortalecimiento de los procesos, mecanismos, organización, normas, así como acciones u omisiones que deriven del informe anual que presente el Comité Coordinador.

Las recomendaciones deberán ser aprobadas por la mayoría de los miembros del Comité Coordinador.

Artículo 59. Las recomendaciones deberán recibir respuesta fundada y motivada por parte de las autoridades a las que se dirijan, en un término que no exceda los quince días a partir de su recepción, tanto en los casos en los que determinen su aceptación como en los casos

en los que decidan rechazarlas. En caso de aceptarlas deberá informar las acciones concretas que se tomarán para darles cumplimiento.

Toda la información relacionada con la emisión, aceptación, rechazo, cumplimiento y supervisión de las recomendaciones deberá estar contemplada en los informes anuales del Comité Coordinador.

Artículo 60. *En caso de que el Comité Coordinador considere que las medidas de atención a la recomendación no están justificadas con suficiencia, que la autoridad destinataria no realizó las acciones necesarias para su debida implementación o cuando ésta sea omisa en los informes a que se refieren los artículos anteriores, podrá solicitar a dicha autoridad la información que considere relevante.*

Artículo 20. *Los entes públicos deberán implementar los mecanismos de coordinación que, en términos de la Ley del Sistema, determine el Comité Coordinador e informarle los avances y resultados que éstos tengan, a través de sus órganos internos de control.*

COMENTARIO

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley Local, se refieren en varios artículos a los mecanismos de coordinación, pero sobre todo de los integrantes de los comités coordinadores, los sistemas locales y del Sistema Nacional de Fiscalización, a saber:

Artículo 2. *Son objetivos de esta Ley:*

I. Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México;

CIUDADANA

Artículo 8. *El Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.*

Artículo 9. *El Comité Coordinador tendrá las siguientes facultades:*

X. El establecimiento de mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales anticorrupción;

Artículo 31. La Comisión Ejecutiva tendrá a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones, por lo que elaborará las siguientes propuestas para ser sometidas a la aprobación de dicho comité:

.....

VIII. Los mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales.

Artículo 21. Para la selección de los integrantes de los órganos internos de control se deberán observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que dé prioridad y garantice la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público con base en el mérito y a través de mecanismos eficientes que permitan la profesionalización y nombramiento de los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos.

Los titulares de los órganos internos de control de los órganos constitucionales autónomos y de los municipios, así como de las unidades especializadas que los conformen, serán nombrados en términos de lo dispuesto por la Constitución local.

COMENTARIO

La redacción cambia un poco entre la Ley General y la Local sin modificar la esencia.

El Comité Coordinador Nacional acordó establecer un Grupo Técnico de trabajo para la elaboración de una perspectiva de política pública de designaciones de titulares de Órganos Internos de Control y Unidades de Responsabilidades que permita cumplir con lo que establece este artículo.

En nueve sesiones discutió las alternativas de política pública para el establecimiento de un proceso de designaciones plural, transparente, y eficiente que permitiera profesionalizar a estos órganos técnicos en los tres Órdenes de Gobierno, los tres Poderes de la Unión y los Órganos Constitucionales Autónomos.

El documento se puede consultar en la liga siguiente:

http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=1-Politica-P-TOICS_W.pdf

En el Estado de México, no se ha establecido el esquema correspondiente.

Artículo 22. La Secretaría de la Contraloría y los municipios, podrán suscribir convenios de colaboración con las personas

físicas o jurídicas colectivas que participen en contrataciones públicas, así como con las cámaras empresariales u organizaciones industriales o de comercio del Estado de México, con la finalidad de orientarlas en el establecimiento de mecanismos de autorregulación que incluyan la instrumentación de controles internos y un programa de integridad que otorgue prioridad y asegure el desarrollo de una cultura ética en su organización.

COMENTARIO

A diferencia del ámbito Federal, en el Estado de México a las "personas morales" se les denomina "personas jurídicas".

El antecedente de este artículo es el diverso 33 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas que fue Abrogada cuando entró en vigencia el régimen de 2017, que señalaba:

Artículo 33. La Secretaría podrá suscribir convenios de colaboración con las personas físicas o morales que participen en contrataciones públicas de carácter federal y en transacciones comerciales internacionales, así como con las cámaras empresariales u organizaciones industriales o de comercio, con la finalidad de orientarlas en el establecimiento de mecanismos de autorregulación que incluyan la instrumentación de controles internos y un programa de integridad que les permita asegurar el desarrollo de una cultura ética en su organización.

Artículo 23. Se deberán integrar en el diseño y supervisión de los mecanismos a que se refiere el artículo anterior, las mejores prácticas internacionales sobre controles, ética e integridad en los negocios, además de incluir medidas que inhiban la práctica de conductas irregulares, que orienten a los socios, directivos y empleados de las empresas sobre el cumplimiento del programa de integridad y que contengan herramientas de denuncia y de protección a los denunciantes.

COMENTARIO

El párrafo segundo del citado artículo 33, se refiere exactamente al tema por lo que también es el antecedente inmediato:

Artículo 33...

En el diseño y supervisión de los mecanismos a que se refiere el párrafo anterior, se considerarán las mejores prácticas internacionales sobre controles, ética e integridad en los negocios, además de incluir medidas que inhiban la práctica de conductas irregulares, que

orienten a los socios, directivos y empleados de las empresas sobre el cumplimiento del programa de integridad y que contengan herramientas de denuncia y de protección a denunciantes.

Artículo 24. El Comité Coordinador deberá establecer los mecanismos para promover y permitir la participación de la sociedad en la generación de políticas públicas dirigidas al combate de las conductas que constituyen faltas administrativas y hechos de corrupción.

COMENTARIO

Si bien en este artículo se hace referencia a que el Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción deberá establecer los mecanismos para promover y permitir la participación de la sociedad en la generación de políticas públicas dirigidas al combate a las distintas conductas que constituyen Faltas administrativas, en la Ley del SNA y en la Ley local no se encuentra contemplada esta atribución.

Para impulsar la participación ciudadana en la generación de políticas públicas contra la corrupción, se pueden implementar foros de consulta ciudadana, campañas de sensibilización, creación de observatorios ciudadanos y la incorporación de la sociedad civil en la elaboración de proyectos de ley.

Al permitir la participación de la sociedad se fomenta la transparencia, la rendición de cuentas y la confianza en las instituciones.

CAPÍTULO SEGUNDO DE LA INTEGRIDAD DE LAS PERSONAS JURÍDICAS COLECTIVAS

Artículo 25. Las personas jurídicas colectivas serán sancionadas en los términos de la presente Ley, por actos u omisiones vinculados con faltas administrativas graves tendentes a obtener beneficios, realizados por las personas físicas que los representen.

COMENTARIO

La redacción cambia un poco entre la Ley General y la Ley Local, sin modificar la esencia.

Cuando un representante legal o socio de alguna persona jurídica comete una falta grave con el objeto de beneficiar a la empresa, tanto la persona física como la persona jurídica pueden ser sancionadas.

Es importante mencionar, que, para fincar responsabilidad administrativa a una persona moral-jurídica, en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa se debe justificar de manera suficiente el beneficio reiterado de la persona moral en los actos de corrupción.

Artículo 26. *En la determinación de la responsabilidad de las personas jurídicas colectivas a que se refiere la presente Ley, se valorará si cuentan con una política de integridad.*

Para los efectos de la presente Ley, se considerará una política de integridad aquélla que cuenta con, los siguientes elementos básicos:

I. *Manuales Generales de Organización y de Procedimientos que sean claros y completos, en los que se delimiten las funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas y que precisen las distintas cadenas de mando y de liderazgo en toda la estructura.*

II. *Un Código de Conducta debidamente publicado y socializado entre los integrantes de la persona jurídica colectiva y que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real.*

III. *Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría, que de manera constante y periódica supervisen, inspeccionen y verifiquen el cumplimiento de los estándares de integridad en toda la organización.*

IV. *Sistemas adecuados y eficientes de denuncia, tanto al interior de la organización como con las autoridades competentes, así como procesos disciplinarios y consecuencias concretas respecto de quienes contravengan las normas internas o a la legislación mexicana.*

V. *Sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación respecto de las medidas de integridad a que se refiere este artículo.*

VI. *Políticas de recursos humanos dirigidas a prevenir y evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación.*

Estas políticas de ninguna manera autorizarán la discriminación de persona alguna motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las

opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

VII. Mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y publicidad de sus intereses.

COMENTARIO

El tema de integridad de las personas morales vinculados con los entes públicos, no se había tocado hasta ahora en una Ley de esta naturaleza.

En la determinación de la responsabilidad de las personas morales, se valorará como agravante o atenuante, si estos cuentan con una política de integridad.

Esta Ley, establece elementos mínimos que debe incorporar una política de integridad de estas personas morales.

Diversas organizaciones empresariales han determinado sus propias políticas de "Compliance", incorporando los elementos siguientes:

CÓDIGO DE CONDUCTA TIPO.

Un Código de Conducta Tipo enfocado a su adopción y/o adaptación por parte de pequeñas y medianas empresas.

MANUAL PARA SOCIALIZAR CÓDIGO DE CONDUCTA.

Un manual de operaciones para la socialización del Código de Conducta.

MODELO DE SISTEMA DE CONTROL.

Un modelo de Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría, que examinen de manera constante y periódica el cumplimiento de los estándares de integridad en toda la organización, así como checklist para su implementación en pequeñas y medianas empresas.

POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS. Políticas de Recursos Humanos tendientes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la empresa.

PROGRAMA Y TEMARIO DE CAPACITACIÓN.

Programa y temarios de capacitación mínimos para la implementación de las medidas de integridad.

MECANISMOS DE TRANSPARENCIA.

Mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y publicidad de sus intereses.

CLÁUSULA MODELO ANTICORRUPCIÓN.

Cláusulas contractuales de anticorrupción en los casos en que se lleven a cabo contratos o convenios con entidades gubernamentales, ya sea a nivel federal como local.

https://www.coparmex.org.mx/downloads/ENVIOS/GUIA_INTEGRIDAD_EMPRESARIA_121017.pdf

La entonces Secretaría de la Función Pública, estableció un "Padrón de Integridad Empresarial"

De acuerdo con la página web, este padrón se estableció como mecanismo que busca mejorar la sinergia entre el gobierno y las empresas, para generar una nueva ética que involucra a distintos actores de la sociedad, es decir, a empresarios, estudiantes, organismos internacionales, sociedad civil y servidores públicos.

Su objetivo principal es fomentar la integridad, la ética, la honestidad y la igualdad, mediante la integración del padrón, de registro voluntario, de empresas interesadas en la adopción de prácticas de integridad.

<https://integridadempresarial.funcionpublica.gob.mx/>

En este contexto, también se expidió en abril de 2018 un Glosario de términos de Integridad Corporativa, como trabajo conjunto entre la Secretaría de la Función Pública y organismos internacionales como PNUD, USAID y UNODC.

Aquí el documento:

https://anticorruptionmx.org/archivo/integridad/1_Glosario.pdf?v=1#:~:text=Glosario%20de%20Integridad%20Corporativa%20de%20explican%20y%20refieren,y%20las%20nuevas%20especificaciones%20legales.

CAPÍTULO TERCERO DE LOS INSTRUMENTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

SECCIÓN PRIMERA DEL SISTEMA DE EVOLUCIÓN PATRIMONIAL, DECLARACIÓN DE INTERESES Y CONSTANCIA DE PRESENTACIÓN DE DECLARACIÓN FISCAL

Artículo 27. La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción, estará a cargo del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, a través de la plataforma digital estatal que al efecto se establezca, de conformidad con lo previsto en la Ley General, en la Ley del Sistema, así como las bases, principios y lineamientos que apruebe el Comité Coordinador.

COMENTARIO

El artículo 49, fracción I de la Ley General del Sistema, replicado en la Ley Local señala:

Artículo 49. La Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacional y contará, al menos, con los siguientes sistemas electrónicos:

I. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal;

Cabe señalar que dentro de las facultades que la Ley otorga a la Secretaría Ejecutiva y a su secretario técnico, no se encuentra la de llevar el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y la constancia de presentación de declaración fiscal, a través de la Plataforma Digital Nacional, ni se encuentra remisión alguna a otras leyes como la que aquí se comenta.

Únicamente el artículo 49 segundo párrafo, hace referencia a que la Plataforma Digital será administrada por la Secretaría Ejecutiva, a través del Secretario Técnico de la misma.

Administrar la plataforma, no implica como tal dar seguimiento a la evolución patrimonial de los servidores públicos o a sus posibles conflictos de interés.

Por ello, sería importante una reforma legislativa para incorporar esa facultad en la Ley de origen y que no quede solo en ésta de manera aislada.

Artículo 28. La información prevista en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y presentación de la constancia de declaración fiscal, se almacenará en la plataforma digital estatal que contendrá la información que para efectos de las funciones de los sistemas Nacional, Estatal y Municipal Anticorrupción, generen los entes públicos facultados para la fiscalización y control de recursos públicos y la prevención, control, detección, sanción y disuasión de faltas administrativas y hechos de

corrupción, de conformidad con lo establecido en la Ley General del Sistema y la Ley del Sistema.

La plataforma digital estatal contará además con los sistemas de información específicos que estipulan la Ley del Sistema.

En el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancia de presentación de la declaración fiscal de la plataforma digital estatal, se inscribirán los datos públicos de los servidores públicos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses. De igual forma, se inscribirá la constancia que para efectos de esta Ley emita la autoridad fiscal, sobre la presentación de la declaración anual de impuestos.

En el sistema estatal de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma Digital Estatal se inscribirán y se harán públicas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley del Sistema y las disposiciones legales en materia de transparencia, las constancias de sanciones o de inhabilitación que se encuentren firmes en contra de los servidores públicos o particulares que hayan sido sancionados por actos vinculados con faltas administrativas graves en términos de esta Ley, así como la anotación de aquellas abstenciones que hayan realizado las autoridades investigadoras o el Tribunal de Justicia Administrativa, en términos de la presente Ley.

Los entes públicos, previo al nombramiento, designación o contratación de quienes pretendan ingresar al servicio público, consultarán los sistemas nacional, estatal y municipal de servidores públicos y particulares sancionados de la plataforma digital nacional y estatal, con el fin de verificar si existen inhabilitaciones de dichas personas, de no existir se expedirá la constancia correspondiente.

COMENTARIO

La Ley General igualmente replicado en la Local, establece lo que debe contener la Plataforma:

Artículo 49. *La Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacional y contará, al menos, con los siguientes sistemas electrónicos:*

- I. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal;*
- II. Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas;*
- III. Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados;*
- IV. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización;*
- V. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y*
- V. Sistema de Información Pública de Contrataciones.*

Por su parte, los artículos 51, 52 y 53, disponen:

Artículo 51. Los sistemas de evolución patrimonial y de declaración de intereses, así como de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas, operarán en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El Sistema de Información Pública de Contrataciones contará con la información pública que remitan las autoridades competentes al Comité Coordinador a solicitud de éste, para el ejercicio de sus funciones y los objetivos de esta Ley.

Artículo 52. El sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados tiene como finalidad que las sanciones impuestas a Servidores públicos y particulares por la comisión de faltas administrativas en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hechos de corrupción en términos de la legislación penal, queden inscritas dentro del mismo y su consulta deberá estar al alcance de las autoridades cuya competencia lo requiera.

Artículo 53. Las sanciones impuestas por faltas administrativas graves serán del conocimiento público cuando éstas contengan impedimentos o inhabilitaciones para ser contratados como Servidores públicos o como prestadores de servicios o contratistas del sector público, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Los registros de las sanciones relativas a responsabilidades administrativas no graves, quedarán registradas para efectos de eventual reincidencia, pero no serán públicas.

Al tratarse de evolución patrimonial, conflictos de interés y registro de sanciones, estos 3 artículos debieron ser replicados en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Estatal y no solo quedar en las leyes de los Sistemas.

Actualmente se está impulsando la interconexión entre la Plataforma Digital Nacional y las Plataformas Estatales.

Link para consultar la información de la Plataforma Digital Estatal:

<https://sesaemm.gob.mx/plataforma-digital-estatal/>

Artículo 29. La información relacionada con la declaración de situación patrimonial y la declaración de intereses, podrá ser solicitada y utilizada por el Ministerio Público, los tribunales o las autoridades judiciales en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, el servidor público interesado o bien, cuando las autoridades investigadoras, substanciadoras o resolutoras lo requieran con motivo de la investigación o la resolución de procedimientos de responsabilidades administrativas.

COMENTARIO

Esta disposición permite a las autoridades citadas solicitar información relacionada con las declaraciones patrimoniales y de intereses.

También se faculta al "servidor público interesado", debiendo entenderse que se refiere al declarante.

Motivos de solicitar la información:

Ministerio Público, tribunales y autoridades judiciales

En el ejercicio de sus atribuciones en investigaciones de delitos o faltas relacionados con la función pública o en procesos judiciales.

Servidor público interesado

Para ejercer su derecho de defensa en caso de acusaciones relacionadas con su declaración patrimonial.

Autoridades investigadoras, substanciadoras o resolutoras

Para investigar, sustanciar o resolver procedimientos de responsabilidades administrativas.

Artículo 30. Las declaraciones patrimonial y de intereses, serán públicas salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por las Constituciones federal y local. Para tal efecto, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá los formatos respectivos, en apego a las leyes y ordenamientos en la materia, garantizando que los rubros que pudieran afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes.

COMENTARIO

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del régimen anterior disponía en su artículo 40 lo siguiente:

Artículo 40.- *La Secretaría llevará un registro de servidores públicos, el cual tendrá el carácter de público.*

En el registro se inscribirán los datos curriculares de los servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial, sus funciones, ingresos y reconocimientos con motivo de sus empleos, cargos o comisiones; la información relativa a su situación patrimonial, en lo referente a sus ingresos del último año, bienes muebles e inmuebles, inversiones financieras y adeudos, así como en su caso los procedimientos administrativos instaurados, las sanciones impuestas a aquellos y en su caso las resoluciones por las que se dejen sin efectos estas últimas.

La publicitación de la información relativa a la situación patrimonial, se hará siempre y cuando se cuente con la autorización previa y específica del servidor público de que se trate.

La Secretaría expedirá las normas para la operación del registro y las constancias de sanciones, en todo caso la de inhabilitación, así como de no existencia de estas sanciones, que acrediten la situación específica de las personas que, en su caso, las requieran.

Las dependencias y entidades invariablemente obtendrán la constancia de no inhabilitación de quienes pretendan ingresar al servicio público, previo al nombramiento o contratación respectivos. Dichas constancias podrán obtenerse del sistema electrónico que establezca la Secretaría.

El párrafo "La publicitación de la información relativa a la situación patrimonial, se hará siempre y cuando se cuente con la autorización previa y específica del servidor público de que se trate", fue cuestionado de manera reiterada durante la vigencia de esa Ley.

En el Dictamen de la LGRA se señaló:

La iniciativa señala que todo servidor público estará obligado a rendir la Declaración Patrimonial y la Declaración de Intereses, para que el Estado y la sociedad puedan cerciorarse en todo momento de que cumple con los principios constitucionales y responde al mandato democrático depositado en su función, las cuales estarán disponibles al público, así como la Declaración Anual de Impuestos, con excepción de datos personales sensibles, conforme a la ley de la materia. Por ello, el ocultamiento, mentira o engaño en la información declarada sobre sus intereses o patrimonio, o el de sus dependientes económicos, será sancionada como un acto de corrupción grave.

http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2016/06/Dictamen_Leyes_Anticorrupcion.pdf

En la Ley que se comenta está mal armonizado el texto pues es evidente que es facultad exclusiva del Comité Coordinador Nacional y los Comités Estatales no pueden emitir sus propios formatos, sino apegarse a los que se autoricen en el Comité Nacional.

Artículo 31. La Secretaría de la Contraloría y los órganos internos de control, según sea el caso, deberán realizar una verificación aleatoria de las declaraciones patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos.

De no existir ninguna anomalía o inconsistencia, se expedirá la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema, en caso contrario se iniciará la investigación respectiva.

COMENTARIO

Esta facultad no concuerda con la señalada en la Ley General y local del Sistema Nacional Anticorrupción, que es para la Secretaría Ejecutiva como administrador de la Plataforma. Sin embargo, es correcto que sean las autoridades disciplinarias quienes tengan esta atribución.

La verificación aleatoria de las declaraciones patrimoniales busca asegurar la transparencia y la legalidad en el ejercicio del servicio público y es utilizada para investigar posibles irregularidades o responsabilidades, pero se debe realizar con prudencia y sin uso fáccioso o con el fin de ejercer el poder de forma indebida.

Algunos órganos internos de control emiten Lineamientos y metodologías para la verificación aleatoria de las declaraciones de situación patrimonial y de interés que contienen inconsistencias y rebasan los alcances de esta Ley.

Artículo 32. La Secretaría de la Contraloría, así como los órganos internos de control, según corresponda, serán responsables de inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de presentación de la constancia de declaración fiscal, la información correspondiente a sus servidores públicos declarantes.

Asimismo, verificarán la situación o posible actualización de algún conflicto de interés, según la información proporcionada, llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos declarantes, en los términos de la presente Ley. Para tales efectos, la Secretaría de la Contraloría podrá firmar Convenios con el Servicio de

Administración Tributaria, con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, con el Instituto de la Función Registral, así como con las distintas autoridades que tengan a su disposición datos, información o documentos que puedan servir para verificar la información declarada por los servidores públicos.

COMENTARIO

Esta disposición ya se encontraba en el régimen anterior y ahora se incorpora a los Órganos internos de control de los entes públicos, todos responsables de inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los Declarantes a su cargo.

La presentación de declaración de intereses se instituyó a partir de 2015.

Aunque no estaba regulada todavía en la Ley, se emitió un Acuerdo el 29 de abril de 2015, que la incorporó como obligación:

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5390569&fecha=29/04/2015

La verificación de la situación, evolución o posible actualización de algún Conflicto de Interés, según la información proporcionada, también se comenzó a llevar a cabo en esas fechas y bajo el régimen anterior.

En el ámbito Local, el artículo señala con más precisión que la Ley General las autoridades con las que se podrán suscribir convenios.

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN

SECCIÓN SEGUNDA DE LOS SUJETOS OBLIGADOS A PRESENTAR DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL Y DE INTERESES

Artículo 33. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad ante la Secretaría de la Contraloría o los órganos internos de control, todos los servidores públicos estatales y municipales, en los términos previstos en la presente Ley.

Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia.

COMENTARIO

El Dictamen original del Senado señalaba en este artículo:

Artículo 32. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las Secretarías o su respectivo Órgano interno de control, a través del sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses, todos los Servidores Públicos, en los términos previstos en la presente ley.

En la discusión del Pleno se modificó el texto original y se le agregó la obligación de presentar la declaración fiscal y se incorporó abruptamente la obligación también para los particulares vinculados con el estado, lo que propició el veto presidencial para sacar esa parte del texto.

<https://www.gob.mx/epn/documentos/veto-presidencial-al-articulo-32-de-la-ley-general-de-responsabilidades-administrativas-solicitud-periodo-extraordinario>

<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Pena-Nieto-veta-articulo-32-de-ley-anticorrupcion-20160623-0046.html>

La Ley de Responsabilidades Administrativas de Nuevo León, conservó así el texto y fue objetado en Acción de Inconstitucionalidad y posteriormente declarado invalido por la SCJN.

Respecto de la obligación de este artículo, la Segunda Sala de la SCJN emitió la siguiente tesis aislada:

Época: Décima Época Registro: 2017886 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 58, Septiembre de 2018, Tomo I
Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: 2a. LXXXIX/2018 (10a.)
Página: 1213

DECLARACIONES DE SITUACIÓN PATRIMONIAL Y DE INTERESES. TODOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS, POR MANDATO CONSTITUCIONAL, ESTÁN OBLIGADOS A PRESENTARLAS (CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 32 Y 46 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS). Conforme al último párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores públicos están obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley; a su vez, los artículos 32 y 46 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas disponen que todos los servidores públicos están obligados a hacerlo ante las Secretarías o el respectivo órgano interno de control. Por su parte, el Sistema Nacional Anticorrupción, creado en 2015, se rige por los principios de legalidad, honradez, transparencia, lealtad, imparcialidad y eficacia, y busca promover la integridad y la obligación de rendir cuentas; en armonía con estos objetivos se encuentra la obligación, de todo servidor público, de presentar sus declaraciones de situación patrimonial y de intereses, sin que pueda considerarse que aquellos que estaban en activo, antes de la reforma constitucional que introdujo el Sistema referido, y que por ley no estaban obligados a presentarlas, adquirieron el derecho a no hacerlo, pues el deber que ahora han de cumplir deriva del texto del artículo 108, último párrafo, mencionado, justamente porque las normas constitucionales, como creadoras de un sistema jurídico, tienen la capacidad de regular y modificar actos o situaciones ya existentes, como aconteció en el caso, en beneficio de la sociedad.

Amparo en revisión 294/2018. Arturo Casados Cruz y otros. 4 de julio de 2018. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González

Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

**SECCIÓN TERCERA
PLAZOS Y MECANISMOS DE REGISTRO EN EL
SISTEMA DE EVOLUCIÓN PATRIMONIAL, DE
DECLARACIÓN DE INTERESES Y CONSTANCIA
DE PRESENTACIÓN DE DECLARACIÓN FISCAL**

Artículo 34. 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.

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

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

La Secretaría de la Contraloría o los órganos internos de control, según corresponda, podrán solicitar a los servidores públicos una copia de la declaración del Impuesto Sobre la Renta del año que corresponda, si éstos estuvieren obligados a presentarla o, en su caso, de la constancia de percepciones y retenciones que les hubieren emitido alguno de los entes públicos, la cual deberá ser remitida en un plazo de tres días hábiles a partir de la fecha en que se reciba la solicitud.

Si transcurridos los plazos a que se refieren las fracciones I, II y III de este artículo, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se iniciará inmediatamente la investigación por presunta responsabilidad

por la comisión de las faltas administrativas correspondientes y se requerirá por escrito al declarante el cumplimiento de dicha obligación.

Tratándose de los supuestos previstos en las fracciones I y II del presente artículo, en caso que la omisión en la declaración continúe por un periodo de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere notificado el requerimiento al declarante, la Secretaría o los órganos internos de control, según corresponda, declararán que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos, debiendo notificar lo anterior al titular del ente público correspondiente para separar de inmediato del cargo al servidor público.

El incumplimiento por no separar del cargo al servidor público por parte del titular de alguno de los entes públicos será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la presente Ley.

Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que se refiere la fracción III de este artículo, se inhabilitará al infractor de tres meses a un año.

Para la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo deberá sustanciarse el procedimiento de responsabilidad administrativa por faltas administrativas previsto en el Título Segundo del Libro Segundo de la presente Ley.

COMENTARIO

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Aquí se regulan los tipos de declaraciones patrimoniales (Inicial, modificación y conclusión), así como los plazos para presentarlas y las sanciones previstas para el caso de incumplimiento de dichas obligaciones.

La presentación de las declaraciones patrimoniales y sus plazos se instituyó en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982) y se retomó por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002).

En el régimen anterior, el artículo que las regulaba fue objeto de la inconstitucionalidad porque establecía sanciones específicas y se impedía a la autoridad disciplinaria el ejercer la facultad discrecional para analizar los elementos para graduar la sanción.

El 5 de junio del 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma que solventó esa ilegalidad, al establecer un parámetro de sanción y no señalar cual debe ser forzosamente.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5252020&fecha=05/06/2012

Respecto de los plazos, en abril de 2018 el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito emitió la siguiente tesis aislada del régimen anterior, pero también aplicable al vigente:

Época: Décima Época Registro: 2016724

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 53, Abril de 2018, Tomo III

Materia(s): Administrativa Tesis: I.7o.A.168 A (10a.)

Página: 1925

DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL DE CONCLUSIÓN DEL CARGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. DEL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA SU PRESENTACIÓN, DEBEN DESCONTARSE LOS DÍAS EN LOS CUALES SE ACREDITE QUE EL OBLIGADO ESTUVO INCAPACITADO FÍSICA O MENTALMENTE PARA HACERLO, POR PADECER UNA ENFERMEDAD. Una obligación de los servidores públicos es presentar su declaración de situación patrimonial de conclusión dentro de los sesenta días naturales siguientes a la terminación del encargo, cuyo incumplimiento se sanciona con la inhabilitación de seis meses a un año para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión en la administración pública, en términos del artículo 37, fracción II y sexto párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos abrogada. Sin embargo, en el supuesto de que el servidor público acredite que durante ese lapso padeció una enfermedad que lo incapacitó física o mentalmente para cumplir con dicha obligación, al ponderarse la exigencia de acatar ésta, con el derecho humano a la protección de la salud, previsto en el artículo 4o., cuarto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que implica la obtención de un estado integral de bienestar físico, mental y social, así como la ausencia de enfermedades, su tratamiento oportuno, o bien, su seguimiento, deben descontarse del plazo para presentar la declaración los días en los cuales se dio esa situación extraordinaria, pues solamente de esa manera se da operatividad al derecho fundamental mencionado.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 545/2017. Roberto Valenzuela Cepeda. 18 de enero de 2018. Unanimidad de votos. Ponente: Alejandro Sergio González Bernabé. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de abril de 2018 a las 10:31 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

En la Ley local, existe una diferencia con la General que, si puede causar confusión, al señalar que *"En el caso de cambio de dependencia o ente público en el mismo orden de gobierno, únicamente se dará aviso de dicha situación y no será necesario presentar la declaración de conclusión"*.

El texto de la Ley General y que es retomado del viejo régimen, se refiere a "entidad", para encuadrarlo en el ámbito del sector central (entidad paraestatal).

Al haber señalado la Ley del Estado de México "ente público" incorpora a cualquier ente dentro del ámbito estatal, lo que incluye a los organismos autónomos, Poder Judicial y Poder Legislativo.

Esto, en la práctica puede resultar un tanto complejo, pues se utilizan distintas plataformas en cada uno de estos entes públicos.

Respecto de esta obligación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió en noviembre de 2023 una jurisprudencia flexibilizando la posibilidad de incumplir con el plazo y presentarla de manera extemporánea siempre y cuando sea espontáneo.

Registro digital: 2027704

Instancia: Plenos Regionales

Undécima Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: PR.A.CN. J/34 A (11a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 31, Noviembre de 2023, Tomo IV, página 4190

Tipo: Jurisprudencia

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. LA REGLA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 101, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, QUE ORDENA A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ABSTENERSE DE SANCIONAR, SE ACTUALIZA CUANDO UNA PERSONA SERVIDORA PÚBLICA PRESENTA EXTEMPORÁNEAMENTE, PERO DE MANERA ESPONTÁNEA, SU DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL Y DE INTERESES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones contrarias al analizar si la presentación espontánea y extemporánea de la declaración de situación patrimonial y de intereses por parte de una persona servidora pública, da o no lugar a que la autoridad administrativa se abstenga de sancionar el incumplimiento del deber de presentarla en tiempo, conforme al artículo 101, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues mientras uno determinó que se satisfacían los requisitos previstos en el referido texto legal, el otro estimó que no era así.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que la presentación extemporánea y espontánea de la declaración de situación patrimonial y de intereses por una persona servidora pública satisface los requisitos previstos en el artículo 101, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para que la autoridad se abstenga de sancionarla.

Justificación: Del análisis histórico, sistemático y funcional de las normas en materia de responsabilidades y de su interpretación jurisprudencial, se sigue que la facultad reglada prevista en el artículo 101, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, conforme a la cual la autoridad administrativa se abstendrá de sancionar cuando el acto u omisión haya sido corregido o subsanado de manera espontánea y los efectos producidos hubiesen desaparecido, encuentra justificación en la necesidad de distinguir entre los errores administrativos de personas

servidoras públicas que no afectan al Estado y los actos de corrupción real en relación con los cuales la autoridad debe orientar sus acciones de prevención y sanción. Así, cuando una persona servidora pública omite presentar la declaración de situación patrimonial y de intereses dentro del plazo legalmente previsto, comete una falta no grave, que se subsana cuando la presenta de manera espontánea, proceder que hace cesar la afectación sufrida por el sistema de control porque la administración ya cuenta con la información requerida para su debida operación, lo que conduce a concluir que en este caso se actualiza el supuesto normativo para dejar de sancionarla.

PLENO REGIONAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

Contradicción de criterios 104/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Segundo y Séptimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, 7 de septiembre de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretario: José Miguel Álvarez Muñoz.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 605/2022, y el diverso sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 126/2021.

Nota: Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 104/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Artículo 35. La declaración de situación patrimonial deberá ser presentada a través de medios electrónicos, empleándose medios de identificación electrónica.

En el caso de municipios que no cuenten con las tecnologías de la información y comunicación necesarias para cumplir lo anterior, podrán emplearse formatos impresos, siendo responsabilidad de los órganos internos de control y la Secretaría de la Contraloría verificar que dichos formatos sean digitalizados e incluir la información que corresponda en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y presentación de la constancia de declaración fiscal.

La Secretaría de la Contraloría tendrá a su cargo el sistema de certificación de los medios de identificación electrónica que utilicen los servidores públicos y llevará el control de dicho medio.

Asimismo, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá las normas y los formatos impresos, de medios magnéticos y electrónicos, bajo los cuales los declarantes deberán presentar la declaración patrimonial, de intereses y en su caso, la constancia de presentación de la declaración fiscal, así como los manuales e instructivos, observando lo dispuesto por esta Ley.

Para los efectos de los procedimientos penales que se deriven de la aplicación de las disposiciones del presente Título, son documentos públicos aquéllos que emita la Secretaría de la Contraloría para ser presentados como medios de prueba, en los cuales se contenga la información que obre en sus archivos documentales y electrónicos sobre la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos.

Los servidores públicos facultados para recabar la declaración de situación patrimonial, deberán resguardar la información a la que accedan observando lo dispuesto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios así como en la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de México.

COMENTARIO

De acuerdo con la propia Ley, el Comité Coordinador expidió los formatos para la presentación de estas declaraciones.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573194&fecha=23%2F09%2F2019

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582735&fecha=24/12/2019

Así mismo, se emitió una guía para el llenado de estas declaraciones.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/535684/Gu_a_R_pida_DeclarNet_202_0.pdf

Para privilegiar el uso de las tecnologías, las declaraciones de situación patrimonial deberán ser presentadas a través de medios electrónicos, empleándose medios de identificación electrónica, pero se establece la excepción en el caso de municipios que no cuenten con las tecnologías de la información y comunicación necesarias para cumplir con esto, previendo, que en esos casos, se podrán emplear formatos impresos y los órganos internos de control o las Secretarías deben verificar que sean digitalizados e incluir la información que corresponda en el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses.

Se facilita a las Secretarías para llevar el sistema de certificación de los medios de identificación electrónica.

Para efectos de las denuncias penales, estos documentos se consideran públicos y podrán ser presentados como medios de prueba, en los cuales se contenga la información que obre en sus archivos documentales y electrónicos sobre las declaraciones de situación patrimonial de los Servidores Públicos.

Los Servidores Públicos competentes para recabar las declaraciones patrimoniales están obligados a resguardar la información a la que tienen acceso de conformidad con la legislación de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.

Así mismo, aunque no lo diga este artículo, el uso indebido de esta información podrá configurar alguna falta administrativa y hasta algún delito.

Nuevamente se armoniza mal la Ley local con la General, pues es facultad exclusiva del Comité Coordinador Nacional la autorización y expedición de los formatos.

Artículo 36. *En la declaración inicial y de conclusión del encargo se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.*

En las declaraciones de modificación patrimonial se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. En todo caso se deberá indicar el medio por el que se hizo la adquisición.

COMENTARIO

Este artículo está desarrollado en la guía de llenado de las declaraciones cuyo enlace ya se compartió.

Artículo 37. *La Secretaría de la Contraloría y los órganos internos de control, estarán facultados para llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los declarantes.*

COMENTARIO

El contenido de este artículo se pudo haber integrado al diverso numeral 31 que establece:

"Las Secretarías y los Órganos internos de control, según sea el caso, deberán realizar una verificación aleatoria de las declaraciones patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los Servidores Públicos. De no existir ninguna

anomalía expedirán la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema. En caso contrario, iniciarán la investigación que corresponda.”

Artículo 38. *En los casos en que la declaración de situación patrimonial del declarante refleje un incremento en su patrimonio que no sea explicable o justificable, en virtud de su remuneración como servidor público, la Secretaría de la Contraloría y los órganos internos de control, inmediatamente solicitarán sea aclarado el origen del mismo; de no justificarse, la Secretaría de la Contraloría o los órganos internos de control, procederán a integrar el expediente correspondiente para darle trámite conforme a lo establecido en esta Ley, y formularán, en su caso, la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.*

Los servidores públicos de los centros de investigación, instituciones de educación y las entidades de la administración pública estatal que realicen actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico, innovación o cualquier otra podrán realizar actividades de vinculación con los sectores público, privado y social y recibir beneficios, en los términos que para ello establezcan los órganos de gobierno de dichos centros, instituciones o entidades, con la previa opinión de la Secretaría de la Contraloría según sea el caso, sin que dichos beneficios se consideren como tales para los efectos de lo contenido en el artículo 53 de ésta Ley. La misma regla opera en caso de órganos autónomos, con la previa opinión de su órgano interno de control.

Las actividades de vinculación a las que hace referencia el párrafo anterior incluirán la participación de investigación científica y desarrollo tecnológico con terceros, transferencia de conocimiento, licenciamientos, participación como socios accionistas de empresas privadas de base tecnológica o como colaboradores o beneficiarios en actividades con fines de lucro derivadas de cualquier figura de propiedad intelectual perteneciente a la propia institución, centro o Entidad según corresponda.

Dichos servidores públicos incurrirán en conflicto de intereses cuando obtengan beneficios por utilidades, regalias, o por cualquier otro concepto en contravención a las disposiciones aplicables.

COMENTARIO

Este artículo tiene vinculación estrecha con la falta grave de "Enriquecimiento Oculto", en la cual algunos tratadistas señalan que estamos en una excepción de la carga de la prueba, que le corresponde al servidor público y no al Estado.

Destaca esta tesis aislada del régimen anterior, pero publicada en 2018, que sostiene la carga de la prueba para la autoridad y no para el servidor público:

Época: Décima Época Registro: 2017837

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 58, Septiembre de 2018, Tomo III

Materia(s): Administrativa Tesis: I.11o.A.5 A (10a.)

Página: 2563

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. AL EXAMINAR LA TRANSGRESIÓN A LA FRACCIÓN XIII DEL ARTÍCULO 8 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EL ÓRGANO SANCIONADOR TIENE LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE SE ACTUALIZAN TODOS LOS ELEMENTOS DE ESE TIPO ADMINISTRATIVO, AL OPERAR EN FAVOR DEL IMPUTADO EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 18 DE JULIO DE 2017). De lo sustentado por el Pleno y la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P.J. 43/2014 (10a.) y en la tesis aislada 1a. XXXV/2017 (10a.), de títulos y subtítulos: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES." y "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN.", respectivamente, se advierte que uno de los principios rectores del derecho es el de presunción de inocencia, que válidamente puede aplicarse en todo procedimiento administrativo de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción con motivo del ejercicio de la facultad punitiva del Estado, como lo es el previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente hasta el 18 de julio de 2017. En estas condiciones, al examinar la transgresión a la fracción XIII del artículo 8 de dicho ordenamiento, la cual prohíbe a los servidores públicos obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado otorga por el desempeño de su empleo, cargo o comisión, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI del propio precepto (cónyuge, parientes consanguíneos, por afinidad hasta el cuarto grado o civiles, terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o socios o sociedades de las que el servidor público o las personas referidas formen o hayan formado parte), el órgano sancionador tiene la carga de demostrar que se actualizan todos los elementos del tipo administrativo, debido a que ese procedimiento puede tener como consecuencia imponer sanciones al imputado, al operar en favor de éste el principio de presunción de inocencia.

DÉCIMO PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 11/2018. 26 de abril de 2018. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Alfredo Silva García. Secretario: Luis Alfredo Fragoso Portales.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P.J. 43/2014 (10a.) y aislada 1a. XXXV/2017 (10a.) citadas, aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de los viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas y 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas, así como en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libros 7, Tomo I, junio de 2014, página 41 y 40, Tomo I, marzo de 2017, página 441, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 07 de septiembre de 2018 a las 10:16 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

En el artículo 42 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos estaba previsto un procedimiento diverso al disciplinario para estos casos.

Se transcribe:

Artículo 42.- *Se citará personalmente al servidor público y se le harán saber los hechos que motiven la investigación, señalándole las incongruencias detectadas respecto de los bienes que integran su patrimonio, para que, dentro del plazo de treinta días hábiles, contados a partir de la recepción del citatorio, formule a la Secretaría las aclaraciones pertinentes y ésta emita su resolución dentro de los quince días hábiles siguientes.*

Cuando no fuere posible entregar el citatorio, o cuando el servidor público o la persona con quien se entienda la notificación se negaren a firmar de recibido, el notificador hará constar dicha circunstancia en un acta que levantará ante dos testigos, sin que ello afecte el valor probatorio que en su caso posea este documento.

Contra la práctica de la notificación respectiva, el servidor público podrá inconformarse ante la Secretaría, mediante escrito que deberá presentar dentro de los diez días hábiles siguientes a su realización, y dispondrá de un plazo igual para ofrecer las pruebas que a su derecho convenga.

Una vez desahogadas las pruebas admitidas, si las hubiere, la Secretaría contará con un plazo de diez días hábiles para emitir su resolución.

La facultad de la Secretaría para efectuar las investigaciones o auditorías a que se refiere el artículo anterior, subsistirá por todo el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y hasta tres años después de haberlo concluido.

En aquel procedimiento especial, se omitió relacionar esta "falta" con alguna de las que contemplaba el artículo 8 y en su caso señalar las sanciones que procederían en caso de acreditarse lo imputado y que elementos deben tomarse en cuenta para la imposición de la misma, así como los medios de impugnación.

Por último, consideramos que este artículo debió incluir también el incremento patrimonial del cónyuge, concubina o concubinario y dependientes económicos, pues forma parte de la declaración patrimonial.

Artículo 39. *Los declarantes estarán obligados a proporcionar a la Secretaría de la Contraloría y los órganos internos de control, la información que se requiera para verificar la evolución de su situación patrimonial, incluyendo la de sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos.*

Sólo el titular de la Secretaría de la Contraloría o los servidores públicos en quien delegue esta facultad podrá solicitar a las autoridades competentes en los términos de las disposiciones aplicables, la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, ahorro, administración o inversión de recursos monetarios.

COMENTARIO

Independientemente de la información que se proporciona en los formatos de las declaraciones, se impone la carga a los declarantes para proporcionar la información que se les requiera para verificar la evolución patrimonial y aquí si se incluye a los cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos.

Al referir el artículo a "verificar la evolución de su situación patrimonial", también debió contener la palabra "investigación" para darle la debida congruencia a estos actos, con esa etapa.

Se establece la limitante para que sólo los titulares de las Secretarías o los Servidores Públicos en quien deleguen esta facultad sean competentes para solicitar la información en materia fiscal, o la relacionada con operaciones de depósito, ahorro, administración o inversión de recursos monetarios.

Artículo 40. *Para los efectos de la presente Ley y de la legislación penal de la entidad, se computarán entre los bienes que adquieran los declarantes o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge, concubina o concubinario y sus dependientes económicos directos, salvo que se acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos.*

COMENTARIO

CIUDADANA

La referencia a la legislación penal no es correcta pues en esta Ley no se regulan cuestiones de esa naturaleza y, en todo caso, es el propio Código Penal el que lo señala de manera clara.

En la descripción del tipo de Enriquecimiento Ilícito, contenida en el artículo 224 del Código Penal Federal se describe en los mismos términos en su párrafo segundo:

Artículo 224.- *Se sancionará a quien, con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito.*

Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño.

Para efectos del párrafo anterior, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que el servidor público acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos.

Subrayado propio.

En el caso del Código Penal del Estado de México está regulado de manera similar:

Artículo 352. Se sancionará a quien, con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito.

Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio, o la legítima procedencia de los bienes a su nombre, o de aquéllos respecto de los cuales se conduzca como dueño.

Para efectos del párrafo anterior, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que el servidor público acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos.

No será enriquecimiento ilícito en caso que el aumento del patrimonio sea producto de una conducta que encuadre en el presente Código. En este caso, se aplicará la hipótesis y la sanción correspondientes, sin que dé lugar al concurso de delitos.

...

Por lo anterior, al ser parte de la descripción de una falta administrativa grave, el artículo sale sobrando en esta parte de la Ley.

Artículo 41. En caso que los servidores públicos, sin haberlo solicitado, reciban de un particular de manera gratuita la transmisión de la propiedad o el ofrecimiento para el uso de cualquier bien, con motivo del ejercicio de sus funciones, deberán informarlo inmediatamente a la Secretaría de la Contraloría o al órgano interno de control.

En el caso de recepción de los bienes, los servidores públicos, a la brevedad, procederán, a poner los mismos a disposición de las autoridades competentes en materia de administración y enajenación de bienes públicos.

COMENTARIO

Este artículo regula una prohibición para que los servidores públicos acepten obsequios y, en caso de recibir alguno, deberán informarlo y entregarlo a la autoridad competente.

La prohibición también resulta aplicable para el cónyuge, parientes consanguíneos o terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o bien para socios o sociedades de las que formen parte.

La entonces Secretaría de la Función Pública emitió el "Formato para puesta a disposición de bienes al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes al amparo del artículo 40 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas" y un instructivo para su llenado.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/532589/formato_articulo_40_INDEP_20_20.pdf

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/532590/Instructivo_de_lleno_INDEP_-20.pdf

En el Estado de México está también disponible un formato y su guía de llenado:

<https://portal.secogem.gob.mx/sites/default/files/doctos/FormatoDisposicionObsequios.pdf>

Artículo 42. La Secretaría de la Contraloría y los órganos internos de control, según corresponda, tendrán la potestad de formular la denuncia ante el Ministerio Público correspondiente, en su caso, cuando el sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento notoriamente desproporcionado de éste, representado por sus bienes, o de aquéllos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su empleo, cargo o comisión.

COMENTARIOS

Si la autoridad investigadora encuentra elementos para encuadrar el Enriquecimiento Oculto, al emitir el IPRA, deberá presentar denuncia penal, por la probable comisión del delito de "Enriquecimiento Ilícito", por lo que no es una potestad, sino una obligación de Ley.

Artículo 43. Cuando las autoridades investigadoras, en el ámbito de sus competencias, llegaren a formular denuncias ante el Ministerio Público correspondiente, éstas deberán ser coadyuvantes del mismo en el procedimiento penal respectivo.

COMENTARIO

Como parte de los mecanismos de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción, se establece la obligación de las autoridades investigadoras de ser coadyuvantes de las Fiscalías Anticorrupción.

SECCIÓN CUARTA DE LA DECLARACIÓN DE INTERESES

Artículo 44. Se encuentran obligados a presentar declaración de intereses todos los servidores públicos que

deban presentar la declaración de situación patrimonial, en términos de la presente Ley.

Para tal efecto, la Secretaría de la Contraloría y los órganos internos de control se encargarán que las declaraciones sean integradas al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y presentación de la constancia de declaración fiscal.

COMENTARIO

La declaración de intereses tiene por objeto identificar aquellas actividades o relaciones que podrían interferir con el ejercicio de la función pública.

Cómo ya se señaló, pareciera un tanto incompleta la definición que nos ofrece el artículo 3, por lo que valdría la pena retomar los conceptos de la OCDE.

La Ley Local, agrega los datos mínimos que debe contener esa declaración, sin embargo, los formatos son autorizados y expedidos a nivel nacional y contendrán los datos que el Comité Coordinador determine, pudiendo haber alguna discrepancia con los requisitos locales.

Artículo 45. *Para efectos del artículo anterior habrá conflicto de interés en los supuestos establecidos en la fracción V del artículo 3 de la presente Ley.*

La declaración de intereses tendrá por objeto informar y determinar el conjunto de intereses de un servidor público a fin de delimitar cuando éstos entran en conflicto con su función, la cual deberá contener por lo menos:

I. Intereses personales del declarante que pudieran influir en el empleo, cargo o comisión:

a) *Datos del cónyuge, concubina o concubinario y dependientes económicos que laboren en el Gobierno Federal, Estatal o Municipal, o en órganos autónomos.*

b) *Familiares consanguíneos hasta el cuarto grado por afinidad o civil, que laboren en el Gobierno Federal, Estatal o Municipal, o en órganos autónomos.*

II. Participación económica o financiera del declarante, concubina, concubinario, familiares consanguíneos hasta el cuarto grado por afinidad o civil y/o dependientes económicos a la fecha de conclusión.

a) Tipo de participación o contrato: porcentaje de participación en el capital, partes sociales, servicios profesionales, servicios profesionales o de bienes muebles o inmuebles.

b) Tipo de sociedad: mercantil, anónima o de responsabilidad limitada, organización civil, asociación civil, en direcciones y consejos de administración; participación accionaria en sociedades; préstamos, créditos y obligaciones financieras.

III. Participación del declarante, cónyuge, concubina, concubinario, familiares consanguíneos hasta el cuarto grado por afinidad o civil y/o dependientes económicos en asociaciones, organizaciones y asociaciones civiles, consejos y consultorías a la fecha de inicio del cargo o conclusión de este.

a) Naturaleza del vínculo: socio o colaborador.

b) Frecuencia anual.

c) Tipo de persona jurídica colectiva: instituciones de derecho público, sociedades o asociaciones de derecho privado, fundación, asociación gremial, sindicato o federación de organizaciones de trabajadores, junta de vecinos u otra organización comunitaria, iglesia o entidad religiosa.

d) Tipo de colaboración: cuotas, servicios profesionales, participación voluntaria, participación remunerada.

e) La participación presente o pasada del servidor público y del cónyuge, dependientes económicos o familiares hasta en segundo grado, en direcciones y consejos de administración, participación accionaria en sociedades, préstamos, créditos y obligaciones financieras.

IV. Viajes del declarante, cónyuge, concubina, concubinario, familiares hasta en segundo grado y/o dependientes económicos del cónyuge, dependientes económicos o familiares hasta en segundo grado financiados por terceros, y

V. Donativos realizados y/o recibidos por el declarante, cónyuge, concubina, concubinario, familiares hasta en segundo grado y/o dependientes económicos, así como los que hubieran realizado a fundaciones u organizaciones no lucrativas de las que forma parte el declarante.

COMENTARIO

En la declaración de intereses, el servidor público debe informar y detallar sus intereses personales, familiares y de negocios para identificar posibles conflictos con su cargo.

Debe señalar los intereses personales que puedan influir en su empleo, cargo o comisión.

Los intereses personales se refieren a cualquier interés que el servidor público tenga y que pueda afectar su imparcialidad y objetividad en el desempeño de sus funciones.

En cuanto a los intereses familiares también deben ser declarados cuando puedan ocasionar algún conflicto de interés.

Se deben detallar las participaciones en empresas, sociedades o asociaciones, así como cualquier otro interés que pudiera influir en la toma de decisiones.

El propósito de la declaración es determinar cuándo los intereses declarados entran en conflicto con el cargo que desempeña el servidor público, lo que puede implicar alguna situación que afecte la imparcialidad y objetividad en el desempeño de su trabajo.

Aquí se pueden consultar los formatos e instructivos de llenado de la declaración a nivel del sector central.

<https://declaranet.secogem.gob.mx/>

Artículo 46. *El Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, expedirá las normas, manuales e instructivos, así como los formatos impresos y electrónicos, bajo los cuales los declarantes deberán presentar la declaración de intereses, observando lo dispuesto en el artículo 30 de esta Ley.*

La declaración de intereses deberá presentarse en los plazos a que se refiere el artículo 34 de esta Ley, y de la misma manera le serán aplicables los procedimientos establecidos en dicho artículo, para el incumplimiento de dichos plazos.

El servidor público deberá presentar la declaración en cualquier momento en el que, en el ejercicio de sus funciones, considere que se puede actualizar un posible conflicto de interés.

COMENTARIO

En el comentario de artículos previos ya se hizo referencia a este tema y se compartieron los links de los formatos autorizados por el Comité Coordinador Nacional.

Cabe señalar, que el artículo es indebidamente replicado literal de la Ley General a la Ley Local, lo que ha provocado confusión y le otorga competencia indebida al Comité Coordinador

Estatal para emitir sus propios formatos, cuando la facultad está reservada para el Comité Coordinador Nacional.

**SECCIÓN QUINTA
DEL RÉGIMEN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE PARTICIPAN EN CONTRATACIONES PÚBLICAS**

Artículo 47. La plataforma digital estatal incluirá, un sistema específico, para los nombres y adscripción de los servidores públicos que intervengan en procedimientos para contrataciones públicas, ya sea en la tramitación, atención y resolución para la adjudicación de un contrato, otorgamiento de una concesión, licencia, permiso o autorización y sus prórrogas, así como la enajenación de bienes muebles y aquéllos que dictaminan en materia de avalúos, el cual será actualizado de manera quincenal.

Los formatos y mecanismos para registrar la información serán determinados por el Comité Coordinador.

La información a que se refiere el presente artículo deberá ser puesta a disposición de todo público a través del portal oficial de Internet del Gobierno del Estado de México y de los portales oficiales de los entes públicos a los que hace referencia esta Ley.

COMENTARIO

La Plataforma Digital Estatal incluye el Módulo II que es el sistema para registrar los nombres y la adscripción de los servidores públicos que participen en procedimientos de contratación pública.

Este sistema permite que los usuarios tengan acceso a información sobre los servidores públicos vinculados en la tramitación, atención y resolución de adjudicaciones de contratos, concesiones, licencias, permisos o autorizaciones,

Este sistema busca hacer visible la identidad y adscripción de los servidores públicos vinculados con las compras públicas y facilitar el seguimiento de estos y disuadir prácticas corruptas y asegurar que los procesos de contratación sean más transparentes.

El módulo II de la Plataforma Digital Estatal se puede consultar aquí:

<https://saemm.gob.mx/spic>

**SECCIÓN SEXTA
DEL PROTOCOLO DE ACTUACIÓN EN CONTRATACIONES**

Artículo 48. El Comité Coordinador expedirá el protocolo de actuación que la Secretaría de la Contraloría y los órganos internos de control implementarán.

Dicho protocolo de actuación deberá ser cumplido por los servidores públicos inscritos en el sistema específico de la plataforma digital estatal a que se refiere el presente Capítulo y en su caso, aplicarán los formatos que se utilizarán para que los particulares formulen un manifiesto de vínculos o relaciones de negocios, personales o familiares, así como de posibles conflictos de interés, bajo el principio de máxima publicidad y en los términos de la normatividad aplicable en materia de transparencia.

El sistema específico con el que deberá contar la plataforma digital estatal a que se refiere el presente Capítulo, incluirá la relación de particulares, personas físicas y jurídicas colectivas, que se encuentren inhabilitados para celebrar contratos con los entes públicos derivado de procedimientos administrativos diversos a los previstos por esta Ley.

COMENTARIO

Este Protocolo no ha sido expedido por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

El antecedente de estos protocolos de actuación, data del 20 de agosto de 2015, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el "Protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, y que tuvo modificaciones el 19 de febrero de 2016 y el 28 de febrero de 2017.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195529/acuerdo_protocolo_actuacion_contrataciones_publicas_dof_20ag015.pdf

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195541/reforma_protocolo_dof_19feb16.pdf

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/196367/Protocolo_versi_n_integrada_2_8-feb-17_v2.pdf

Así mismo, se expidió un documento denominado "Preguntas Frecuentes" sobre dicho protocolo en el que se aclaran algunos alcances del mismo:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195539/preguntas_frecuentes.pdf

El artículo 88 bis de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, dispone que los servidores públicos deberán de abstenerse de establecer cualquier comunicación no documentada con proveedores de bienes o servicios del sector público y que para evitar incumplir esa disposición, las comunicaciones podrán documentarse

mediante correo electrónico oficial, videoconferencia, oficio o cualquier otro medio que deje constancia fehaciente de los intercambios de información con proveedores.

Concluye señalando “*En caso de que algún servidor público hubiese tenido comunicación previa con proveedores por razón de amistad, negocios o cualquier otra causa, deberá informarlo al órgano de control correspondiente y excusarse de participar en los procedimientos de contratación respectivos.*”

Artículo 49. La Secretaría de la Contraloría y los órganos internos de control, deberán supervisar la ejecución de los procedimientos de contratación pública por parte de los contratantes para garantizar que se lleva a cabo en los términos de las disposiciones en la materia, realizando las verificaciones procedentes si descubren anomalías.

COMENTARIO

Independientemente de la participación preventiva que deben tener los órganos internos de control en los Comités de Adquisiciones y de Obras Públicas y la revisión obligatoria del reporte de las adquisiciones, la Secretaría de la Contraloría y los órganos internos de control son responsables de supervisar la ejecución de los procedimientos de contratación pública para asegurar que se cumplan las leyes y disposiciones aplicables y garantizar que las contrataciones públicas se realicen de manera transparente.

TÍTULO TERCERO
DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS Y ACTOS DE PARTICULARES
VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS
GRAVES

CAPÍTULO PRIMERO
DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS NO GRAVES DE
LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Artículo 50. Incurre en falta administrativa no grave, el servidor público que con sus actos u omisiones, incumpla o transgreda 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, a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere esta Ley.
- II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas

administrativas en términos del artículo 95 de la presente Ley.

III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público.

En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 95 de la presente Ley.

IV. Presentar en tiempo y forma la declaración de situación patrimonial y la de intereses que, en su caso, considere se actualice, en los términos establecidos por esta Ley.

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

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

VII. 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 que el contratista sea persona jurídica colectiva, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto de los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad.

Para efectos de la presente Ley, se entiende que un socio o accionista ejerce control sobre una sociedad cuando sean administradores o formen parte del consejo de administración, o bien conjunta o separadamente, directa o indirectamente, mantengan la titularidad de derechos que permitan ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital, tengan poder decisario en sus asambleas, estén en posibilidades de nombrar a la mayoría de los miembros de su

órgano de administración o por cualquier otro medio tengan facultades de tomar las decisiones fundamentales de dichas personas jurídicas colectivas.

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.*

IX. *Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado y responsabilidad o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas.*

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.*

XII. *Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones de esta Ley.*

XIII. *Cumplir con la entrega de Indole 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.

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

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

COMENTARIO GENERAL DE LAS FALTAS NO GRAVES

Los tipos abiertos que incluyen como falta el incumplimiento a los Códigos de Ética, resultan complejos, pues combinan obligaciones formales con normas éticas que no serían coercitivas.

En 2010 se emitió una jurisprudencia en el marco del viejo régimen, pero que pudiera mantener su vigencia por analogía:

Novena Época Registro: 165147

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Febrero de 2010

Materia(s): Administrativa Tesis: I.7o.A. J/52 Página: 2742

OBLIGACIONES NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONTEMPLADAS EN UNA NORMA GENERAL, ES INSUFICIENTE PARA EXIMIRLOS DE RESPONSABILIDAD. El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las leyes de responsabilidades de los servidores públicos tienen por objeto salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los empleados del gobierno; principios que están cargados de un alto valor moral, al que aspiran los empleados del gobierno y entes del Estado. Por su parte, el artículo 47, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (de igual redacción al diverso numeral 8o., fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo de dos mil dos), dispone como obligación a los empleados del gobierno cumplir con la máxima diligencia el servicio que les sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; así, la circunstancia que el servicio encomendado, entendido como el cúmulo de obligaciones o

atribuciones inherentes al cargo, no se encuentre detallado en forma de catálogo en alguna ley, reglamento, decreto, circular o norma de carácter general, es insuficiente para eximirlos de responsabilidad, pues resulta materialmente imposible emitir una norma general por cada rango, nivel o escalafón que exista en los tres poderes del gobierno. Por tanto, ante la inexistencia de una disposición normativa que especifique cuáles son las atribuciones de un servidor público, la autoridad administrativa y, en su caso, la jurisdiccional, deberá valorar los elementos de prueba allegados al asunto, para así concluir si determinada conducta o actuación se encuentra dentro de las facultades encomendadas al servidor público investigado o sancionado, fundando y motivando su determinación.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

A menudo los órganos internos de control al no encontrar en el catálogo de faltas de la Ley alguna que pueda encuadrar con la conducta que están investigando, se remiten a los códigos de ética para sancionar, sin embargo, esto resulta cuestionable pues un documento deontológico no puede sustituir a la norma jurídica.

Si un Código de Ética como referente deontológico se pretende constituir como fuente obligacional coercitiva para los servidores públicos, implica un verdadero riesgo de violación a los principios de legalidad, tipicidad y taxatividad.

No está a discusión que al estado le interesa que sus servidores públicos se conduzcan con apego a los principios éticos previstos en la Ley para así garantizar sus fines y la debida prestación de los servicios que presta, sin embargo, ello no implica que se impongan sanciones administrativas fundadas en violaciones a normas deontológicas.

La tipicidad de faltas no graves implica mayor complejidad que en las faltas graves ya que las primeras requieren una fuente obligacional específica y también están construidas con base en algunos conceptos jurídicos indeterminados, resultando muy compleja o subjetiva la interpretación de los mismos y derivado en ocasiones de la visión subjetiva del operador.

Señala acertadamente el autor colombiano David Roa Salguero, en su obra "Los Conceptos Jurídicos Indeterminados en el Derecho Disciplinario", lo siguiente:

"Uno de los principales problemas del derecho disciplinario tiene que ver con la inexistencia de normas que describan en forma clara, precisa y concreta la ilicitud de los comportamientos desplegados por los servidores públicos y los particulares que cumplen funciones públicas, debido a la característica abierta que posee la tipicidad en este ámbito del derecho sancionador.

Si no existe una clara tipicidad, en efecto tampoco existe un correcto ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria del Estado."

"Un inadecuado ejercicio de la función disciplinaria da como resultado un proceso lleno de vicios e irregularidades, de un investigado afectado en sus derechos fundamentales con la

imposición de una sanción que repercute negativamente en su entorno laboral, político, social y familiar.

Ejercer la función disciplinaria de esta manera no ofrece certeza ni seguridad jurídica, pues se termina imponiendo una sanción con fundamento en faltas creadas por la autoridad que interpreta la disposición normativa, lo cual resulta abiertamente contrario a los postulados propios del Estado Social y Democrático de Derecho, donde los principios de legalidad de la falta y de la sanción constituyen la máxima expresión garantista del derecho sancionador. Se puntualiza, el límite al operador debe erigirse en la creación de faltas, no en la interpretación de la norma disciplinaria.

En otro orden de ideas, cuando un servidor público se percate que se está cometiendo o ya se cometió una falta administrativa, debe denunciarlo ante el órgano interno de control competente, por lo que, en este caso el derecho a presentar denuncias que garantiza esta Ley, se convierte en obligación para quien desempeñe un cargo público.

El régimen actual sin duda mejora la redacción de los supuestos previstos en el sistema anterior, pues ahora, en vez de comunicarlo al Titular de la Dependencia o Entidad, deberá denunciarlo al órgano interno de control.

Cabe señalar, que la falta relacionada con la presentación de las declaraciones patrimoniales regresó al régimen de faltas no graves con la entrada en vigor de la Ley General, después de estar incorporada de manera involuntaria en el de faltas graves en el ámbito Federal, por un error legislativo en el contexto de la reforma electoral publicada el 23 de mayo de 2014, que señaló la fracción XV como grave señalando:

Artículo 13.

I. a V.

...

...

...

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

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

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345954&fecha=23/05/2014

Al percatarse de ese error, unos días después, dos diputados presentaron una iniciativa para corregirlo, pero nunca fue aprobada.

https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/47867

Ello propició que desde mayo de 2014 y hasta el 18 de julio de 2017, en la práctica, los órganos internos de control Federales tuvieron complicaciones para encuadrar esta falta e imponer sanciones proporcionales.

La entonces Secretaría de la Función Pública expidió durante años, sendos acuerdos para evitar sancionar estos incumplimientos cuando sea por única vez y se presente de manera extemporánea y ahora está vigente la jurisprudencia que se señaló en el comentario al artículo correspondiente a la presentación de estas declaraciones.

Los servidores públicos están obligados a custodiar y cuidar la información y documentación, lo que implica el debido resguardo de los papeles y la secrecía en el manejo de la información para evitar, en el caso de la documentación, que sea sustraída, destruida u ocultada.

Por lo que respecta a la información, también para evitar que un tercero ajeno haga mal uso de la misma.

En consecuencia, el servidor público no debe utilizar la información que tiene con motivo de su encargo para fines distintos a la propia función.

El artículo 214, fracción IV del Código Penal Federal señala:

Artículo 214.- Comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público, el servidor público que:

IV.- Por sí o por interpósito persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilicitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.

El no impedir o evitar su uso, divulgación sustracción, destrucción ocultamiento o inutilización indebidos, pudiera ser grave cuando se realiza con dolo o con negligencia manifiesta.

Es regulada la debida supervisión a los servidores públicos subordinados o sujetos a su dirección, ya que, en caso de que alguno de ellos incumpla con la Ley, su superior podrá ser también responsable de no haberlo vigilado.

En la práctica algunas instancias fiscalizadoras se van al extremo de querer responsabilizar a los titulares de algunas áreas de todo lo que sucede en las mismas, cuando para eso existen las estructuras y los organigramas, por ello las autoridades disciplinarias están obligadas a analizar cada caso concreto.

La obligación de la fracción VII es derivada de la transparencia y rendición de cuentas con la que se debe ejercer la función pública y para ello existen obligaciones jurídicas específicas.

En cuanto a la fracción VIII, los servidores públicos no solo deben "colaborar", en los procedimientos judiciales y administrativos, por lo que considero que la redacción pudo ser más clara, ya que el término utilizado resulta muy subjetivo.

Pudiera ser más acertado señalar que "deberá atender los requerimientos fundados que le realicen las autoridades administrativas y judiciales".

Respecto de la fracción IX, esta carga, se limita a requerir a los particulares la carta de protesta de decir verdad y que se haga del conocimiento del órgano interno de control respectivo.

La fracción X, adicionada el 19 de noviembre de 2019, resulta sumamente compleja en la práctica y se aleja del contenido de la fracción IX en cuanto a solicitar la carta bajo protesta.

Es materialmente imposible, que los servidores públicos de las áreas de recursos materiales y jurídicos, sobre todo de dependencias y entidades grandes, puedan verificar los probables conflictos de interés de los socios e integrantes de consejos de administración o accionistas, cuando en ocasiones se firman cientos de contratos diarios. Seguramente los alcances de esta fracción serán motivo de interpretación en su momento.

Como se puede observar, la Ley Estatal incorpora varias fracciones al catálogo de faltas no graves de la Ley General.

Análisis de las faltas no graves agregadas en la Ley del Estado de México que no están en la Ley General.

XI. Observar un trato respetuoso con sus subalternos.

El concepto “trato respetuoso” pudiera ser jurídicamente indeterminado, sin embargo, ya se ha definido en algunos criterios nacionales e internacionales.

Por ejemplo, en el Parlamento Europeo como parte de una obligación de respeto las y los servidores públicos deben evitar toda clase de comportamientos y expresiones agresivas o difamatorias que puedan atentar contra la dignidad de sus jefes, compañeros o subordinados.

Incluso, se establecen tres supuestos en los que puede darse la falta de respeto la negativa a ejecutar las instrucciones recibidas (Cuando estas sean lícitas).

Existe un Código Europeo de Buena Conducta Administrativa en el cual se señala que todo servidor público debe ser diligente, correcto, cortés, accesible y servicial en las relaciones que mantenga con el público. De estas disposiciones se podrán tomar ciertos parámetros que permitan establecer la manera en que un servidor público debe actuar para garantizar el respeto hacia los demás.

Así, se obtiene que para considerar que un servidor público se conduce con respeto hacia los demás, se le debe exigir que, en las relaciones que con motivo de su empleo mantenga con sus jefes, colaboradores, compañeros de trabajo, subordinados y con toda persona con la que tenga trato derivado de las funciones que tenga encomendadas dando un trato digno, cortés, diligente y correcto y absteniéndose de atentar contra la dignidad de las personas con un comportamiento impropio o mediante expresiones agresivas o difamatorias.

No obstante todo lo anterior, la autoridad resolutora deberá ser sumamente cautelosa al resolver un asunto derivado de esta fracción para evitar cualquier interpretación subjetiva de los hechos y la conducta con relación a la expresión analizada.

Algunas referencias tomadas del siguiente documento:

https://www.schin.gob.mx/sites/default/files/responsabilidades%20administrativas/engrose/2018-04/34-2014_Resolucion-VP-R.pdf

XII. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones de esta Ley.

Las y los servidores públicos deben asegurarse de que el personal que se encuentre bajo su mando cumpla con la Ley.

Esta supervisión diligente es fundamental para garantizar la correcta actuación de las y los servidores públicos, por lo que esto incluye una especie de "monitoreo permanente" sobre el desempeño de sus subordinados para estar atento ante alguna deficiencia o acto indebido.

La supervisión implica también orientar y capacitar a su personal para el cumplimiento de sus obligaciones.

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.

La redacción de esta fracción pues debió decir "Al Concluir el empleo cargo o comisión" pero se entiende referida a la obligación de los servidores públicos de entregar al concluir su función todos los documentos, expedientes y asuntos relacionados con el puesto, siguiendo las normas que rigen estos procesos.

La persona servidora pública saliente debe entregar formalmente el cargo a la entrante.

Cumplir con esta obligación contribuye a la transparencia en la gestión pública y a la rendición de cuentas para la continuidad y seguimiento de los asuntos.

En esta disposición faltó incluir los recursos materiales y financieros.

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.

Esta obligación está relacionada con la obligación de entregar informes a las instancias de fiscalización superior.

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.*

Esta disposición tiene como propósito evitar que las personas servidoras públicas condicione la entrega de licencias a pagos o exigencias que no estén legalmente previstas garantizando la transparencia y legalidad en el otorgamiento de licencias y asegurando que solo se tengan que cumplir con los requisitos establecidos en la ley y no con exigencias adicionales impuestas de manera indebida por algún funcionario público.

Este tipo de conductas incluso pudieran considerarse graves, pues implica abuso de poder y eventualmente corrupción.

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.*

Dichas obligaciones se dirigen a la Ley de Gobierno Digital del Estado de México y Municipios y su Reglamento, lo que implica seguir los lineamientos establecidos para la gestión de trámites y servicios en línea, el uso de tecnologías de la información y comunicación, y la protección de datos personales, entre otros aspectos.

Ejemplos de cumplimiento de la Ley de Gobierno Digital:

- Utilizar la Firma Electrónica Avanzada (FEA) para trámites y servicios en línea.
- Garantizar que los trámites y servicios se realicen en formato digital a través de portales transaccionales.
- Mantener actualizados los requisitos y datos para la realización de trámites y servicios digitales.
- Asegurar la confidencialidad y seguridad de la información que se transmite electrónicamente.
- Participar en los sistemas de certificación de medios de identificación electrónica.
- Observar los estándares de tecnologías de la información y comunicación y la arquitectura gubernamental digital.

Aquí se puede consultar la Ley de Gobierno Digital:

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig228.pdf>

Y aquí el Reglamento:

<https://agenciadigital.edomex.gob.mx/sites/agenciadigital.edomex.gob.mx/files/files/Reglamento%20de%20la%20Ley%20de%20GobDig%20EdoMex.pdf>

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

Esta disposición obliga a las y los servidores públicos a cumplir con los laudos emitidos por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, incluyendo el pago de indemnizaciones y otras prestaciones a las que tenga derecho el servidor público que obtuvo el fallo a su favor.

Aquí debió también incluirse el debido cumplimiento de las sentencias firmes del Tribunal de Justicia Administrativa.

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

El famoso "cajón de sastre" como se dice en el argot jurídico y que se refiere a las obligaciones adicionales que las y los servidores públicos pudieran tener en otras disposiciones que regulen el servicio público.

Esta disposición a veces es interpretada de manera indebida y se invocan normas que no están relacionadas con la función pública.

No resulta fundado que los órganos de control invoquen en sus procedimientos artículos del Código Penal o la comisión de alguna falta encuadrada en la legislación laboral o electoral.

Tampoco es válido sustentar sanciones en normas como lo es la Ley de Profesiones o reglamentos administrativos de carácter cívico, lineamientos de seguridad interna en los edificios, etc.

Sanciones por ejemplo por ostentarse como Licenciados "Lic", sin serlo, sustentando la imputación en la Ley de Profesiones, cuando resulta claro que la legitimación de un servidor público para suscribir un documento es su nombramiento, no el nivel de estudios que tenga.

Sanciones por fumar en la oficina u otras conductas similares, no son válidas como remisión de esta última fracción, por lo que los OICs deben ser cuidadosos de no rebasar el alcance de su competencia.

Sin duda, el catálogo de faltas no graves de la Ley resulta muy limitado, por lo que nos permitimos hacer una propuesta para incorporar otros supuestos:

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

- *Otorgar al tomar posesión del cargo a la oficina de recursos humanos, o su similar, su domicilio o dirección y teléfono, así como dar aviso oportuno de cualquier cambio durante el ejercicio del mismo.*
- *Comunicar por escrito al titular del Ente Público en la que preste sus servicios, y al órgano interno de control las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;*
- *Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;*
- *Imponer a otro servidor público de menor jerarquía trabajos ajenos a sus funciones o impedirle el cumplimiento de sus funciones y obligaciones, así como instruirlo o presionarlo para que realice una conducta indebida.*
- *Supervisar y vigilar que los particulares a quienes se les atribuyan funciones públicas, cumplan con la finalidad u objetivo del Contrato o Concesión que se les haya otorgado.*
- *Ocupar o tomar indebidamente oficinas o edificios públicos e impedir el acceso, salida o libre circulación de los mismos.*
- *Asumir obligaciones o compromisos de pago que superen el monto autorizado para el Área a su cargo en el Presupuesto de Egresos o contraer compromisos multianuales, sin la autorización de la autoridad competente.*
- *Tener a su servicio o para las labores propias de su despacho, personas ajenas al Ente Público o que no estén debidamente contratadas por éste, con excepción de quienes legalmente se encuentren prestando legalmente su servicio social.*
- *Desempeñar simultáneamente más de un empleo, cargo o comisión en el servicio público, salvo los casos expresamente permitidos por la ley*
- *Ordenar o recibir pagos por servicios no prestados o por cuantía superior a la expresamente autorizada, tales como viáticos, honorarios, horas extras, bonos, compensaciones o cualquier otro concepto.*

Artículo 51. 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.

Los entes públicos o los particulares que, en términos de este artículo, hayan recibido recursos públicos sin tener derecho a los mismos, deberán reintegrar los mismos a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio del ente público afectado en un plazo no mayor a 90 días, contados a

partir de la notificación correspondiente por parte del Órgano Superior de Fiscalización o de la autoridad resolutora.

En caso de no realizar el reintegro de los recursos señalados en el párrafo anterior, éstos serán considerados créditos fiscales, por lo que la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México deberá ejecutar el cobro de los mismos en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

La autoridad resolutora podrá abstenerse de imponer la sanción que corresponda conforme al artículo 79 de esta Ley cuando el daño o perjuicio a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos no exceda de dos mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización y el daño haya sido resarcido o recuperado.

COMENTARIO

En este artículo la Ley incluye como falta grave los daños y perjuicios que de manera culposa o negligente y sin que sea falta grave, cause un servidor público a la hacienda pública o al patrimonio de un ente público, sin embargo, en el catálogo de sanciones por faltas no graves se omitió facultar a los órganos internos de control para imponer sanciones económicas lo que propicia en la práctica, que se dificulte la recuperación de estos montos.

Una irregularidad culposa o negligente puede causar daños o perjuicios patrimoniales de montos altos, dependiendo la función del servidor público, por lo que debió redactarse de tal manera de que pueda ser sancionado.

Si se analiza esta disposición, en concordancia con el contenido del artículo 81 de esta Ley, si el infractor no ha sido sancionado previamente por esa misma falta, incluso no habría lugar a imposición de sanción alguna pues el propio texto habla de negligencia o culpa, y no se actualiza el dolo.

Es importante agregar el concepto de dolo a este supuesto ya que de lo contrario se puede utilizar esta figura para cometer abusos.

Pudiera quedar así:

La Autoridad resolutora podrá abstenerse de imponer la sanción que corresponda conforme al artículo 75 de esta Ley, cuando no exista dolo y el daño o perjuicio a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos no exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y el daño haya sido resarcido o recuperado.

CAPÍTULO SEGUNDO DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Artículo 52. Para efectos de la presente Ley, se consideran faltas administrativas graves de los servidores públicos, mediante cualquier acto u omisión, las siguientes:

I. El cohecho.

II. El peculado.

III. El desvío de recursos públicos.

IV. La utilización indebida de información.

V. El abuso de funciones.

VI. Cometer o tolerar conductas de hostigamiento y acoso sexual.

VII. El actuar bajo conflicto de interés.

VIII. La contratación indebida.

XIX. El enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés.

X. El tráfico de influencias.

XI. El encubrimiento.

XII. El desacato.

XIII. La obstrucción de la Justicia.

COMENTARIO GENERAL A LAS FALTAS GRAVES

En todos los casos, las faltas graves, son tipos cerrados compuestos y similares a delitos, por lo que, a diferencia de las legislaciones anteriores de la materia que contemplaban tipos abiertos, ahora se obliga a las autoridades disciplinarias a analizar cada supuesto-tipo para encuadrarlo en la conducta del servidor público.

Se señala que son tipos compuestos, pues de la lectura de cada una de las faltas graves encontramos pluralidad de conductas y supuestos en la descripción.

Por ello, en cada artículo de faltas graves se hará una propuesta para volverlos a trasladar a prohibiciones.

En el caso del Estado de México, se agregan los tipos de hostigamiento y Acoso Sexual, que no tutelan el buen funcionamiento del servicio público sino el bien subjetivo de la libertad sexual y las oportunidades laborales de la persona.

En el régimen anterior, el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos, establecía determinadas fracciones del artículo 8 como graves, sin embargo, los operadores disciplinarios tenían libertad para analizar determinados elementos para considerar grave alguna de las otras fracciones.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 2009, interpretó los alcances de ese párrafo al resolver por contradicción de tesis, la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

Registro No. 166295 Localización:

Novena Época Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXX, Septiembre de 2009 Página: 678

Tesis: 2a./J. 139/2009 Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO ESTABLECE LIMITATIVAMENTE LAS CONDUCTAS QUE PUEDEN CALIFICARSE COMO GRAVES POR LA AUTORIDAD SANCIONADORA. El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones y las sanciones aplicables, así como los procedimientos y las autoridades facultadas para aplicarlas, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. Asimismo, de la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se advierte que parte de su objeto fue reducir la discrecionalidad de las autoridades en la imposición de las sanciones administrativas, evitando conductas arbitrarias contrarias a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, e impidiendo actos a través de los cuales pretenda eludirse la imposición de una sanción a los servidores públicos infractores de dicho ordenamiento. Por lo anterior, el legislador dispuso en el antepenúltimo párrafo del artículo 13 de la ley citada, que en todo caso el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la propia ley se considerará como grave para efectos de la sanción correspondiente, lo cual constituye una limitación para la autoridad sancionadora, pues al ubicar la conducta irregular de un servidor público en las referidas fracciones, deberá indefectiblemente calificarla como grave. Lo anterior no significa que tales infracciones sean las únicas que pueden catalogarse como graves por la autoridad sancionadora, pues el indicado artículo 13 no acota sus facultades para clasificar así a las infracciones no señaladas en su antepenúltimo párrafo, por lo que en ejercicio de sus atribuciones legales puede determinar, dentro del marco legal aplicable a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, si las infracciones a las obligaciones previstas en las fracciones I a VII, IX, XV, XVII, XVIII, XX, XXI y XXIV del artículo 8 de la ley de la materia resultan graves o no, atendiendo a las circunstancias socioeconómicas, nivel jerárquico, antecedentes del infractor, antigüedad en el servicio, condiciones exteriores y los medios de ejecución, la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y el monto del beneficio, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de dichas obligaciones.

Contradicción de tesis 240/2009. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito. 2 de septiembre de 2009. Mayoría de tres votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Armida Buenrostro Martínez.

Tesis de jurisprudencia 139/2009. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de septiembre de dos mil nueve.

La Ley del Estado de México del régimen anterior, que, por cierto, tenía un catálogo mucho más amplio de faltas, también existía el mismo esquema de las fracciones que se consideraban graves:

Artículo 49.- Las sanciones por responsabilidad administrativa disciplinaria consistirán en:

...
...

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones X, XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXIV bis, XXIV ter y XXXIII del artículo 42 de esta Ley.

Pudiera ampliarse el catálogo de faltas graves incorporando algunas más.

Como ejemplo, citamos posibles adiciones al catálogo:

-Abstenerse de Incurrir en violaciones graves a los derechos humanos.

-Abstenerse con motivo de su empleo, cargo o comisión, de privar de la libertad, a persona o personas en cualquier forma, u ocultar o negar información de su paradero

-Abstenerse de condicionar o retener la entrega de ayuda humanitaria o de recursos públicos destinados para el combate a la pobreza a cambio de votos o registro a favor de algún partido político o para beneficio personal o de un tercero. Abstenerse de condicionar o retener la entrega de ayuda humanitaria o de recursos públicos destinados para el combate a la pobreza a cambio de votos o registro a favor de algún partido político o para beneficio personal o de un tercero.

-Abstenerse de aparecer en actos públicos con motivo de su empleo, cargo o comisión, en horas laborales, promoviendo con motivos políticos o electorales su propia imagen o la de algún partido político o candidato, así como utilizar recursos públicos para campañas electorales o promoción de partidos políticos o candidatos o utilizar su empleo o jerarquía para presionar a particulares o subordinados a respaldar una causa o campaña política o para influir en procesos electorales.

-Atentar, con cualquier propósito, contra la inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de comunicación, o ejercer cualquier acto de espionaje.

SECCIÓN PRIMERA DEL COHECHO

Artículo 53. 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 a través de 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.

COMENTARIO

Este tipo administrativo ya se encontraba en el régimen anterior, en la fracción XII del artículo 8 de la LFRASP, pero como prohibición y sin denominación:

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósito persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo

tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;

En la Ley General se agregó un último párrafo en posterior reforma, mismo que no ha sido incluido en la Ley Local.

Elementos en el tipo de Cohecho:

I.-

- Que exija.
- Que acepte
- Que obtenga
- Qué pretenda obtener

II. Esta conducta la puede realizar por sí o a través de terceros.

III. Requisito, *Sine qua non*, que sea con motivo de sus funciones.

IV. 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.

V. 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.

VI. 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 30 días naturales siguientes a su recepción.

Respecto del último párrafo, adicionado en abril de 2019, se hacen los comentarios en los correspondientes al artículo 80 bis.

Propuesta de reconversión del tipo:

Abstenerse de exigir, aceptar, obtener o pretender 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.

"Quien reciba pago en demasía de su legítima remuneración de acuerdo con los tabuladores que al efecto resulten aplicables, dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción deberá devolverlo". (Ley General)

SECCIÓN SEGUNDA DEL PECULADO

Artículo 54. Incurrirá en peculado el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación 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, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

COMENTARIO

La Ley General contempla más supuestos que la local en esta falta administrativa grave, pues agrega un párrafo adicional.

Elementos en el tipo de Peculado:

I.-

- Autorice
- Solicite
- Realice

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

II.- Actos para:

- Uso
- Apropiación

III.- Para sí o para las personas a las que se refiere el artículo anterior, de recursos públicos

- Materiales
- Humanos
- Financieros

IV.- Requisito *Sine qua non*, que sea sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

V.- Prohibición de 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.

VI.- Con excepción de los casos en que la norma que regule su actividad lo contemple o por las circunstancias se considere necesario proveer de dicha seguridad.

VII.- Debidamente justificada a juicio del titular de las propias corporaciones de seguridad.

VIII. Previo informe al Órgano interno de control respectivo o a la Secretaría.

Propuesta de reconversión del tipo:

Abstenerse de autorizar, solicitar o realizar actos para el uso o apropiación para si 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.

En términos de lo dispuesto por el párrafo anterior, 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.

**SECCIÓN TERCERA
DEL DESVÍO DE RECURSOS PÚBLICOS**

Artículo 55. Incurrirá en 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.

COMENTARIO

Igual que el caso anterior, la Ley General contempla otro supuesto adicional no agregado en la Ley Local.

Elementos del tipo de Desvío de Recursos:

I.-

- Autorice
- Solicite
- Realice

II.- Actos para

Asignación Desvio

III.- De recursos públicos

- Materiales
- Humanos
- Financieros

IV.- Requisito *Sine qua non*, que sea:

- Sin fundamento jurídico
- En contraposición a las normas aplicables.

V.-

- Otorgamiento
- Autorización

- Para sí
- Para otros

VI.- Pago de una remuneración

En contravención con los tabuladores que al efecto resulten aplicables

VII.-

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- Otorgamiento
- Autorización

- Para sí
- Para otros

- Pagos de jubilaciones
- Pensiones
- Haberes de retiro
- Liquidaciones por servicios prestados
- Préstamos o créditos.

VIII.- Requisito *Sine qua non*, que no estén previstos:

- En ley
- Decreto legislativo

- Contrato colectivo
- Contrato ley
- Condiciones generales de trabajo

Propuesta de reconversión del tipo:

Abstenerse de autorizar, solicitar o asignar recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contravención a las normas aplicables. Abstenerse de autorizar, solicitar o asignar recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contravención a las normas aplicables.

Queda prohibido 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.

El 29 de agosto la Primera Sala de la SCJN emitió la jurisprudencia con el rubro: **FALTA ADMINISTRATIVA DE DESVÍO DE RECURSOS. LA DESCRIPCIÓN PREVISTA EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, NO SE CONTRAPONE A LAS DEFINICIONES CONVENCIONALES.**

En la descripción de los hechos señala que un servidor público participó en la adjudicación de un contrato para adquirir consumibles de equipo de cómputo sin haber realizado previamente una investigación de mercado que garantizara las mejores condiciones para el Estado y por ello fue sancionado con inhabilitación temporal para ejercer empleos, cargos o comisiones en el servicio público, al considerarse que incurrió en la falta administrativa grave de desvío de recursos y que fue confirmada en Apelación.

En contra de la resolución de apelación, promovió juicio de amparo directo alegando que la definición legal de desvío de recursos no era compatible con los estándares internacionales previstos en los artículos 17 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y XI, numeral 1, inciso d), de la Convención Interamericana contra la Corrupción, argumentando que dichas normas internacionales exigen que se haya obtenido un beneficio personal, para sí mismo, o para un tercero, elemento que no está contemplado en la norma nacional.

El Tribunal Colegiado de negó el amparo al considerar que, si bien existen diferencias de redacción, la conducta descrita en la norma impugnada es equivalente en términos generales a las normas convencionales invocadas.

Inconforme con la determinación interpuso un recurso de revisión y la SCJN confirma el criterio del Colegiado señalando que la descripción de la falta administrativa citada no se contrapone a la contenida en los artículos 17 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y XI, numeral 1, inciso d), de la Convención Interamericana contra la Corrupción, pues la obligación internacional de homologar en materia de combate a la corrupción está

dirigida al ámbito penal y no al administrativo por lo que no se exige que la descripción sea idéntica pues lo reprochable en ambas normas es el desvío de los recursos públicos respecto del fin legal al que estaban originalmente destinados y no resulta necesario que la ley administrativa incluya como elemento para que se verifique la falta, la obtención de un beneficio personal, para sí mismo, o para un tercero.

Aquí se puede consultar la ejecutoria:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2025-05/250515-ADR-619-2025.pdf

SECCIÓN CUARTA DE LA UTILIZACIÓN INDEBIDA DE INFORMACIÓN

Artículo 56. Incurrirá en utilización indebida de información el servidor público que adquiera 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, 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.

Artículo 57. Para efectos del artículo anterior, se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de su empleo cargo o comisión y que no sea del dominio público.

Lo dispuesto en el artículo anterior será aplicable hasta por el plazo de un año posterior a que el servidor público se haya retirado de dicho empleo, cargo o comisión.

COMENTARIO

Elementos del tipo de Utilización indebida de información:

I.-

-Adquiera

-Para sí

-Para las personas a que se refiere el artículo 52

II.-

- Bienes inmuebles
- Bienes muebles
- Valores

III.- Que:

- Pudieren incrementar su valor
- Que mejoren sus condiciones

IV.- Obtener cualquier:

- Ventaja
- Beneficio privado

V.- Requisito *Sine qua non*, que sea como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.

Propuesta de reconversión del tipo:

Abstenerse de adquirir 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.

**COMITÉ DE PARTICIPACIÓN
SECCIÓN QUINTA
DEL ABUSO DE FUNCIONES**

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 si 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 si 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.

COMENTARIO

El 13 de abril de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un Decreto, que, entre otras reformas legislativas, incorpora a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como "Abuso de funciones" la realización por si 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.

Este artículo 20 Ter, no existía hasta el mismo decreto de la fecha citada y está enfocado a la violencia política contra las mujeres con 22 fracciones que adelante se analizan.

En el Estado de México también se armonizó y se incluyó el relativo y similar (27 Sexies) de la Ley local.

Elementos del tipo de Abuso de Funciones:

I.- Que ejerza atribuciones que:

- No tenga conferidas
- Se valga de las que tenga

II.- Para:

- Realizar
- Inducir
- Actos
- Omisiones

III.- Requisito *Sine qua non*, que sean "arbitrarios".

IV.- Para generar un beneficio

- Para sí
- Para las personas a las que se refiere el artículo 52 de la Ley

V.- Para causar perjuicio:

- A alguna persona
- Al servicio público

VI.- Así como:

Cuando realiza:

- Por si
- 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.

Cuando se señala "Así como", no entenderíamos si el legislador pretendió desvincular los elementos arriba citados y constitutivos de la falta, para que el abuso de funciones se configure únicamente con violentar alguno de los preceptos citados por el nuevo artículo que únicamente protege a las mujeres y en el caso de este precepto en particular, que se refiere a derechos políticos.

Ahora bien, el artículo se encuentra incluido que se refiere a la "Violencia institucional".

El artículo 18 la Ley General de la materia lo define así:

Artículo 18.- Violencia Institucional: Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.

El artículo 19 señala:

Artículo 19.- Los tres órdenes de gobierno, a través de los cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, tienen la obligación de organizar el aparato gubernamental de manera tal que sean capaces de asegurar, en el ejercicio de sus funciones, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

El artículo 20, dispone:

Artículo 20.- Para cumplir con su obligación de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, los tres órdenes de gobierno deben prevenir, atender, investigar, sancionar y reparar el daño que les inflige.

Por otro lado, el artículo 4, fracción I, señala:

Artículo 4.- Los principios rectores para el acceso de todas las mujeres a una vida libre de violencia que deberán ser observados en la elaboración y ejecución de las políticas públicas federales y locales son:

I.- La igualdad jurídica entre la mujer y el hombre;

Ahora bien, es importante señalar que, en materia penal, estos supuestos no se incorporan en el Título Décimo del Código Penal Federal, correspondiente a Delitos por Hechos de Corrupción, sino en Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Se destaca lo siguiente:

Artículo 3. ...

XV. Violencia política contra las mujeres en razón de género: En términos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.

Se entenderá que las acciones u omisiones se basan en elementos de género, cuando se dirijan a una mujer por ser mujer; le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella.

Artículo 20 Bis. Comete el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género quien por sí o interpósita persona:

14 fracciones, algunas similares al contenido del artículo 20-Ter.

Cuando las conductas señaladas en las fracciones anteriores fueren realizadas por servidora o servidor público, persona funcionaria electoral, funcionaria partidista, aspirante a candidata independiente, precandidata o candidata, o con su aquiescencia, la pena se aumentará en un tercio.

Se agrava la pena si quién la comete es servidor público, independientemente de si es hombre o mujer.

Aunque el autor, simpatiza sin titubeos con los derechos de las mujeres, esta reforma incorpora cuestiones de carácter estrictamente electoral al ámbito del Derecho Disciplinario.

De la interpretación al contexto del Capítulo IV, desde su título y contenido, es evidente que tutela la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, dentro de los entes públicos, por lo que la incorporación, no pareciera pertenecer a esta tutela, pues se refiere a la violencia política y se puede dar contra mujeres, que no necesariamente sean parte de alguna institución pública, alejándose con ello de la "Violencia Institucional".

No se omite señalar, que resulta evidente la posibilidad de encuadrar la infracción si una mujer, en su calidad de servidor público la comete contra otra mujer.

Propuesta de reconversión del tipo:

Aunque ya se señaló que la reforma del 13 de abril de 2020 es compleja, se propone de la siguiente manera:

Abstenerse de ejercer 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.

Queda prohibido realizar 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.

En junio de 2025 se emitió una interesante y orientadora tesis aislada respecto de los alcances de la tipicidad de la falta grave de Abuso de Funciones en el Estado de México y el como se debe vencer la "duda razonable":

Registro digital: 2030661

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Undécima Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: II.3o.A.49 A (11a.)

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Tipo: Aislada

ABUSO DE FUNCIONES. DEBE ACREDITARSE CON ELEMENTOS DE CONVICCIÓN IDÓNEOS, PERTINENTES Y SUFICIENTES PARA VENCER LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA DEL SERVIDOR PÚBLICO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).

Hechos: La Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México inhabilitó a una persona para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, conforme al artículo 82, fracción IV, antepenúltimo párrafo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas de dicha entidad federativa. En el recurso de apelación se confirmó dicha resolución. En el amparo directo se argumentó que dicha determinación no se fundamentó ni motivó debidamente, al no advertirse que el único indicio de culpabilidad –consistente en un acta administrativa–, carece de valor probatorio.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que no se actualiza el tipo administrativo de abuso de funciones previsto en el artículo 58 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, cuando no existen medios de prueba idóneos, pertinentes y suficientes para vencer la presunción de inocencia del servidor público.

Justificación: Los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen los derechos fundamentales de fundamentación y motivación de todo acto de autoridad. De ahí que compete a las autoridades administrativas demostrar el abuso de funciones. De forma que un acta administrativa de hechos que cuente con irregularidades en su levantamiento y que no haya sido corroborada con otros medios de convicción encaminados a acreditar la existencia del tipo administrativo de abuso de funciones no constituye un medio de convicción idóneo, pertinente y suficiente para acreditar los elementos

del tipo administrativo referido. Por tanto, si no se acredita su actualización con diversos elementos de convicción, no se vence la presunción de inocencia del servidor público ni se acredita la conducta atribuida.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 229/2023. 23 de enero de 2025. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Núñez Loyo. Secretario: Sergio Arturo López Servín.

Esta tesis se publicó el viernes 04 de julio de 2025 a las 10:11 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Para consultar la sentencia completa que generó este precedente aquí:

https://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=0428000032455063011.pdf&sec=Sergio_Arturo_Lopez_Servin&svp=1

**SECCIÓN SEXTA
DEL HOSTIGAMIENTO Y ACOSO SEXUAL**

Artículo 59. Comete hostigamiento sexual la persona servidora pública que, con fines de lujuria, asedie a otra, valiéndose de la posición derivada de su empleo, cargo o comisión, o de sus relaciones laborales, familiares, de negocios, docentes, domésticas, o cualquier otra que implique situación de ventaja o vulnerabilidad, a través de ejercer el poder en una subordinación de la víctima frente a quien agrede y que amenacen o perjudiquen su situación laboral o sus oportunidades en el servicio público.

Se incrementará en una mitad, las conductas que lleve a cabo la persona servidora pública que:

I. Permita, tolere o facilite la realización de conductas de hostigamiento sexual, así como cualquiera de las referidas en el presente artículo.

II. Perteneciendo a una institución educativa pública y teniendo el carácter de personal docente o administrativo, sea cual sea la naturaleza de su función, realice o pretenda realizar actos que impliquen violencia sexual hacia otra persona, haciendo uso de su posición jerárquica.

III. Las faltas previstas en las fracciones I y II, también serán cometidas por persona servidora pública perteneciente a institución educativa pública, teniendo el carácter de personal docente o administrativo sea cual sea la naturaleza de su función.

Artículo 60. Comete acoso sexual, quien con fines de lujuria asedie reiteradamente a una persona servidora pública, aprovechándose de cualquier circunstancia que produzca desventaja, indefensión o riesgo inminente para la persona servidora pública.

Se equiparán a la falta administrativa de acoso sexual, independientemente de que exista o no reiteración, las conductas que lleve a cabo la persona servidora pública que:

I. Realice o pretenda realizar actos que impliquen violencia sexual hacia otra persona servidora pública.

II. Valiéndose de su empleo, cargo o comisión en la administración pública, realice o pretenda realizar actos de violencia sexual hacia otra persona que no sea servidora pública.

III. Permita, tolere o facilite la realización de conductas de acoso sexual, así como cualquiera de las referidas en el presente artículo.

IV. Sin consentimiento y con propósitos de lujuria o erótico sexuales, grabe, reproduzca, fije, publique, ofrezca, almacene, exponga, envíe, transmita, importe o exporte de cualquier forma, imágenes, texto, sonidos o la voz, de una persona sea servidora pública o no, 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 la presente fracción.

COMENTARIO

La Ley del Estado de México, agrega los tipos de Hostigamiento y Acoso Sexual, mismos que no se encuentran en la Ley General.

La parte más cuestionable de estos supuestos de faltas administrativas es que no tutelan el buen funcionamiento del servicio público, sino el bien subjetivo de la libertad sexual y las oportunidades laborales de la persona.

En materia penal estas conductas se encuentran reguladas en los artículos 269 y 269 Bis, del Código Penal del Estado de México, cuyo título señala:

DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL
CAPÍTULO I
HOSTIGAMIENTO Y ACOSO SEXUAL

Artículo 269.- Comete el delito de hostigamiento sexual, quien con fines de lujuria asedie a persona de cualquier sexo que le sea subordinada, valiéndose de su posición derivada de sus relaciones laborales, docentes, domésticas o cualquiera otra que implique jerarquía; y se le impondrán de seis meses a dos años de prisión o de treinta a ciento veinte días multa. Si el sujeto activo fuera servidor público y utilizare los medios o circunstancias que el cargo le proporciona, además de la pena señalada, será destituido del cargo y se le inhabilitará para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público de uno a tres años.

Artículo 269 Bis.- Comete el delito de acoso sexual, quien con fines de lujuria asedie reiteradamente a persona de cualquier sexo, aprovechándose de cualquier circunstancia que produzca desventaja, indefensión o riesgo inminente, para la víctima. De igual forma incurre en acoso sexual quien, sin consentimiento del sujeto pasivo y con propósitos de lujuria o erótico sexual, grabe, reproduzca, fije, publique, ofrezca, almacene, exponga, envie, transmita, importe o exporte de cualquier forma, imágenes, texto, sonidos o la voz, de una persona, 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. Comete también el delito de acoso sexual quien con fines de lujuria asedie reiteradamente a cualquier persona, sin su consentimiento, en lugares públicos, en instalaciones o vehículos destinados al transporte público de pasajeros. En estos casos se impondrán penas de un año a cuatro años de prisión y de cien a trescientos días de multa. Si el pasivo del delito fuera menor de edad o persona que no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o de resistirlo, la pena se incrementará en un tercio. Si el sujeto activo del delito es servidor público, además de las penas previstas se le inhabilitará para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público de uno a tres años.

Como se puede observar, en ambos casos el delito se agrava, si quien lo comete es servidor público.

Es decir, estas conductas ya son punibles en materia penal y con su respectiva agravante, en un título que tutela un bien jurídico de las personas, no del servicio público.

En materia disciplinaria, todas las faltas tutelan el buen funcionamiento del servicio público y con ello, también la correcta aplicación de los presupuestos, recursos financieros, humanos y materiales.

De acuerdo con la redacción actual de estos tipos administrativos, se desprende claramente que no se tutela un bien jurídico objetivo, sino uno subjetivo que, como ya se mencionó, es la libertad sexual de aquellas personas que se desempeñan como servidores públicos.

La afectación a que se refiere el tipo administrativo de Hostigamiento Sexual es a la situación laboral de la persona o sus oportunidades en el servicio público, lo que pone en evidencia que lo tutelado es el sujeto y no el servicio público.

También es importante destacar que la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México los define de forma distinta a esta Ley y el Código Penal, en su artículo 12:

Artículo 12. El Hostigamiento Sexual es el ejercicio del poder, en una relación de subordinación real de la víctima frente a la persona agresora en sus relaciones laborales, docentes, domésticas o cualquiera otra que implique jerarquía; se expresa en conductas verbales o no verbales, escritas, físicas o a través de las tecnologías de la información y la comunicación, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva.

El acoso sexual es una forma de violencia en la que, si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo del poder, intimidación, amenaza o insinuación sexual, sin consentimiento, que conlleva a la víctima a un estado de indefensión, riesgo, degradación o humillación, independientemente de que se realice en uno o varios eventos.

Propuesta de reconversión de ambos supuestos para agregarles el componente de afectación al servicio público:

Artículo 59. Abstenerse de realizar por cualquier medio dentro o fuera de su centro de trabajo requerimientos de carácter sexual a personas servidoras públicas de su entorno laboral, independientemente del sexo o rango jerárquico, no consentidos por la persona requerida o ejercer cualquier tipo de violencia sexual, propiciando con ello deficiencia del servicio público al impedir que la persona realice sus funciones de manera adecuada.

Artículo 60. Abstenerse de asediar con fines de lujuria o de ejercer violencia sexual a una persona servidora pública, independientemente de su sexo o rango jerárquico, dentro o fuera del centro de trabajo, aprovechándose de cualquier circunstancia que produzca desventaja, indefensión o riesgo inminente, y lo conduzca a no desempeñar su función de manera adecuada, causando deficiencia en el servicio público.

De igual forma, abstenerse de grabar, reproducir, fijar, publicar, ofrecer, almacenar, exponer, enviar, transmitir, importar o exportar de cualquier forma, imágenes, texto, sonidos o la voz, de un servidor público, independientemente de su sexo o rango jerárquico, sea en forma directa, informática, audiovisual, virtual o por cualquier otro medio, sin su consentimiento y con propósitos de lujuria o erótico sexuales.

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.

Se entenderá por violencia sexual, todo acto de coacción o amenaza física o psicológica no consentidos.

SECCIÓN SÉPTIMA DE LA ACTUACIÓN BAJO CONFLICTO DE INTERÉS

Artículo 61. Incurrirá 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.

El servidor público deberá informar inmediatamente sobre cualquier conflicto de interés que pudiera incurrir, al jefe inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en la atención, tramitación o resolución de los mismos.

El jefe inmediato deberá determinar y comunicar al servidor público, a más tardar cuarenta y ocho horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir en los asuntos, así como establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos.

COMENTARIO

La página del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México ofrece una explicación sencilla de esta figura señalando que todas las personas tenemos intereses, buscamos el bienestar de nuestros familiares, amistades y en general de gente de nuestro entorno cercano, sin embargo quienes se desempeñan en el servicio público deben actuar con imparcialidad y objetividad en favor de la sociedad, es decir, sin perjuicio o beneficio a una determinada persona cercana a su círculo de interés.

Para ello ofrece un "SEMÁFORO":

Interés: una inclinación del ánimo hacia alguien, o la conveniencia o beneficio en el orden moral o material.

Conflicto de intereses: la posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de las personas servidoras públicas en razón de intereses personales, familiares o de negocios.

En caso de conflicto de interés, debe informarlo y excusarse de intervenir.

⊗ Actuación bajo conflicto de interés: cuando la persona servidora pública interviene 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.

¿Cómo evitar incurrir en la actuación bajo conflicto de interés?

1. Identifica tu círculo de intereses
2. Realiza tu declaración de intereses.
3. Gestiona el conflicto de interés (Regla de tres pasos o Triple "A" del Conflicto de Interés)
4. Restricciones a particulares en relación con los conflictos de interés.
5. Denuncia

La gestión del conflicto de interés, siguiendo la regla de los tres pasos o Triple "A", implica Avisar, Abstenerse y Actuar.

1. Avisar (Informar):

Se debe notificar a la instancia correspondiente (superior jerárquico, comité de ética, etc.) sobre la existencia del conflicto de interés. Esta notificación debe ser por escrito y detallar la situación que genera el conflicto.

2. Abstenerse:

Una vez notificado el conflicto, se debe solicitar la excusa para no participar en la toma de decisiones o acciones relacionadas con el asunto en cuestión.

Esto implica evitar cualquier acción que pueda verse influenciada por el interés personal.

3. Actuar (Conforme a instrucciones):

Se debe actuar conforme a las indicaciones de la instancia que recibe la notificación, o siguiendo los procedimientos establecidos para la gestión de conflictos de interés en la organización. Se puede requerir seguir un protocolo específico para el manejo de la situación.

<https://www.tjacdmx.gob.mx/index.php/oic-conflicto-intereses#:~:text=Actuaci%C3%B3n%20bajo%20conflicto%20de%20inter%C3%A9s%3A%20cuando%20la%20persona%20servidora%20p%C3%A1blica,de%20inter%C3%A9s%20o%20impedimento%20legal>

Cambia un poco la redacción de la Ley General en la Ley Local.

Elementos del Tipo de Actuación bajo Conflicto de Interés:

I.- Intervenga por motivo de su:

- Empleo
- Cargo
- Comisión

II.- En cualquier forma, en:

- Atención
- Tramitación
- Resolución

Asuntos en los que tenga:

- Conflicto de Interés
- Impedimento legal.

III.- Deberá informar tal situación a:

- El jefe inmediato o,
- Al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos

IV.- Solicitar sea excusado de participar en cualquier forma en:

- Atención
- Tramitación
- Resolución

De los mismos.

V.- Obligación del jefe inmediato:

- Determinar y comunicarle al servidor público, a más tardar 48 horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión:
- Los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir en los asuntos
- Establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos.

Propuesta de Reversión del Tipo

Abstenerse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos por motivo de su empleo, cargo o comisión en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal.

SECCIÓN OCTAVA

DE LA CONTRATACIÓN INDEBIDA

Artículo 62. Incurrirá en 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 o estatal de servidores públicos y particulares sancionados de la plataforma digital nacional o estatal.

COMENTARIO

En la Ley General se agregó un párrafo adicional que no contempla la Ley Local.

Elementos del Tipo de Contratación Indebida:

I.- Autorice

Cualquier tipo de:

- Contratación,
- Selección
- Nombramiento o
- Designación

II.- Requisito *Sine qua non*, que la persona se encuentre impedida 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.

III.- Requisito para el caso de las inhabilitaciones

Que, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional. (A la fecha no existe ese registro como tal)

IV.-

- Intervenga
- Promueva

- Por si
- Por interpósita persona

En la:

- Selección
- Nombramiento o
- Designación

De personas para el servicio público.

V.- Requisito *Sine qua non*, que esto sea en función de intereses de negocios.

Propuesta de reconversión del tipo

Abstenerse de autorizar 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.

SECCIÓN NOVENA DEL ENRIQUECIMIENTO OCULTO U OCULTAMIENTO DE CONFLICTO DE INTERESES

Artículo 63. 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.

COMENTARIO

Elementos del tipo de Enriquecimiento oculto u Ocultamiento de Conflicto de Interés:

Este artículo contiene un tipo con dos modalidades cómo bien se puede leer.

- El Enriquecimiento Oculto
- El Ocultamiento de Conflicto de Interés

Ambos se configuran en torno a la falta de veracidad en la presentación de las declaraciones, tanto patrimoniales como de conflicto de interés.

I.- Que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones;

- De situación patrimonial o
- De intereses

II.- Requisito *Sine qua non*, que tenga como fin:

- Ocultar el incremento en su patrimonio
- El uso y disfrute de bienes o servicios
- Un conflicto de Interés

III.- Que no sea:

- Explicable o
- Justificable

Respecto de la figura de ocultamiento de conflicto de interés, el 8 de agosto de 2025 se emitió una jurisprudencia de la Segunda Sala de la SCJN muy orientadora:

Registro digital: 2030779

Instancia: Segunda Sala

Undécima Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: 2a./J. 43/2025 (11a.)

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Tipo: Jurisprudencia

OCULTAMIENTO DE CONFLICTO DE INTERÉS. EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO CONSTITUYE UN MECANISMO SANCIONATORIO QUE PERMITE CUMPLIR CON EL OBJETIVO DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

Hechos: Una persona denunció a diversas personas servidoras públicas de una Alcaldía por corrupción. El Órgano Interno de Control emitió informe de presunta responsabilidad administrativa por ocultamiento de conflicto de interés, ya que no manifestaron las relaciones familiares y de negocios que existían entre ellas. La Sala Superior determinó su responsabilidad en términos del artículo referido. En amparo directo impugnaron su constitucionalidad. Argumentaron que el tipo administrativo denominado "ocultamiento de conflicto de interés" que contiene no exige el ejercicio de funciones por parte de las personas servidoras públicas, ni la afectación de un bien jurídico determinado. El Tribunal Colegiado de Circuito desestimó este argumento. En el recurso de revisión los quejoso insistieron en la inconstitucionalidad del artículo impugnado.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el tipo administrativo de ocultamiento de conflicto de interés establecido en el artículo 60 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México constituye un mecanismo sancionatorio que tiene como finalidad el cumplimiento del sistema de responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas, previsto en el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Justificación: El tipo administrativo de ocultamiento de conflicto de interés sanciona tanto las acciones como las omisiones encaminadas a ocultar información en la declaración de intereses, ya que esta conducta dificulta conocer los elementos necesarios para garantizar la integridad de la función pública. El elemento definitorio de la infracción radica en la existencia de un conflicto de intereses que la persona servidora pública pretende ocultar deliberadamente, es decir, se trata de información encubierta susceptible de afectar sus funciones que se rigen bajo parámetros de objetividad e imparcialidad. Su existencia deriva de la afectación directa y efectiva a la integridad del servicio público, pues impide que la autoridad cuente con información que genere medios de control de las actividades de las personas servidoras públicas respecto de su debida actuación objetiva e imparcial.

SEGUNDA SALA.

Amparo directo en revisión 3325/2024. 21 de agosto de 2024. Cinco votos de los Ministros Yasmin Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek, quien votó contra consideraciones, y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Lenia Batres Guadarrama. Secretario: Julián Aguirre Gaona.

Tesis de jurisprudencia 43/2025 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de cuatro de junio de dos mil veinticinco.

Esta tesis se publicó el viernes 08 de agosto de 2025 a las 10:16 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de agosto de 2025, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Propuesta de reconversión del Tipo

Abstenerse de presentar información carente de veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, con el fin de ocultar ya sea 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.

SECCIÓN DÉCIMA DEL TRÁFICO DE INFLUENCIAS

Artículo 64. Incurrirá en 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 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.

COMENTARIO

Elementos del tipo de Tráfico de Influencias:

I.- Utilice la posición que su:

Empleo
Cargo o Comisión

Le confiere para:

II.- Inducir a que otro servidor público:

- Efectúe
- Retrase u
- Omita realizar

III.- Algún acto de su competencia

IV.- Requisito Sine qua non, para generar cualquier:

- Beneficio
- Provecho o
- Ventaja

V.-

- Para sí, o
- Para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de la Ley

Propuesta de reconversión del tipo:

Abstenerse de utilizar 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.

SECCIÓN DÉCIMA PRIMERA DEL ENCUBRIMIENTO

Artículo 65. Incurrirá en 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.

COMENTARIO

Elementos del tipo de Encubrimiento:

I.- En el ejercicio de sus funciones.

II.- Llegare a advertir:

- Actos
- Omisiones

III.- Que pudieren constituir Faltas administrativas

IV.- Requisito *Sine qua non*, que realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.

Propuesta de reconversión del tipo:

Abstenerse de realizar deliberadamente alguna conducta con la finalidad de ocultar actos u omisiones que llegare a advertir en el ejercicio de sus funciones y que pudieren constituir Faltas administrativas.

SECCIÓN DÉCIMA SEGUNDA DEL DESACATO

Artículo 66. Incurrirá en 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 oportunamente, 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.

COMENTARIO

Elementos del tipo de Desacato:

I.- Tratándose de:

- Requerimientos
- Resoluciones

II.- De autoridades:

- Fiscalizadoras
- De control interno
- Judiciales
- Electorales
- En materia de defensa de los derechos humanos
- Cualquier otra competente

III.- Proporcione:

- Información falsa
- No dé respuesta alguna,
- Retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información

*IV.- Requisito *Sine qua non*, que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.*

Propuesta de reconversión del tipo:

Abstenerse de proporcionar información falsa, o no dar respuesta alguna, o retrasar deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, 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 a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.

**SECCIÓN DÉCIMA TERCERA
DE LA OBSTRUCCIÓN DE LA JUSTICIA**

Artículo 67. *Incurrirán en obstrucción de la justicia, los servidores públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas 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 tener conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave, faltas de particulares o un acto de corrupción.

III. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo lo dispuesto términos de la presente Ley.

Para efectos de la fracción anterior, los servidores públicos que denuncien una falta administrativa grave o faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables.

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

COMENTARIO

La esencia de este artículo es retomada del régimen anterior.

El artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos señalaba:

Artículo 12.- Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, serán sancionados conforme al presente Capítulo por la contraloría interna de dicha Secretaría. El titular de esta contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

Por su parte, el artículo 17 disponía:

Artículo 17.- La Secretaría impondrá las sanciones correspondientes a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades cuando se abstengan injustificadamente de investigar o sancionar a los infractores, o que al hacerlo no se ajusten a las disposiciones jurídicas o administrativas aplicables, así como cuando incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

Cabe señalar, que el nuevo sistema no contempló la figura del Contralor Interno en la Secretaría de la Función Pública, ni el esquema de su nombramiento por parte del Presidente de la República, por lo que el Titular del Órgano Interno de Control en esa Secretaría, es designado el Titular de esta y ello le impide a este funcionario investigar o fincar alguna responsabilidad al Titular de la Secretaría.

En cuanto al último párrafo, este artículo tiene prevista una protección para los Servidores Públicos que denuncien una Falta administrativa grave o Faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, quienes podrán solicitar medidas de protección "que resulten razonables".

Esta solicitud, deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el Ente público donde presta sus servicios el denunciante.

Señala un estudio de integridad de la OCDE en su capítulo 5 "*Protección de denunciantes en México: garantizar canales seguros y protección para denunciar la corrupción*" que:

Los marcos de integridad del sector público objetivo eficaces tienen por objetivo incentivar a los denunciantes a revelar irregularidades, mediante un apoyo visible y un refuerzo positivo de la jerarquía organizacional, una clara orientación sobre los procedimientos de denuncia y una protección jurídica eficaz contra represalias.

Tales medidas son consideradas como fundamentales para detectar irregularidades eficazmente, salvaguardar el interés público y promover una cultura de integridad en el sector público.

México acaba de aprobar la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que fortalecerá la protección del denunciante cuando entre en vigor en julio de 2017.

Este capítulo evaluará el nuevo marco de denuncia en México, examinando si el denunciante está protegido contra todo tipo de represalias, si la denuncia de irregularidades se maneja con eficacia, si funcionarios y público son conscientes del papel crítico que los denunciantes desempeñan en salvaguardar el interés público, y si se han implementado medidas apropiadas para monitorear la efectividad del marco de denuncia, sobre una base continua.

https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-mexico/proteccion-de-denunciantes-en-mexico-garantizar-canales-seguros-y-proteccion-para-denunciar-la-corrupcion_9789264280687-7-es#page1

Aquí el estudio completo:

https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-mexico_9789264280687-es#page1

En diciembre de 2018, la Revista Internacional Transparencia e Integridad, publicó un artículo de Carlos G. Guerrero Orozco, intitulado "**Retos en México en materia de protección de denunciantes, con relación a estándares internacionales**" en el que, el autor, hace una interesante reflexión sobre las carencias que todavía existen en materia de protección a denunciantes, tanto en el ámbito administrativo como en el penal.

Señala el artículo, que, en materia de denuncia, México ha regulado un sistema de reporte de actos de corrupción en el ámbito administrativo y otro de la comisión de delitos en el ámbito penal. En términos de la legislación en materia administrativa, se consideran denunciantes a aquellas personas que reporten hechos de funcionarios públicos de la Administración Pública o de particulares relacionados con la misma, que puedan constituir faltas administrativas (graves o no graves), siempre y cuando la denuncia contenga datos o indicios que adviertan el acto de corrupción.

Además, se establece la posibilidad de que las denuncias sean anónimas, se prevé la obligación de las autoridades investigadoras de mantener la identidad de los denunciantes con carácter de confidencial (de aquellas que no se presenten de forma anónima). Por cuanto a los mecanismos por medio de los cuales los denunciantes pueden reportar hechos de corrupción, la ley de la materia prevé que las denuncias podrán presentarse en formato físico, en la plataforma digital que determine el Sistema Nacional Anticorrupción o de manera electrónica ante la autoridad investigadora (Secretaría de la Función Pública).

Continúa el autor señalando que, en lo tocante a la regulación de empresas del sector privado se confieren facultades a la Secretaría de la Función Pública para colaborar con éstas en el establecimiento de mecanismos de autorregulación para la implementación de controles internos y programas de integridad, en los que habrán de considerarse herramientas efectivas de denuncia.

Por su parte, en términos de la legislación en materia penal (Código Nacional de Procedimientos Penales), se consideran denunciantes a aquellas personas que en su calidad de víctimas u ofendidos reporten hechos de funcionarios públicos de la Administración Pública o de particulares relacionados con la misma, que puedan constituir delitos, siempre y cuando la denuncia contenga indicios de los hechos y pruebas. Se establece la posibilidad de que las denuncias sean anónimas o bajo reserva de identidad.

Por cuanto a los mecanismos por medio de los cuales los denunciantes pueden reportar hechos de corrupción, el código de la materia prevé que las denuncias podrán presentarse en forma oral o "por cualquier medio" ante la autoridad competente. (Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción).

Concluye el citado autor, entre otras cosas, destacando que, en perspectiva comparada con los estándares internacionales, el ordenamiento jurídico mexicano contiene una incompleta y deficiente regulación en torno a los mecanismos de denuncia y de protección a denunciantes de actos de corrupción.

Aquí el artículo completo:

https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2018/12/carlos_guerrero.pdf

Cabe señalar, que esta Ley solo establece esa protección para servidores públicos y no así para denunciantes particulares.

La Secretaría de la Función Pública, emitió el 6 de septiembre de 2019, el "Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción."

Señala el Acuerdo, "Que es necesario fomentar la cultura de la denuncia para el combate a la corrupción y caminar hacia la promoción de una nueva Ética Pública y Social alejada de la

corrupción, por lo que es necesario instrumentar mecanismos efectivos que garanticen el anonimato de la identidad del alertador y de la información que provea"

El Acuerdo, establece que el alertador podrá solicitar, a través de la plataforma, las medidas de protección, señalando los riesgos que advierte y la Secretaría, podrá intervenir para solicitar ante las autoridades correspondientes, el otorgamiento de las medidas de protección, las cuales se acordarán con éstas y podrá hacerlo con los particulares, con algunas características.

Deben siempre dictarse a favor del alertador y ser de carácter tutelar. Las finalidades de estas medidas son:

- Brindar la asistencia y el acompañamiento necesarios en los procesos a los que la alerta dé origen;
- Garantizar el goce y ejercicio de sus derechos frente a cualquier acto de represalia;
- Evitar cualquier menoscabo a sus derechos.

En caso de urgencia donde esté en riesgo la vida e integridad, la Secretaría en el ámbito de su competencia podrá emitirlas directamente.

Las medidas de protección de manera enunciativa mas no limitativa son:

- Atención psicológica o médica, a través de los servicios de asistencia y salud pública;
- Las que permitan que el alertador no sea sancionado ni reciba represalia alguna;
- Asistencia respecto de las acciones legales a su favor en caso de alguna represalia;
- Asistencia en los procedimientos de índole laboral o civil que sean seguidos en su contra, con motivo de la alerta;
- Cuando se trate de una persona servidora pública, se podrá reubicar a un área distinta de la misma sede donde realice sus actividades laborales, procurando que las actividades a realizar sean similares a las que tenía asignadas anteriormente y sin que ello implique la reducción en su sueldo, prestaciones y demás condiciones de trabajo.

Aquí el Acuerdo completo:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5571543&fecha=06/09/2019

Nota referente al tema:

<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Funcion-Publica-ofrecera-proteccion-a-denunciantes-de-actos-de-corrupcion-20190725-0075.html>

El 11 de junio de 2020 se modificó el referido Acuerdo:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594816&fecha=11/06/2020

Elementos del Tipo de Obstrucción de la Justicia:

I.- Servidores públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las Faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia

II.- 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;

III. 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:

- Falta administrativa grave.
- Faltas de particulares.
- Un acto de corrupción.

No está definido en la Ley lo que es un hecho de corrupción, por lo que se entendería que se trata del conocimiento de la probable comisión de los delitos descritos en esta materia por el Código Penal Federal.

IV.- Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en la Ley.

V.- Los Servidores Pùblicos que denuncien una Falta administrativa grave o Faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables.

La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el Ente público donde presta sus servicios el denunciante.

CAPÍTULO TERCERO DE LOS ACTOS DE PARTICULARS VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES

Artículo 68. Constituyen faltas administrativas graves vinculadas con actos de particulares las siguientes:

- I. El soborno.*
- II. La participación ilícita en procedimientos administrativos.*
- III. El tráfico de influencias para inducir a la autoridad.*
- IV. La utilización de información falsa.*
- V. La obstrucción de facultades de investigación.*
- VI. La colusión.*
- VII. El uso indebido de recursos públicos.*
- VIII. La contratación indebida de ex Servidores públicos.*

COMENTARIO GENERAL A LAS FALTAS DE PARTICULARS

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que históricamente estuvo orientado a regular a la función pública a través la relación especial de sujeción de los servidores públicos, a partir de la reforma del 27 de mayo de 2015, incluye por primera vez a determinados particulares y cambia la denominación a: "De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del estado".

En el 2012 con la entrada en vigencia de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, (D.O.F. 11/06/2012), se empezó a regular la actividad de los particulares que participan en este tipo de actos del estado, siendo el principal antecedente del régimen de particulares ahora regulado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y que por ello es importante analizar.

Esa Ley, tuvo por objeto establecer las responsabilidades y sanciones que debían imponerse a las personas físicas y morales, por las faltas en que incurrieran con motivo de su participación en las contrataciones públicas de carácter federal y regular el procedimiento para determinar las responsabilidades y aplicar sanciones, señalando también las autoridades competentes para interpretarla y aplicarla.

Los sujetos de esa Ley eran los particulares de nacionalidad mexicana o extranjera, que participaran en las contrataciones públicas de carácter federal, en su calidad de interesados, licitantes, invitados, proveedores, adjudicados, contratistas, permisionarios, concesionarios o análogos, así como los que en su calidad de accionistas, socios, asociados, representantes, mandantes o mandatarios, apoderados, comisionistas, agentes, gestores, asesores, consultores, subcontratistas, empleados o que con cualquier otro carácter interviniieran en tales contrataciones a nombre, por cuenta de las primeras.

También estaban incluidos los particulares que participaban de manera directa o indirecta, en el desarrollo de transacciones comerciales internacionales y los servidores públicos de las áreas de compras o requirentes que participaban por parte del estado en esas contrataciones.

El artículo 8 de esa Ley estableció un catálogo de obligaciones y prohibiciones, dentro de las que estaban las siguientes:

I. Prometa, ofrezca o entregue dinero o cualquier otra dádiva a un servidor público o a un tercero, a cambio de que dicho servidor público realice o se abstenga de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, con el propósito de obtener o mantener un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del dinero o de la dádiva o del resultado obtenido.

Se incurrirá asimismo en responsabilidad, cuando la promesa u ofrecimiento de dinero o cualquier dádiva se haga a un tercero, que de cualquier forma intervenga en el diseño o

elaboración de la convocatoria de licitación pública o de cualquier otro acto relacionado con el procedimiento de contratación pública de carácter federal;

II. Ejecute con uno o más sujetos a que se refiere el artículo 2 de esta Ley, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebida en las contrataciones públicas de carácter federal;

III. Realice actos u omisiones que tengan por objeto o efecto participar en contrataciones públicas de carácter federal, no obstante que por disposición de ley o resolución administrativa se encuentre impedido para ello;

IV. Realice actos u omisiones que tengan por objeto o efecto evadir los requisitos o reglas establecidos en las contrataciones públicas de carácter federal o simule el cumplimiento de éstos;

V. Intervenga en nombre propio pero en interés de otra u otras personas que se encuentren impedidas para participar en contrataciones públicas de carácter federal, con la finalidad de que ésta o éstas últimas obtengan, total o parcialmente, los beneficios derivados de la contratación;

VI. Obligue sin tener derecho a ello, a un servidor público a dar, suscribir, otorgar, destruir o entregar un documento o algún bien, con el fin de obtener para sí o un tercero una ventaja o beneficio;

VII. Promueva o use su influencia, poder económico o político, reales o ficticios, sobre cualquier servidor público, con el propósito de obtener para sí o un tercero un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación del servidor o de los servidores públicos o del resultado obtenido, y

VIII. Presente documentación o información falsa o alterada con el propósito de lograr un beneficio o ventaja.

La transcripción anterior, tiene mucha relevancia para mostrar al lector la clara similitud de estos conceptos con el régimen vigente de particulares vinculados con faltas graves y que dejó sin vigencia la Ley citada.

El catálogo de faltas es muy similar a las que ya estaban reguladas en la Ley Anticorrupción de 2012, pero ahora con denominaciones tipo delitos, como lo son el soborno, la participación ilícita en procedimientos administrativos, el tráfico de influencias, la utilización de información falsa, la obstrucción de facultades de investigación, la colusión, el uso indebido de recursos públicos y la contratación indebida de ex servidores públicos.

Es importante mencionar que esa Ley solo tuvo aplicación en el ámbito Federal y únicamente un par de estados replicaron una Ley similar a nivel local, por lo que en realidad tuvo muy poco impacto.

Con la entrada en vigor de la Ley General ya citada, el régimen de particulares extiende a su aplicación a todo el país y todos los ámbitos, en términos del artículo 1, que los incorpora al señalar que esa ley, además de ser de orden público, es de observancia general en toda la República, y tiene por objeto, entre otros, establecer las responsabilidades administrativas que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves.

La Ley General concibe a las faltas de particulares, como los actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas y remite a los Capítulos III y IV del Título Tercero, en los cuales están regulados, dos tipos de particulares:

- 1.- Los particulares vinculados con faltas graves.
- 2.- Los particulares en situación especial.

Estas autoridades son, entre otras, las Secretarías (Secretaría de la Función Pública y Secretarías de Contraloría o similares en los Estados), los órganos internos de control (Federales, Estatales y Municipales), la Auditoría Superior de la Federación y los órganos de fiscalización superior de las entidades federativas y los Tribunales de Justicia Administrativa (TFJA y los TJA en los Estados).

Las Secretarías y los Órganos internos de control, tienen facultades en el ámbito de su competencia para investigar, substanciar y calificar todas las Faltas administrativas (No Graves y Graves).

La Ley General establece con toda precisión que son los Tribunales de Justicia Administrativa, los facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves y de Faltas de particulares, sin embargo, existe duplicidad en algunas conductas sancionables con el sistema sancionador de la Ley de Contratación Pública del Estado de México.

Es decir, una misma conducta, puede ser considerada como falta grave de particulares y emitir un Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa para ser resuelto finalmente por el Tribunal de Justicia Administrativa, o que se inicie un procedimiento sancionador que resuelva la propia Secretaría de la Contraloría, mismo que podría ser sujeto a revisión de legalidad por parte del Tribunal citado.

SECCIÓN PRIMERA DEL SOBORNO

Artículo 69. Incurrirá en soborno, el particular que prometa, ofrezca o entregue cualquier beneficio indebido a que se refiere el artículo 53 de la presente Ley a uno o varios servidores públicos, directamente o a través de terceros, a cambio 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.

COMENTARIO

La fracción I del artículo 8 citado señalaba:

I. Prometa, ofrezca o entregue dinero o cualquier otra dádiva a un servidor público o a un tercero, a cambio de que dicho servidor público realice o se abstenga de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, con el propósito de obtener o mantener un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del dinero o de la dádiva o del resultado obtenido.

Se incurrirá asimismo en responsabilidad, cuando la promesa u ofrecimiento de dinero o cualquier dádiva se haga a un tercero, que de cualquier forma intervenga en el diseño o elaboración de la convocatoria de licitación pública o de cualquier otro acto relacionado con el procedimiento de contratación pública de carácter federal;

SECCIÓN SEGUNDA DE LA PARTICIPACIÓN ILÍCITA EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Artículo 70. Incurrirá en participación ilícita en procedimientos administrativos, el particular que realice actos u omisiones tendientes a participar en procedimientos administrativos federales, estatales o municipales, no obstante que por disposición de ley o resolución de autoridad competente se encuentre impedido o inhabilitado para ello.

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

procedimientos. Ambos particulares serán sancionados en términos de la presente Ley.

COMENTARIO

Las fracciones II, III, IV y V de la Ley Anticorrupción señalaban:

II. Ejecute con uno o más sujetos a que se refiere el artículo 2 de esta Ley, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebida en las contrataciones públicas de carácter federal;

III. Realice actos u omisiones que tengan por objeto o efecto participar en contrataciones públicas de carácter federal, no obstante que por disposición de ley o resolución administrativa se encuentre impedido para ello;

IV. Realice actos u omisiones que tengan por objeto o efecto evadir los requisitos o reglas establecidos en las contrataciones públicas de carácter federal o simule el cumplimiento de éstos;

V. Intervenga en nombre propio pero en interés de otra u otras personas que se encuentren impedidas para participar en contrataciones públicas de carácter federal, con la finalidad de que ésta o éstas últimas obtengan, total o parcialmente, los beneficios derivados de la contratación;

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN SECCIÓN TERCERA DEL TRÁFICO DE INFLUENCIAS PARA INDUCIR A LA AUTORIDAD

Artículo 71. 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.

COMENTARIO

Este artículo se relaciona con las fracciones VI y VII, de aquella Ley:

VI. Obligue sin tener derecho a ello, a un servidor público a dar, suscribir, otorgar, destruir o entregar un documento o algún bien, con el fin de obtener para sí o un tercero una ventaja o beneficio;

VII. Promueva o use su influencia, poder económico o político, reales o ficticios, sobre cualquier servidor público, con el propósito de obtener para sí o un tercero un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación del servidor o de los servidores públicos o del resultado obtenido, y

SECCIÓN CUARTA DE LA UTILIZACIÓN DE INFORMACIÓN FALSA

Artículo 72. Incurrirá en 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.

COMENTARIO

Como se puede observar, la Ley General contempla en un artículo, lo que la Ley Local enumera.

La fracción VIII señalaba:

VIII. Presente documentación o información falsa o alterada con el propósito de lograr un beneficio o ventaja.

Cuando la infracción se hubiere realizado a través de algún intermediario con el propósito de que la persona física o moral a que se refiere la fracción I del artículo 2 de esta Ley obtenga algún beneficio o ventaja en la contratación pública de que se trate, ambos serán sancionados previo procedimiento administrativo sancionador que se sustancie en términos de esta Ley.

Este precepto contiene diversos elementos a saber:

1.-Utilización de información o documentación falsa o alterada.

2.-Simulación de cumplimiento de requisitos o reglas establecidos en los procedimientos administrativos.

En estos dos casos, requisito Sine qua Non, la participación del particular en procedimientos administrativos y que, además:

- 1.- Tenga el propósito de lograr una autorización,
- 2.- Un beneficio,

- 3.- Una ventaja o
- 4.- Perjudicar a persona alguna.

Para entender el contexto del elemento "en los procedimientos administrativos" incluido en el artículo transcrita, resulta relevante el análisis de los párrafos segundo y tercero del artículo 44 de la LGRA, que se refiere al protocolo de actuación en contrataciones a saber:

Dicho protocolo de actuación deberá ser cumplido por los Servidores Públicos inscritos en el sistema específico de la Plataforma digital nacional a que se refiere el presente Capítulo y, en su caso, aplicarán los formatos que se utilizarán para que los particulares formulen un manifiesto de vínculos o relaciones de negocios, personales o familiares, así como de posibles Conflictos de Interés, bajo el principio de máxima publicidad y en los términos de la normatividad aplicable en materia de transparencia.

El sistema específico de la Plataforma digital nacional a que se refiere el presente Capítulo incluirá la relación de particulares, personas físicas y morales, que se encuentren inhabilitados para celebrar contratos con los entes públicos derivado de procedimientos administrativos diversos a los previstos por esta Ley.

Así mismo, es importante señalar que otros tipos administrativos de faltas de particulares también hacen referencia a procedimientos administrativos.

Es evidente que las sanciones previstas en la LGRA para estos casos tienen por objeto inhibir prácticas indebidas de los particulares en su participación en contrataciones públicas que pudieran generar deficiencias, daños, perjuicios o beneficios indebidos, pues los textos fueron retomados de la multicitada Ley Anticorrupción.

Ahora bien, en el caso de faltas graves, es evidente que, al tratarse de tipos cerrados, se debe atender de manera precisa al principio de tipicidad similar a la materia penal.

Como lo ha señalado nuestro máximo Tribunal, la sanción administrativa guarda una similitud con la sanción penal, toda vez que también tiene su origen en la potestad punitiva del Estado y ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico y en ambos casos la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena.

En diversas jurisprudencias, se ha señalado que el principio de tipicidad y 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.

En este sentido, debe atenderse a la descripción legislativa del tipo administrativo cerrado y encuadrar exactamente en la hipótesis normativa establecida, siendo ilícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.

Es decir, el tipo administrativo contenido, cuando hace referencia a "Requisitos o reglas establecidos en los procedimientos administrativos", evidentemente pretende regular de manera primordial la conducta reiterada de los participantes en Licitaciones Públicas de

presentar documentación apócrifa o alterada para acreditar requisitos o experiencia solicitada en las bases de estos concursos.

Por otro lado, un procedimiento administrativo implica el desarrollo formal de determinadas acciones que se requieren para concretar la intervención administrativa necesaria para la realización de determinados objetivos y su propósito siempre es que se concrete un acto de carácter administrativo.

Los Tribunales de Justicia Administrativa deben analizar de manera adecuada el elemento de referencia y evitar imponer sanciones a particulares, que si bien, en algunos trámites como solicitudes de empleo, servicio social y otros, presentan documentación o información falsa, estos no se consideran procedimientos administrativos y por lo tanto no encuadra la conducta con la hipótesis normativa.

SECCIÓN QUINTA DE LA OBSTRUCCIÓN DE FACULTADES DE INVESTIGACIÓN

Artículo 73. Incurrirán en obstrucción de facultades de investigación, el particular que, teniendo información vinculada con una investigación de faltas administrativas, proporcione información falsa, retrase deliberada e injustificadamente la entrega de la misma, o no dé respuesta alguna a los requerimientos o resoluciones de autoridades investigadoras, substancialoras o resolutorias, siempre y cuando le hayan sido impuestas previamente medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.

COMENTARIO

El artículo 9 de la Ley multicitada señalaba:

Artículo 9. Incurrirán en responsabilidad los sujetos señalados en la fracción III del artículo 2 de esta Ley, cuando en alguna transacción comercial internacional, por sí o a través de un tercero, prometan, ofrezcan o entreguen dinero o cualquier otra dádiva indebida, a un servidor público extranjero o a un tercero, a cambio de que dicho servidor público realice o se abstenga de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público extranjero, con la finalidad de obtener o mantener un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o del resultado obtenido.

Cuando además del Estado mexicano otro o más Estados extranjeros tengan jurisdicción sobre la infracción a que hace referencia el presente artículo, las autoridades competentes de dichos Estados, a solicitud de una de ellas, deberán realizar consultas para coordinar las acciones y medidas para perseguirla y sancionarla.

SECCIÓN SEXTA DE LA COLUSIÓN

Artículo 74. 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, estatal o municipal.

También incurren en colusión los particulares que 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 Federal, Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos.

Cuando la infracción se hubiere realizado a través de algún intermediario con el propósito que el particular obtenga algún beneficio o ventaja en la contratación pública que se trate, ambos serán sancionados en términos de la presente Ley.

Las faltas referidas en el presente artículo resultarán aplicables respecto de transacciones comerciales internacionales. En estos supuestos, la Secretaría de la Contraloría, en el ámbito de su competencia, realizará las investigaciones que correspondan, y podrá solicitar apoyo o colaboración de las autoridades competentes para obtener la opinión técnica referida en el párrafo anterior, como las acciones que resulten necesarias para la obtención de elementos, para la investigación y substanciación de los procedimientos a que se refiere la presente Ley, incluyendo las solicitudes de información a un Estado extranjero, en términos de los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano y el contratante sean parte y demás ordenamientos aplicables.

Para efectos de este artículo se entienden como transacciones comerciales internacionales, los actos y procedimientos relacionados con la contratación, ejecución y cumplimiento de contratos en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios de cualquier naturaleza, obra pública y servicios relacionados con la misma; los actos y procedimientos relativos al otorgamiento y prórroga de permisos o concesiones, así como cualquier otra autorización o trámite relacionados con dichas transacciones que lleve a cabo cualquier organismo u organización

públicos de un Estado extranjero o que involucre la participación de un servidor público extranjero y en cuyo desarrollo participen, de manera directa o indirecta, personas físicas o jurídicas colectivas de nacionalidad mexicana.

COMENTARIO

El artículo 9 de la Ley multicitada señalaba:

Artículo 9. Incurrirán en responsabilidad los sujetos señalados en la fracción III del artículo 2 de esta Ley, cuando en alguna transacción comercial internacional, por sí o a través de un tercero, prometan, ofrezcan o entreguen dinero o cualquier otra dádiva indebida, a un servidor público extranjero o a un tercero, a cambio de que dicho servidor público realice o se abstenga de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público extranjero, con la finalidad de obtener o mantener un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o del resultado obtenido. Cuando además del Estado mexicano otro o más Estados extranjeros tengan jurisdicción sobre la infracción a que hace referencia el presente artículo, las autoridades competentes de dichos Estados, a solicitud de una de ellas, deberán realizar consultas para coordinar las acciones y medidas para perseguirla y sancionarla.

SECCIÓN SÉPTIMA DEL USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS

Artículo 75. Incurrirá en uso indebido de recursos públicos el particular que:

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

COMENTARIO

Cambia un poco la redacción de la Ley Local y divide en dos fracciones.

Este artículo no tiene antecedente en el régimen anterior

Cuando un particular reciba, administre o tenga acceso a recursos públicos y realice actos mediante los cuales:

- Se apropie
- Haga uso indebido, o

- Desvío del objeto para el que estén previstos

Estos recursos pueden ser 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.

**SECCIÓN OCTAVA
DE LA CONTRATACIÓN INDEBIDA DE EX
SERVIDORES PÚBLICOS**

Artículo 76. Incurrirá en 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 en términos de la presente Ley.

COMENTARIO

Esta falta de particulares tiene relación directa con el conflicto de interés y el uso indebido de información privilegiada. Tiene implicaciones también para el ex servidor público beneficiado con la contratación.

Cuando un particular contrate a algún ex servidor público antes de que transcurra el año a partir de la conclusión del cargo, pero debe acreditarse que éste posea información privilegiada con motivo de su empleo, cargo o comisión y que esta información directamente permita que tal particular se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores.

**CAPÍTULO CUARTO
DE LAS FALTAS DE PARTICULARES EN SITUACIÓN
ESPECIAL**

Artículo 77. Son 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 53 de la presente Ley, ya sea para sí, para su campaña electoral o para alguna de las personas a las que se refiere el citado artículo, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de servidor público.

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

COMENTARIO

El Régimen de particulares en situación especial, es novedoso y sin precedentes, aunque en parte ya estaba regulado en materia electoral.

Los sujetos a este régimen son:

- Los candidatos a cargos de elección popular.
- Los miembros de equipos de campaña electoral
- Los miembros de los equipos de transición entre administraciones del sector público
- Los líderes de sindicatos del sector público.

Se vinculan con la falta grave de cohecho, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de Servidor Público.

En el último párrafo se agrega también de manera general a los "directivos y empleados de los sindicatos" alcance que todavía no está bien definido y los vincula con el resto de las faltas graves de particulares.

Como es claro, esta Ley General concibe a las faltas de particulares, como los actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas, en los cuales están regulados, dos tipos de particulares:

- 1.- Los particulares vinculados con faltas graves.
- 2.- Los particulares en situación especial.

Aun así, el artículo 4, fracción III de la Ley, señala que son sujetos de esta "Los particulares vinculados con faltas administrativas graves", por lo que parece que el legislador equiparó ambas figuras y las fusionó en una sola, sin embargo, consideramos que son figuras diferentes, como adelante se explicará.

En términos de la Ley General, las autoridades facultadas para aplicar la misma, lo serán pero únicamente, usando la lógica, dentro del ámbito de su competencia.

Estas autoridades son, entre otras, las Secretarías (Secretaría de la Función Pública y Secretarías de Contraloría o similares en los Estados), los órganos internos de control (Federales, Estatales y Municipales), la Auditoría Superior de la Federación y los órganos de fiscalización superior de las entidades federativas y los Tribunales de Justicia Administrativa (TFJA y los TJA en los Estados).

Las Secretarías y los Órganos internos de control, tienen facultades en el ámbito de su competencia para investigar, substanciar y calificar todas las Faltas administrativas (No Graves y Graves).

El ámbito de competencia de estas instancias se encuentra en los Reglamentos Internos de las Secretarías y únicamente son aplicables a la Administración Pública central.

La Auditoría Superior y los órganos de fiscalización superior de las entidades federativas, tienen competencia para investigar y substanciar procedimientos por faltas administrativas graves, dentro del ámbito de su competencia, es decir en la revisión de las cuentas públicas.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y sus similares en los estados, son las que regulan las atribuciones de estas entidades de fiscalización superior.

Utilizaremos como ejemplo, el caso Federal, para entender a que se refiere la Ley General al señalar que las autoridades están facultadas para aplicarla "En el ámbito de su competencia".

El artículo 1 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, reglamentaria de los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la Auditoría Superior de la Federación es competente para auditar la Cuenta Pública, las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esa Ley, respecto al ejercicio fiscal que esté en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión, la aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.

Dice el mismo artículo, que la Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público-privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios, entre otras operaciones.

Esa Ley, establece también la organización de la Auditoría Superior de la Federación, sus atribuciones, dentro de las que están las de conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas administrativas, y es claro en señalar que son las "que detecte en sus funciones de fiscalización".

El artículo 12 de esta Ley general, establece con toda precisión que son los Tribunales de Justicia Administrativa, los facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves y de Faltas de particulares.

Como ya se comentó en los artículos 65 al 72, se establecen los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves y se describe el catálogo de faltas similares a las que ya estaban reguladas en la Ley Anticorrupción de 2012.

Por separado y en este capítulo, se señala otra modalidad denominada "De las Faltas de particulares en situación especial" siendo "*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*".

Esta disposición, acota a que las conductas impliquen exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir alguno de los beneficios a que se refiere el artículo 52 de la Ley, que se refiere a la falta grave de cohecho de servidores públicos y que eso sea para sí, su campaña electoral o para alguna de las personas a las que se refiere el citado artículo y como requisito *Sine qua non*, que esto sea, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro, en caso de resultar ganador de la elección y obtener el carácter de servidor público.

Se incluye también en el régimen de particulares en situación especial, como ya se dijo, a los directivos y empleados de los sindicatos, pero los remite al catálogo del capítulo de Particulares Vinculados con Faltas Graves ya citado.

Los directivos y empleados de los sindicatos, en la mayoría de los casos también ocupan una plaza de servidores públicos, lo que les daría una especie de doble calidad de obligados.

La Ley, establece las formas por las que el poder disciplinario del estado puede activarse y las formas para iniciar una investigación y son:

- De oficio
- Por denuncia
- Derivado de auditorías

En consecuencia de lo anterior, las autoridades investigadoras llevan de oficio las auditorías o investigaciones respecto de las conductas de los servidores públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas, siempre en el ámbito de su competencia y los sujetos a estas investigaciones deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen dichas autoridades investigadoras.

Resulta claro que existe regulación suficiente para investigar y sancionar las conductas de particulares vinculados con faltas graves y las conductas que tienen que ver con sindicatos y equipos de transición entre gobiernos, pero ¿Qué sucede con las faltas que detalla esta Ley General con relación a los candidatos a cargos de elección popular y sus equipos de campaña? ¿No debió quedar eso en el ámbito electoral?

Los cargos de elección popular en México son:

En el ámbito de la administración pública:

Regidores, Síndicos, Presidente Municipal, Alcaldes de la CDMX, Gobernador, Jefe de Gobierno de la CDMX y Presidente de la República.

En el ámbito legislativo:

Diputados Locales y Federales, así como Senadores de la República.

Para aspirantes a Regidores, Síndicos y Presidentes Municipales. ¿Será competente la Contraloría del Municipio al que aspiran? ¿La contraloría del Poder Legislativo Local?

En el caso de los candidatos a Alcaldes de la CDMX. ¿Será la Contraloría de la Alcaldía correspondiente?, ¿La Contraloría de la CDMX?, ¿La Contraloría del Congreso Local?

En el caso de los candidatos a Gobernadores y Jefe de Gobierno de la CDMX. ¿La Contraloría de la entidad que corresponda?

Por lo que respecta a los candidatos a la Presidencia de la República. ¿La Secretaría de la Función Pública?

En el ámbito legislativo. ¿Serán competentes las Contralorías de la Cámara de Diputados, la del Senado y las de los Congresos Locales? No se omite mencionar que muchos congresos locales ni siquiera cuentan con una Contraloría.

Si bien, es claro que la autoridad competente para sancionar estas faltas sería el Tribunal de Justicia Administrativa que corresponda, existen dudas que generan incertidumbre jurídica, pues no hay claridad en cual sería la autoridad investigadora que pueda abrir un expediente de oficio, por denuncia o realizar alguna auditoría para revisar la conducta de los candidatos a cargos de elección popular y sus equipos de campaña, relacionados con los supuestos que regula la Ley General y tampoco cual sería la autoridad sustanciadora competente para recibir el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, emitir el citatorio y desahogar la Audiencia Inicial.

CAPÍTULO QUINTO DE LA PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Artículo 78. Las facultades de las autoridades competentes para imponer las sanciones que prevé esta Ley, prescribirán en:

- I. Tres años: tratándose de faltas administrativas no graves.
- II. Siete años: tratándose de faltas administrativas graves o faltas de particulares. Ambos plazos comenzarán a contar a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones o a partir del momento en que hubieren cesado.

La prescripción se interrumpirá con la clasificación y presentación del informe correspondiente ante la Publicada autoridad substancial a que se refiere la presente Ley.

Si se dejare de actuar en los procedimientos de responsabilidad administrativa originados con motivo de la admisión del citado informe y como consecuencia de ello se produjera la caducidad de la instancia, la prescripción se reanudará desde el día en que se admitió el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

En ningún caso, en los procedimientos de responsabilidad administrativa podrá dejar de actuarse por más de seis meses sin causa justificada, en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto infractor, la caducidad de la instancia.

Los plazos a los que se refiere el presente artículo se computarán en días naturales.

COMENTARIO

En el régimen anterior, la prescripción estaba regulada por el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y era de 3 y 5 años para faltas no graves y graves respectivamente.

Señalaba aquel artículo:

Artículo 34.- *Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.*

En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedural o realizado la última promoción.

Considero que el régimen anterior, otorgaba mayor certeza jurídica, pues el acto que interrumpía la prescripción era la notificación del citatorio como primer acto de molestia.

Aunado a lo anterior, la Ley General tiene previstos dos momentos diferentes que interrumpen la prescripción, pues de la lectura a este precepto y al contenido del artículo 100. Se entienden los siguientes:

1.- Se interrumpe con la clasificación de la falta.

2.- Se interrumpe con la notificación del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, de la autoridad investigadora a la Sustanciadora.

La redacción del artículo 100 señala, que "a efecto de dar inicio al procedimiento de responsabilidad administrativa" con lo cual se entiende que la prescripción es interrumpida antes de notificar el citatorio de inicio.

La prescripción en materia disciplinaria es la figura jurídica, en virtud de la cual, por el transcurso del tiempo, se extingue la acción o cesa el derecho del Estado a imponer una sanción administrativa al servidor público infractor, es decir, la pérdida de su potestad y surte sus efectos cuando la autoridad disciplinaria deja vencer el plazo previsto por el legislador, sin haberla interrumpido mediante los mecanismos señalados en la Ley.

En cuanto a la Caducidad, este artículo, tiene una redacción un tanto confusa, al señalar que "*si se dejare de actuar en los procedimientos de responsabilidad administrativa originados con motivo de la admisión del citado informe*". Entonces hay indefinición del momento en el que se inicia el procedimiento, pues, por un lado, se entiende que es, cuando se notifica el citatorio y por el otro, pareciera que es cuando se admite el informe.

Señala que se produce la caducidad de la instancia, pero no sus alcances, pues solo refiere que la prescripción se reanudará desde el día en que se admitió el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

En el párrafo siguiente, si se determina la caducidad con mayor precisión, al señalar que en ningún caso se podrá dejar de actuar por más de seis meses sin causa justificada y de actualizarse dicha inactividad, se podrá decretar, a solicitud del presunto infractor.

El fin esencial de la figura de la caducidad, está vinculada al derecho que tiene el servidor público a que se le defina su situación jurídica, pues no puede quedar sujeto indefinidamente a incertidumbre.

En noviembre de 2018, el Pleno de la SCJN, expidió una jurisprudencia por contradicción respecto de estas figuras.

Aunque es del régimen anterior, no deja de ser interesante por los conceptos que se contemplan y que pudieran seguir vigentes.

Época: Décima Época Registro: 2018416 Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 60, Noviembre de 2018, Tomo I

Materia(s): Administrativa Tesis: P./J. 31/2018 (10a.)

Página: 12

EN EL PLAZO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA (ABROGADA), ES LA PRESCRIPCIÓN DE SU FACULTAD PUNITIVA Y NO LA CADUCIDAD DE DICHO PROCEDIMIENTO POR INACTIVIDAD PROCESAL. El artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente hasta el 18 de julio de 2017, dispone que el plazo para que prescriba la facultad punitiva de la autoridad es de 3 o 5 años, dependiendo de la gravedad de la infracción, según el caso, el cual empieza a correr una vez que se cometa ésta y se suspende con los actos procesales que se realicen, reanudándose desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción; por su parte, el artículo 21, fracción III, del ordenamiento indicado fija el plazo de 45 días, con la posibilidad de ampliarlo por otro igual, para que la autoridad dicte la resolución correspondiente, sin establecer una consecuencia para el caso de que no se resuelva en ese plazo. En ese sentido, de la interpretación conjunta de los preceptos referidos se advierte que la consecuencia de que la autoridad no resuelva el procedimiento en el plazo legal es la prescripción de su facultad punitiva y no la caducidad del procedimiento por inactividad procesal; de esta manera, el plazo atinente a la prescripción inicia una vez que se cometa la infracción, se suspende con los actos procesales que se realicen y se reinicia automáticamente el día siguiente a aquél en que se dejó de actuar, incluido el incumplimiento al plazo de la autoridad para la resolución del procedimiento disciplinario, pero únicamente por el tiempo remanente del plazo total prescriptivo, es decir, si la autoridad no resuelve dentro de los 45 o 90 días previa justificación, la consecuencia será la prescripción de su facultad sancionatoria, siempre y cuando haya transcurrido el plazo genérico de 3 años o de 5 años, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida; cabe destacar que el hecho de que la autoridad no resuelva en el plazo respectivo el procedimiento sancionatorio, podría significar un incumplimiento en sus obligaciones y deberes, por el que podría hacerse acreedora a la sanción disciplinaria que corresponda de conformidad con la fracción XXIV del artículo 8, en relación con el diverso 17, de la ley de la materia. Aunado a lo anterior, la autoridad responsable del procedimiento sancionatorio no podrá emitir ningún otro acuerdo o acto tendente a interrumpir el plazo prescriptivo o dirigido a dilatar la resolución correspondiente, pues es un procedimiento en el que ya se ha cerrado la instrucción, existe la audiencia respectiva y únicamente está pendiente el dictado de la resolución en la que se determine la existencia o no de las responsabilidades fincadas al servidor público de que se trate, lo que genera seguridad y certeza jurídica tanto a la ciudadanía como al propio servidor público investigado, pues se sabe con exactitud el momento en que la autoridad ya no podrá realizar alguna acción en contra del servidor sujeto a un procedimiento sancionatorio o, en su caso, imponer la sanción correspondiente.

Contradicción de tesis 361/2016. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 13 de agosto de 2018. Mayoria de seis votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea separándose de las consideraciones, Eduardo Medina Mora I., Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jannu Lizárraga Delgado.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis 1a. CCXXXIX/2016 (10a.), de título y subtítulo: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA (ABANDONO DEL CRITERIO SOSTENIDO EN LAS TESIS AISLADAS 1a. LXIII/2009 Y 1a. LXV/2009).",

aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016,

página 512; Tesis 1a. CCXL/2016 (10a.), de título y subtítulo: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL HECHO DE QUE LA AUTORIDAD SANCIONADORA NO DICTE LA RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y CINCO DÍAS O DE SU EVENTUAL AMPLIACIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, ACTUALIZA LA FIGURA DE LA CADUCIDAD (ABANDONO DEL CRITERIO SOSTENIDO EN LA TESIS AISLADA 1a. CLXXXVI/2007).", aprobada por la

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 514, y

Tesis 2a./J. 85/2006, de rubro: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA AUTORIDAD COMPETENTE NO CADUCA UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO DE 45 DÍAS HÁBILES QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA O EL DE AMPLIACIÓN QUE SEÑALA EL PROPIO PRECEPTO.", aprobada

por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, julio de 2006, página 396, y

El sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 6772/2015.

El Tribunal Pleno, el veintidós de octubre en curso, aprobó, con el número 31/2018 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintidós de octubre de dos mil dieciocho.

El Pleno de la SCJN resolvió una contradicción de criterios sustentados en la propia Corte por sus dos salas y emitió en agosto de 2025 la jurisprudencia con registro 2030855 con el rubro: **PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES PARA FINCAR RESPONSABILIDADES. SU INTERRUPCIÓN ÚNICAMENTE IMPLICA DETENER LA CONTINUIDAD DE SU CÓMPUTO (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 57 Y 73 DE LA ABROGADA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN Y 64 Y 78 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS).**

La discusión versó sobre los efectos de la interrupción del plazo de prescripción de las facultades de la autoridad para fincar responsabilidades.

Se resuelve que la interrupción del plazo de prescripción de las facultades de la autoridad para fincar responsabilidades implica únicamente detener la continuidad de su cómputo, sin que se pueda reanudar pues la función de la figura es dar certeza de que la autoridad desplegó sus facultades sancionadoras dentro de la temporalidad indicada por el legislador, pero no que se pueda reiniciar el cómputo.

TÍTULO CUARTO DE LAS SANCIONES

CAPÍTULO PRIMERO DE LAS SANCIONES POR FALTAS ADMINISTRATIVAS NO GRAVES

Artículo 79. En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia

Administrativa, la Secretaría de la Contraloría o los órganos internos de control impondrán las sanciones administrativas siguientes:

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

La Secretaría de la Contraloría y los órganos internos de control podrán imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas en este artículo, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la trascendencia de la falta administrativa no grave.

COMENTARIO

El catálogo de sanciones no está debidamente armonizado pues resulta incongruente y desproporcional que por una falta no grave se pueda destituir o hasta inhabilitar a un servidor público por un año.

Este último alcance, similar al de las faltas graves sin daño o perjuicio.

Para las faltas no graves debió contemplarse hasta máximo, la suspensión por 90 días y solamente en caso de reincidencia, después de aplicar ésta, en todo caso imponer la destitución.

Por otro lado, hemos insistido que, a la amonestación debe suprimirsele el carácter de público o privado, pues no se encuentra ninguna diferencia real entre una y otra.

En la Ley anterior del Estado de México, ya lo habían suprimido, pues el artículo 49, fracción I señalaba:

Artículo 49.- Las sanciones por responsabilidad administrativa disciplinaria consistirán en:

I.- Amonestación.

Artículo 80. Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo anterior las autoridades competentes deberán considerar los elementos siguientes:

I. El empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta.

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

III. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.

IV. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

En caso de reincidencia de faltas administrativas no graves, la sanción que imponga la Secretaría de la Contraloría o el órgano interno de control no podrá ser igual o menor a la impuesta anteriormente.

Se considerará reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada y hubiere causado ejecutoria, incurra nuevamente en otra infracción del mismo tipo.

COMENTARIO

Pudieran ampliarse en este artículo, algunos elementos que se deben tomar en cuenta para graduar la sanción.

Se proponen los siguientes:

- *Las circunstancias y particularidades con las que se cometió la falta administrativa, que se apreciarán teniendo en cuenta, el nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el servidor público o de la que se derive de la naturaleza del cargo, empleo o comisión que desempeñe, el grado de participación, si fue inducido por un superior jerárquico a cometerla, si la conducta u omisión se realizó con la intervención de varias servidores públicos o particulares.*

- *La confesión de la falta antes del inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa;*

- *Haber resarcido de manera espontánea el daño o perjuicio causado, o haber devuelto, restituido el bien afectado*

- *La afectación en la prestación de servicios públicos.*

- *La violación de derechos humanos.*

- *En caso de reincidencia de Faltas administrativas no graves, la sanción que imponga el Órgano interno de control no podrá ser igual o menor a la impuesta con anterioridad.*

- *Cuando se haya impuesto con anterioridad la máxima sanción para faltas no graves, se podrá imponer la destitución del empleo cargo o comisión.*

Para la individualización de la sanción, deben analizarse de manera exhaustiva y objetivamente todos los elementos contemplados en este artículo como parte fundamental de la motivación de esta y con ello guardar el debido equilibrio, congruencia y proporcionalidad.

Las siguientes tesis, aunque del viejo régimen, son muy representativas y vigentes en el actual:

No. Registro: 181,025 Tesis aislada

Materia(s): Administrativa Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Julio de 2004

Tesis: I.7o.A.301 A

Página: 1799

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS. AL RESOLVER EL PROCEDIMIENTO RELATIVO, LA AUTORIDAD DEBE BUSCAR EL EQUILIBRIO ENTRE LA CONDUCTA INFRACTORA Y LA SANCIÓN A IMPONER. De conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos deberán establecer sanciones de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados con su conducta. De esta manera, por dispositivo constitucional, el primer parámetro para graduar la imposición de una sanción administrativa por la responsabilidad administrativa de un servidor público es el beneficio obtenido o el daño patrimonial ocasionado con motivo de su acción u omisión. Por su parte, el numeral 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (de contenido semejante al precepto 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo de dos mil dos), dispone que las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta, además del señalado con antelación, los siguientes elementos: I. La gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones de dicha ley; II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público; III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; V. La antigüedad en el servicio; y, VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones. Por tanto, la autoridad administrativa debe buscar un equilibrio entre la conducta desplegada y la sanción que imponga, para que ésta no resulte inequitativa. Por ejemplo, si la autoridad atribuye a un servidor público el haber extraviado un expediente, y esa conducta la estima grave, pero sin dolo o mala fe en su comisión; reconoce expresamente que no existió quebranto al Estado, ni beneficio del servidor público; valoró la antigüedad en el empleo, lo cual no necesariamente obra en perjuicio del empleado de gobierno, toda vez que la perseverancia en el servicio público no debe tomarse como un factor negativo; tomó en cuenta si el infractor no contaba con antecedentes de sanción administrativa, y no obstante lo anterior, le impuso la suspensión máxima en el empleo, es inconscuso que tal sanción es desproporcionada y violatoria de garantías individuales.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.
Amparo directo 1217/2004. Julio César Salgado Torres. 12 de mayo de 2004. Unanimidad de votos.
Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 714, tesis 2a. CLXXIX/2001, de rubro: "RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. AL ESTABLECER LA LEY FEDERAL RELATIVA EN SUS ARTÍCULOS 47, 53, FRACCIÓN IV, Y 54, EL MARCO LEGAL AL QUE DEBE SUJETARSE LA AUTORIDAD

ADMINISTRATIVA PARA EJERCER EL ARBITRIO SANCIONADOR IMPOSITIVO, RESPETA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA."

Época: Novena Época Registro: 170605

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVI, Diciembre de 2007

Materia(s): Administrativa Tesis: I.4o.A.604 A

Página: 1812

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 OBJETIVOS 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 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.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 98/2007. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública. 8 de agosto de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Flores Rodríguez.

Esta otra, muy interesante, respecto de los principios de proporcionalidad y razonabilidad:

Época: Décima Época Registro: 2006214

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 5, Abril de 2014, Tomo II

Materia(s): Administrativa Tesis: II.3o.A.122 A (10a.)

Página: 1653

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. Los artículos 49 y 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del

Estado y Municipios de dicha entidad señalan, respectivamente, cuáles son las sanciones por responsabilidad administrativa disciplinaria y el procedimiento para su imposición. Así, el sistema completo de responsabilidades contenido en dicha ley prevé, según las características de cada caso, las sanciones siguientes: I. Amonestación; II. Suspensión; III. Destitución; IV. Sanción económica; V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; y, VI. Arresto hasta por treinta y seis horas. Es decir, siempre que se pruebe que una conducta actualiza alguna infracción administrativa, la autoridad disciplinaria, tras comprobarla plenamente, deberá primero, individualizar cuál de las seis modalidades de sanciones previstas por el sistema normativo completo será aplicable a los hechos, lo que tendrá que hacer de forma proporcional y razonable; posteriormente, dada la naturaleza de las sanciones (excepto la amonestación y la destitución que se concretan en un solo momento) deberá establecer su duración (ya sea de suspensión, inhabilitación o arresto), o a cuánto ascenderá la obligación de pago (por conceptos resarcitorios, indemnizatorios o simplemente sancionadores, según proceda); aspectos que implican que, tras la individualización de la sanción, se pasará a la del tiempo de duración de ésta, o bien, del quantum, si fuere económica. Esto demuestra que, para efectos de estimar correctamente individualizada una sanción impuesta en términos de la ley referida (excepto amonestación y destitución), siempre deberán existir dos diferentes tipos de juicios de proporcionalidad y razonabilidad. Consecuentemente, si la autoridad sancionadora no realiza ese doble juicio o escrutinio de proporcionalidad, ello es suficiente para estimar que la resolución sancionadora es contraria, no sólo a la lógica del propio sistema de sanciones, sino también a las técnicas garantistas del derecho administrativo sancionador y a la propia Constitución, por lo cual, la Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México que advierta la inobservancia de los criterios indicados, debe anular todos los actos en que se hayan inaplicado o utilizado inexactamente, de conformidad con la jurisprudencia P.J. 99/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565, de rubro: "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."

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 676/2011. Carlos Mateo Oronoz Santana. 31 de mayo de 2012. Mayoria de votos. Disidente y Ponente: Salvador González Baltierra. Secretario: Errol Obed Ordóñez.

En el Estado de México, la Ley del régimen anterior, en su artículo 49, también consideraba la situación socioeconómica del infractor, como elemento para imponer las sanciones de más severidad:

Para los casos que refieren las fracciones II, III y V se deberán atender las circunstancias siguientes:

...

c) *Condiciones socio-económicas del infractor.*

Artículo 81. La Secretaría de la Contraloría y los órganos internos de control son las autoridades facultadas para imponer las sanciones por faltas administrativas no graves y ejecutarlas. Podrán abstenerse de imponer la sanción que

corresponda por una sola vez siempre y cuando el servidor público:

I. No haya sido sancionado previamente por la misma falta administrativa no grave o por alguna falta grave.

II. No haya actuado de forma dolosa.

La Secretaría de la Contraloría o los órganos internos de control, deberán fundamentar y motivar la no imposición de la sanción.

COMENTARIO

Ese artículo es digno de análisis y crítica profunda, pues pareciera que el Sistema Nacional Anticorrupción, desapareció las faltas administrativas por negligencia.

Tal y como está redactada esta disposición, el "podrán", se traduce en "deberán", pues estamos en un sistema garantista, aunado a la interpretación que se ha dado de este verbo en los Tribunales, como se mencionará más adelante.

Por ello, si el servidor público no ha sido sancionado previamente por la misma Falta administrativa no grave, y la autoridad no le acredita que actuó de forma dolosa, no habrá materia para iniciarle un procedimiento disciplinario.

Es inimaginable la cantidad de conductas negligentes o culposas que dejan de ser disciplinadas debido al contenido de este artículo.

Además, tendría que ser reincidencia de la misma falta y no de cualquier otra.

Tampoco se mencionan las faltas no graves que causen daño, en términos del artículo 51.

CAPÍTULO SEGUNDO DE LAS SANCIONES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES

Artículo 82. *Las sanciones administrativas por la comisión de faltas administrativas graves que imponga el Tribunal de Justicia Administrativa a los servidores públicos, derivadas de los procedimientos correspondientes, consistirán en:*

I. Suspensión del empleo, cargo o comisión, sin goce de sueldo por un periodo no menor de treinta ni mayor a noventa días naturales.

II. Destitución del empleo, cargo o comisión.

III. Sanción económica.

- a) En el supuesto que la falta administrativa grave cometida por el servidor público le genere beneficios económicos, a sí mismo o a cualquiera de las personas a que se refiere el artículo 53 de esta Ley, la sanción económica podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos.*
- b) En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios económicos obtenidos. Lo anterior, sin perjuicio de la imposición de las demás sanciones a que se refiere el presente artículo.*

IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas:

- a) Por un periodo no menor de un año ni mayor a diez años, si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, o cuando se trate de la comisión de las faltas administrativas previstas en los artículos 59 y 60 de la presente Ley.*

En el último supuesto, la sanción prevista en el presente inciso, podrá incrementarse hasta veinte años, cuando la falta administrativa afecte a personas menores de edad.

- b) Por un periodo no menor a diez años ni mayor a veinte años, si el monto de la afectación excede de doscientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.*

Cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.

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

El Tribunal de Justicia Administrativa, cuando lo considere procedente, podrá imponer a las instituciones públicas

medidas de no repetición con las que se busque evitar futuras violaciones a derechos humanos.

COMENTARIO

Así como el catálogo de sanciones por faltas no graves es incongruente, el de las faltas graves también lo es, pues no resulta lógico que por una falta grave se imponga solo una suspensión.

Por otro lado, también resulta insuficiente para efectos de ejemplaridad que las faltas graves que no causen daños solo puedan ser sancionadas hasta con un año de inhabilitación, pues hay conductas que aún sin causar daños, son de gravedad y generan deficiencias importantes en el servicio público, por lo que, para estos casos, la Ley debería contemplar una sanción mayor.

En el régimen anterior estaba prevista la inhabilitación de 20 años para faltas graves, aunque no causaran daños y ahora está reducido a un año.

Artículo 83. *El Tribunal de Justicia Administrativa determinará el pago de una indemnización cuando, la falta administrativa grave a que se refiere el artículo anterior haya provocado daños y perjuicios a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, o al patrimonio de los entes públicos. En dichos supuestos, el servidor público estará obligado a reparar la totalidad de los daños y perjuicios causados y las personas que en su caso también hayan obtenido un beneficio indebido serán solidariamente responsables.*

COMENTARIO

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El sistema contempla dos sanciones:

- La económica
- La Indemnización con dos supuestos:
 - Los Beneficios Indebidos.
 - Los daños y/o perjuicios causados

Evidentemente tienen objetivos distintos, pero son de la misma naturaleza por que en algunos casos pudiera no ser compatible imponerlas de manera conjunta a una sola persona.

Algunos tratadistas en el régimen anterior equiparaban la sanción económica con la de "reparación del daño" en materia penal.

Incluso tesis aisladas del régimen pasado señalaban que las autoridades disciplinarias pueden imponer sanciones económicas aun y cuando no haya daño, perjuicio o beneficio, pues no tiene efectos resarcitorios lo que es técnicamente incorrecto.

Época: Novena Época Registro: 159856

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: **Aislada**

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 3

Materia(s): Administrativa Tesis: I.180.A.24 A (9a.)

Página: 2288

SANCIÓN ECONÓMICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL RESARCIMIENTO DEL DAÑO ECONÓMICO CAUSADO, EFECTUADO CON POSTERIORIDAD A LA CONSUMACIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA, ES IRRELEVANTE PARA GRADUARLA.

El artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en desarrollo del postulado contenido en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga oportunidad a la autoridad para graduar la sanción económica que imponga, que podrá ser de hasta tres tantos del beneficio o lucro obtenido o de los daños o perjuicios causados, sin que pueda ser menor o igual a éstos. Así, a partir de la teleología objetiva en que descansa la norma, los elementos que toma como base, tanto el Constituyente como el legislador para la imposición de la sanción, son el beneficio o lucro obtenido o el daño o perjuicio causado, para de ahí graduarla en los mínimos y máximos establecidos para su individualización, los cuales resultan relevantes, pues de ellos se advierte que la intención del propio Constituyente no fue obtener el resarcimiento del quebranto patrimonial sufrido, sino sancionar de manera ejemplar la actuación indebida del servidor público. En estas condiciones, el aludido precepto 15 otorga elementos claves para identificar el punto de partida y final que se tomarán en consideración para obtener el monto del beneficio obtenido o daño causado, los cuales deben iniciar desde el momento en que se realiza la conducta y hasta que ésta se consuma, o bien si es continua (de trato sucesivo) respecto a los que se siguen causando con motivo de la materialización que acontezca en cada momento. Por tanto, el beneficio obtenido o el daño causado que servirá para graduar la referida sanción económica, debe calcularse hasta que la conducta se consume totalmente, sin que tenga trascendencia, que con posterioridad a esa consumación, se resarza parcial o totalmente el daño económico causado, dado que ese elemento es indiferente para la sanción que, como se dijo, no pretende, el resarcimiento patrimonial (reparación del daño), sino una medida ejemplar en relación con el mal causado.

DÉCIMO OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 384/2011. Alberto López Osorio. 22 de septiembre de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Angelina Hernández Hernández. Secretario: Christian Omar González Segovia.

Ahora bien, el último párrafo del artículo 111 de la Constitución señala:

Artículo 111.-

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El precepto Constitucional no fue debidamente reglamentado en estos artículos, pues la Carta Magna se refiere únicamente a sanciones económicas para todos los casos y este numeral separa las sanciones económicas para beneficios indebidos y la indemnización o reparación del daño, para el caso de daños y perjuicios.

Aunado a lo anterior, en el catálogo de sanciones no se encuentra como tal la indemnización o la reparación del daño, sino que se agrega con mención separada.

Por otro lado, de los tres tantos que se señalan, la Ley se baja a máximo dos y en la reparación del daño, de por lo menos uno.

Artículo 84. *Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo 82 de la presente Ley se deberán considerar los elementos siguientes:*

- I. *El empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta.*
- II. *Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.*
- III. *El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio.*
- IV. *Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.*
- V. *Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.*
- VI. *La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.*
- VII. *El monto del beneficio derivado de la infracción que haya obtenido el responsable.*

COMENTARIO

Mismos comentarios que en los parámetros de graduación de las faltas no graves, aplicables para las no graves.

Adicionalmente a lo anterior, considero que deberían ser los mismos elementos para ambas faltas, por lo que no debieron separarse.

CAPÍTULO TERCERO SANCIONES POR FALTAS DE PARTICULARES

Artículo 85. *Las sanciones administrativas que deberán imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna*

de las conductas previstas en los Capítulos Tercero y Cuarto del Título Tercero de la presente Ley, consistirán en:

I. Tratándose de personas físicas:

- a) Sanción económica que se impondrá de uno hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.**
- b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo no menor de tres meses ni mayor de ocho años.**
- c) Indemnización resarcitoria por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública estatal o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.**

II. Tratándose de personas jurídicas colectivas:

- a) Sanción económica que se impondrá de uno hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.**
- b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años.**
- c) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en la presente Ley.**
- d) Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona jurídica colectiva, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una falta administrativa grave prevista en la presente Ley.**

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

Para la imposición de sanciones a las personas jurídicas colectivas deberá observarse, además, lo previsto en los artículos 25 y 26 de la presente Ley.

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

A juicio del Tribunal de Justicia Administrativa, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre que sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de las faltas de particulares.

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

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

COMENTARIO

La base constitucional de estas sanciones se encuentra en el artículo 109 fracción IV que dispone:

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado serán sancionados conforme a lo siguiente:

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

De la lectura del precepto constitucional podemos concluir lo siguiente:

1.- No se incluye a los particulares en situación especial, modalidad distinta a los vinculados por faltas graves.

Lo anterior, pudiera ser objeto, en su momento, de alguna declaratoria de inconstitucionalidad, pues, aun cuando está regulado en esta Ley, no tiene base constitucional.

2.- Para que proceda una suspensión de actividades o la disolución de una sociedad, es indispensable que las irregularidades causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales y que la sociedad obtenga un beneficio económico.

Así mismo, que se acredite la participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en que se advierta que la sociedad es utilizada de manera reiterada para vincularse con faltas administrativas graves.

Establece la salvedad de que, en estos casos, la sanción se ejecutará hasta que quede firme.

Artículo 86. Para la imposición de las sanciones por faltas de particulares se deberán considerar los siguientes elementos:

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 o el municipio.

V. El monto del beneficio, lucro, o del daño o perjuicio derivado de la infracción, cuando éstos se hubieren causado.

COMENTARIO

El artículo 28 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, como antecedente inmediato de este régimen de particulares, señalaba:

Artículo 28. Para la imposición de las sanciones administrativas previstas en esta Ley se tomarán en cuenta los elementos que a continuación se señalan:

- I. La gravedad de la infracción en que se incurra;
- II. Las circunstancias económicas del infractor.

Para efectos de lo previsto en esta fracción, se podrá considerar la información de los contratos que el infractor tenga celebrados y estén registrados en CompraNet, o bien, si no se contara con esa información, se podrá considerar el monto del contrato, permiso, concesión o transacción comercial que dé origen al procedimiento administrativo sancionador de que se trate;

III. Los antecedentes del infractor, incluido su comportamiento en contrataciones públicas de carácter federal previas o, en su caso, en transacciones comerciales internacionales;

IV. El grado de participación del infractor;

V. Los medios de ejecución;

VI. La reincidencia en la comisión de las infracciones previstas en esta Ley; y

VII. El monto del beneficio, lucro, o del daño o perjuicio derivado de la infracción, cuando éstos se hubieren causado.

Para los efectos de la presente Ley, se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable de la comisión de alguna de las infracciones a que se refiere esta Ley, incurra nuevamente en una o varias de ellas, dentro de un lapso de diez años contados a partir de que surta efectos la notificación de la primera sanción.

Como se puede observar, se suprimieron algunos elementos que pudieran ser importantes para efectos de la individualización de la sanción.

Ahora bien, cuando se trate de sanciones a personas morales, los elementos señalados en este numeral están estrechamente vinculados con los artículos 24 y 25 de la Ley General trasladados a nuestra Ley Local.

El artículo 25, señala que, en la determinación de la responsabilidad de las personas morales, se valorará si cuentan con una política de integridad y señala los elementos mínimos de lo que se considera como tal.

Las autoridades resolutoras deben considerar atenuantes y agravantes en la imposición de sanciones a personas morales.

Una atenuante, se considera cuando los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las personas morales denuncien o colaboren en las investigaciones proporcionando información y en su caso, reparen los daños que se hubieren causado.

Constituye agravante cuando los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las personas morales privadas, conociendo las irregularidades de personas físicas que pertenecen a dicha persona moral, no se denuncien.

Artículo 87. *El fincamiento de responsabilidad administrativa por la comisión de faltas de particulares se determinará de manera autónoma e independiente de la participación de un servidor público.*

Las personas jurídicas colectivas serán sancionadas por la comisión de faltas de particulares, con independencia de la responsabilidad a la que sean sujetas a este tipo de procedimientos las personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona jurídica colectiva o en beneficio de ella.

COMENTARIO

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN

Resulta claro que se debe sancionar de manera autónoma e independiente a los servidores públicos y a los particulares cuando cometan irregularidades administrativas conjuntas. Por ello, es deseable que se abran expedientes por separado.

Las personas morales pueden ser sancionadas por las conductas desplegadas por sus representantes, pero también estos últimos podrán ser sancionados en lo individual.

CAPÍTULO CUARTO DE LAS DISPOSICIONES COMUNES PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES POR FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES Y FALTAS DE PARTICULARES

Artículo 88. *Para la imposición de las sanciones por faltas administrativas graves y faltas de particulares, se observarán las siguientes reglas:*

I. La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por el Tribunal de Justicia Administrativa y ejecutadas por el titular o servidor público competente del ente público correspondiente.

II. 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 de Justicia Administrativa y ejecutada en los términos de la resolución dictada.

III. Las sanciones económicas serán impuestas por el Tribunal de Justicia Administrativa y ejecutadas por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México o las autoridades municipales competentes, según sea el caso, en términos de la legislación aplicable.

COMENTARIO

No existe un artículo similar para la ejecución de faltas no graves, estando ahora parcialmente regulado.

El artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señalaba:

Artículo 16.- Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

I.-La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;

II.-La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;

III.-La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

IV.-Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapidén sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley.

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

En la redacción de este artículo agregaron en la fracción I, el texto “o el servidor público competente”, pues resultaba complejo determinar esa carga solo a los titulares de las dependencias y entidades, ahora acertadamente señalados como entes públicos, pues las áreas específicas, son las de recursos humanos.

Artículo 89. *En los casos de sanción económica, el Tribunal de Justicia Administrativa ordenará a los responsables el pago que corresponda. En el caso de daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, o al patrimonio de los entes públicos, adicionalmente el pago de las indemnizaciones resarcitorias correspondientes. Dichas sanciones tendrán el carácter de créditos fiscales.*

Las cantidades que se cobren con motivo de las indemnizaciones resarcitorias por concepto de daños y perjuicios formarán parte de la Hacienda Pública Estatal y Municipal o del patrimonio de los entes públicos afectados, según corresponda.

COMENTARIO

La redacción y alcances de este artículo resultan confusos pues señala que, en los casos de sanción económica, el Tribunal de Justicia Administrativa debe ordenar a los responsables el pago que corresponda.

Por otro lado, agrega que en el caso de daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos, adicionalmente el pago de las indemnizaciones correspondientes.

Sin embargo, en la parte final del artículo, se señala que dichas sanciones económicas tendrán el carácter de créditos fiscales y que las cantidades que se cobren con motivo de las indemnizaciones por concepto de daños y perjuicios formarán parte de la Hacienda Pública o del patrimonio de los entes públicos afectados.

Por lo anterior, pareciera que este artículo sobra en la Ley, pues está suficientemente regulado que es la autoridad fiscal local quien deberán requerir el pago del crédito fiscal correspondiente.

Artículo 90. *El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Financiero del Estado de México y Municipios y demás disposiciones aplicables a la materia, tratándose de contribuciones y aprovechamientos.*

COMENTARIO

Al tratarse de créditos fiscales, se les da el tratamiento de estos para efecto de sus actualizaciones.

Artículo 91. *Cuando el servidor público o los particulares presuntamente responsables de estar vinculados con una falta administrativa grave, desaparezcan o exista riesgo inminente que oculten, enajenen o dilapidén sus bienes a juicio del Tribunal de Justicia Administrativa, se solicitará a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México o las autoridades municipales competentes, según sea el caso, en cualquier fase del procedimiento proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida.*

Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos de la legislación aplicable.

COMENTARIO

Se prevé la posibilidad de que los Tribunales soliciten a la Secretaría de Finanzas o autoridades municipales, respectivamente, cuando el servidor público o particular "desaparezcan" o exista "riesgo inminente" de que oculten, enajenen o dilapidén sus bienes, proceda al embargo precautorio de los bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida.

Esta figura, que existía desde el régimen anterior, pudiera resultar subjetiva y arbitraria si no se motiva de manera adecuada, pues se deja a criterio de los Tribunales de Justicia Administrativa el calificar "la desaparición" o "el riesgo inminente", lo que pudiera ser excesivamente discrecional, pues no podría considerarse a una persona como "desaparecida" por el simple hecho de que una autoridad no la puede localizar o que no ubica su domicilio.

Artículo 92. Quien haya cometido alguna de las faltas administrativas graves o faltas de particulares, o bien, se encuentre participando en su realización, podrá confesar su responsabilidad con el objeto de acogerse al beneficio de reducción de sanciones que se establece en el artículo siguiente. Esta confesión se podrá hacer ante la autoridad investigadora.

COMENTARIO

Estos conceptos fueron retomados de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, ya citada, como se detalla en los comentarios del siguiente artículo.

En aquel entonces aplicaba solo para particulares, ahora también para servidores públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ya regulaba, en su artículo 31, el beneficio de reducción de sanciones cuando el servidor público confesara su responsabilidad.

Artículo 31.- Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la Ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al servidor público dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación.

Artículo 93. La aplicación del beneficio a que hace referencia el artículo anterior, tendrá por efecto una reducción que va desde el cincuenta y el setenta por ciento del monto de las sanciones que se impongan al responsable y hasta el total, en el supuesto de la inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por faltas de particulares.

Para la procedencia y aplicación del beneficio de reducción de sanciones, deberán cumplirse los siguientes requisitos:

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

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

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

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

Además de los requisitos señalados anteriormente, las autoridades competentes deberán de constatar la veracidad de la confesión realizada.

En el caso de las personas que sean los segundos o ulteriores en aportar elementos de convicción suficientes y cumplan con los demás requisitos señalados en el presente artículo, podrán obtener una reducción de la sanción aplicable de hasta el cincuenta por ciento, cuando aporten elementos de convicción en la investigación, adicionales a los que ya tenga la autoridad investigadora. Para determinar el monto de la reducción se tomará en consideración el orden cronológico de presentación de la solicitud y de los elementos de convicción presentados.

El procedimiento de solicitud de reducción de sanciones establecido en el presente artículo podrá coordinarse con el procedimiento de solicitud de reducción de sanciones establecido en la Ley Federal de Competencia Económica cuando así convenga a las autoridades investigadoras correspondientes.

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

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

COMENTARIO

Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, señalaba en sus artículos 31 y 32 lo siguiente:

Artículo 31. *La persona que haya realizado alguna de las infracciones previstas en esta Ley, o bien, que se encuentre participando en su realización, podrá confesar su responsabilidad con el objeto de acogerse al beneficio de reducción de sanciones establecido en este artículo.*

La aplicación del beneficio a que hace referencia el párrafo anterior, tendrá por efecto una reducción de entre el cincuenta y el setenta por ciento del monto de las sanciones que se impongan al responsable. Para su procedencia será necesario que adicionalmente se cumplan los siguientes requisitos:

I. *Que no se haya notificado a ninguno de los presuntos infractores el inicio del procedimiento administrativo sancionador;*

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

III. *Que la persona que pretende acogerse al beneficio coopere en forma plena y continua con la autoridad competente que lleve a cabo la investigación y, en su caso, con la que substancie el procedimiento administrativo sancionador conducente, y*

IV. *Que la persona interesada suspenda de inmediato su participación en la infracción.*

Las personas que soliciten este beneficio serán sujetas del procedimiento administrativo sancionador a que se refiere esta Ley, en el cual se constatará el cumplimiento de los requisitos a que hace referencia este artículo, así como la veracidad y validez de la confesión realizada y se resolverá sobre la procedencia de dicho beneficio.

Artículo 32. *Una vez iniciado el procedimiento administrativo sancionador a que se refiere esta Ley, si el presunto infractor confiesa su responsabilidad sobre los actos que se le imputan, se le aplicará una reducción del cincuenta por ciento del monto de las sanciones que se impongan, siempre que lo haga dentro del plazo a que se refiere el artículo 20 de esta Ley.*

Como se puede observar esta figura también se retomó para el caso de servidores públicos.

Este beneficio de reducción de penas es desde el cincuenta y hasta el setenta por ciento del monto de las sanciones que se impongan al responsable.

Al referirse a "monto" pareciera que se trata únicamente de sanciones económicas.

Otro supuesto es el total de la sanción, cuando sea de inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por Faltas de particulares.

Para su procedencia será necesario que adicionalmente se cumplan con los requisitos ahí previstos.

Adicionalmente se señala que el Comité Coordinador podrá recomendar mecanismos de coordinación efectiva a efecto de permitir el intercambio de información entre autoridades administrativas, autoridades investigadoras de órganos del Estado Mexicano y Autoridades Investigadoras dentro de su ámbito de competencia. Pareciera que esta facultad está reservada a la Federación.

En el último párrafo, agrega un supuesto adicional, cuando la confesión del "presunto infractor" (Término indebidamente utilizado por la presunción de inocencia) de su responsabilidad sobre los actos que se le imputan sea una vez iniciado el procedimiento de responsabilidad administrativa, se le aplicará una reducción de hasta treinta por ciento del monto de la sanción aplicable y, en su caso, una reducción de hasta el treinta por ciento del tiempo de inhabilitación que corresponda.

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN
LIBRO SEGUNDO
DE LAS DISPOSICIONES ADJETIVAS
TÍTULO PRIMERO
DE LA INVESTIGACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LAS
FALTAS GRAVES Y NO GRAVES
CAPÍTULO PRIMERO
DEL INICIO DE LA INVESTIGACIÓN

Artículo 94. Durante el desarrollo del procedimiento de investigación las autoridades competentes serán responsables de:

- I. Observar los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos.

II. Realizar con oportunidad, exhaustividad y eficiencia la investigación, la integralidad de los datos y documentos, así como el resguardo del expediente en su conjunto.

III. Incorporar a sus investigaciones, las técnicas, tecnologías y métodos de investigación que observen las mejores prácticas internacionales.

IV. Cooperar con las autoridades nacionales como internacionales a fin de fortalecer los procedimientos de investigación, compartir las mejores prácticas internacionales y combatir de manera efectiva la corrupción.

COMENTARIO

Estos principios son retomados de la materia penal.

El artículo 214 del Código Nacional de Procedimientos Penales señala:

Artículo 214. Principios que rigen a las autoridades de la investigación

Las autoridades encargadas de desarrollar la investigación de los delitos se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados.

La referencia a que se incorporarán a las investigaciones, las técnicas, tecnologías y métodos de investigación que observen las mejores prácticas internacionales, es retomada también de la materia penal.

El artículo 50 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción señala:

Artículo 50 Técnicas especiales de investigación.

1. A fin de combatir eficazmente la corrupción, cada Estado parte, en la medida en que lo permitan los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno y conforme a las condiciones prescritas por su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias, dentro de sus posibilidades, para prever el adecuado recurso, por sus autoridades competentes en su territorio, a la entrega vigilada y, cuando lo considere apropiado, a otras técnicas especiales de investigación como la vigilancia electrónica o de otra índole y las operaciones encubiertas, así como para permitir la admisibilidad de las pruebas derivadas de esas técnicas en sus tribunales.

2. A los efectos de investigar los delitos comprendidos en la presente Convención, se alienta a los Estados parte a que celebren, cuando proceda, acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales apropiados para utilizar esas técnicas especiales de investigación en el contexto de la cooperación en el plano internacional. Esos acuerdos o arreglos se concertarán y ejecutarán respetando plenamente el principio de la igualdad soberana de los

Estados y al ponerlos en práctica se cumplirán estrictamente las condiciones en ellos contenidas.

3. De no existir los acuerdos o arreglos mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, toda decisión de recurrir a esas técnicas especiales de investigación en el plano internacional se adoptará sobre la base de cada caso particular y podrá, cuando sea necesario, tener en cuenta los arreglos financieros y los entendimientos relativos al ejercicio de jurisdicción por los Estados parte interesados.

4. Toda decisión de recurrir a la entrega vigilada en el plano internacional podrá, con el consentimiento de los Estados parte interesados, incluir la aplicación de métodos tales como interceptar los bienes o los fondos, autorizarlos a proseguir intactos o retirarlos o sustituirlos total o parcialmente

Aquí el documento completo:

http://www.infodf.org.mx/documentospdf/normatividad_anticorrupcion/Convenci%C3%B3n%20de%20las%20Naciones%20Unidas%20contra%20la%20Corrupci%C3%B3n.pdf

Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción:

https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Guia_tecnica_corrupcion.pdf

Dos interesantes documentos sobre las investigaciones y procedimientos disciplinarios:

<http://www.sefisver.gob.mx/2019/ene/Folleto%20de%20la%20Investigacion%20y%20Su%20Instanciacion.pdf>

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

Otro más de investigaciones en general:

http://profesores.fi-b.unam.mx/jifl/Seminario_IEE/tecnicas.pdf

Lo cierto, es que, por certeza jurídica, la Ley podría regular de manera más clara y completa a las investigaciones, incluso debería incorporar también las formalidades de las auditorías.

El Consejo de la Judicatura Federal, emitió el 7 de diciembre de 2018, un Acuerdo General que establece las disposiciones en materia de responsabilidades administrativas, situación patrimonial, control y rendición de cuentas.

Además de regular cuestiones interesantes, como el procedimiento de responsabilidades en línea, en materia de investigaciones es más específico que la Ley General. Por ejemplo, establece un plazo máximo de seis meses para llevarlas a cabo. (Artículo 126)

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546037&fecha=07/12/2018

Artículo 95. La investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas podrá iniciar:

I. De oficio.

II. Por denuncia.

III. Derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o en su caso, de auditores externos.

Las denuncias podrán ser anónimas. En su caso, las autoridades investigadoras deberán garantizar, proteger y mantener el carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones.

En agosto de 2025 la Segunda Sala de la SCJN emitió la Jurisprudencia 2030882 con el rubro:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS PRINCIPIOS DE NO AUTOINCRIMINACIÓN Y DEFENSA TÉCNICA ADECUADA SE GARANTIZAN EN LA ETAPA CONTENCIOSA DEL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO.

Llama la atención como se han ido flexibilizando en estos criterios las garantías en el Derecho Disciplinario alejándolo por completo del Derecho Penal.

Señala la Segunda Sala que los principios del derecho penal acusatorio de no autoincriminación y de defensa técnica adecuada se garantizan en la etapa contenciosa del procedimiento de responsabilidades administrativas pues “*El sistema de responsabilidades administrativas prevé el derecho de las personas servidoras públicas investigadas a la no autoincriminación, a ser asistidas por un defensor y a ser informadas sobre sus derechos en la etapa contenciosa del procedimiento*”.

Asegura que los requerimientos en las investigaciones tienen como fin la protección de la función pública y se encuentran en una etapa previa del procedimiento de responsabilidad administrativa y por ello, no es constitucional que tales derechos no estén incluidos en esta etapa pues se garantizan en la etapa contenciosa del procedimiento, en cumplimiento al debido proceso.

Aquí se puede consultar la sentencia:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2024-08/ADR%203325.pdf

COMENTARIO

Pudiera mejorarse la redacción de este artículo pues la expresión “*presunta responsabilidad de faltas administrativas*” no es muy adecuada.

Como ya se explicó, las tres formas de activar el poder disciplinario en materia administrativa del Estado Mexicano son:

-De oficio

Cuando existan suficientes indicios para que la autoridad investigadora abra un expediente para conocer si efectivamente hay elementos que presuman la comisión de faltas administrativas.

-Por denuncia

- Ya se explicó en el artículo que se refiere al glosario.

-Como resultado de auditorías

En este rubro de auditorías, están las internas y las externas.

Las internas las realiza la Secretaría de la Función Pública, los órganos internos de control y sus homólogos en los estados.

Las externas, son la fiscalización superior de las cuentas públicas, que llevan a cabo la Auditoría Superior de la Federación y los organismos de fiscalización superior en los estados. (Véanse artículos 11, 50, 98 y 99 de esta Ley).

Estas instancias forman el Sistema Nacional de Fiscalización.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción lo define como:

El Sistema Nacional de Fiscalización es el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones, y (Artículo 3 fracción XII)

El artículo 37 señala quienes son los integrantes:

Artículo 37. *El Sistema Nacional de Fiscalización tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Son integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización:*

- I. *La Auditoría Superior de la Federación;*
- II. *La Secretaría de la Función Pública;*
- III. *Las entidades de fiscalización superiores locales, y*

IV. Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

De acuerdo al artículo 39, el SNF contará con un Comité Rector conformado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios de entre las entidades de fiscalización superior y las contralorías estatales, que serán elegidos por períodos de dos años, por consenso de la propia SFP y la ASF.

El Comité Rector es presidido de manera dual por el Auditor Superior de la Federación y el titular de la Secretaría de la Función Pública, o por los representantes que de manera respectiva designen para estos efectos.

Una tarea fundamental de los integrantes de este Sistema, es la de homologar los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización y aprobar las normas profesionales homologadas aplicables a la actividad de fiscalización, las cuales serán obligatorias para todos los integrantes del mismo.

De conformidad con el artículo 47, los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización celebrarán reuniones ordinarias cada seis meses y extraordinarias cuantas veces sea necesario, a fin de dar seguimiento al cumplimiento de sus objetivos y acciones, para lo que podrán valerse de los medios de presencia virtual que consideren pertinentes.

Artículo 96. *Las autoridades investigadoras establecerán áreas de fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar denuncias por presuntas faltas administrativas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente Ley.*

COMENTARIO

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En el régimen anterior, en materia Federal, esta disposición se encontraba en el artículo 10 de la LFRASP.

ARTICULO 10.- *En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.*

...

Actualmente con el uso de las tecnologías la mayoría de las denuncias, son recibidas de forma electrónica y prácticamente en todas las instancias federales y estatales se cuenta con estos mecanismos.

En el ámbito Federal, la SFP, ha establecido diferentes sistemas de atención ciudadana.

Desde 2015, está vigente el "Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas" (SIDEC) en el cual se pueden presentar las denuncias en línea.

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/86866/ACUERDO-18.pdf>

<https://sidec.funcionpublica.gob.mx/#/>

Artículo 97. *La denuncia deberá contener como mínimo los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad por la comisión de faltas administrativas.*

Dicha denuncia podrá ser presentada por escrito ante las autoridades investigadoras o de manera electrónica a través de los mecanismos que para tal efecto establezcan las mismas, lo anterior sin menoscabo de la plataforma digital que determine, para tal efecto, el Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción.

COMENTARIO

El mismo artículo 10 arriba citado, de la Ley Federal, señalaba en subsecuentes párrafos:

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

Este, es solo un ejemplo de cómo la Ley General agregó artículos de más, que antes estaban en uno solo y por ello se hizo tan extensa en su articulado.

Años atrás, en noviembre de 2003, la SFP expidió unos Lineamientos de atención de quejas y denuncias en los que se establecían algunos plazos y cuestiones interesantes.

http://sfpweb.funcionpublica.gob.mx/Om/Normateca/disposiciones/310_DGAC/11_Lineamientos/LINEAMIENTOS%20Y%20CRITERIOS%20TECNICOS%20Y%20OPERATIVO%20DE%20ATENCION%20CIUDADANA%20NOVIEMBRE%202003.pdf

El 25 de abril de 2016, en el viejo régimen, la Secretaría de la Función Pública, emitió unos Lineamientos para la atención de quejas y denuncias. A la fecha, con la vigencia del Sistema Nacional Anticorrupción y no se ha expedido ninguno similar, por lo que sigue vigente y se continúa aplicando.

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5434315&fecha=25/04/2016

CAPÍTULO SEGUNDO DE LA INVESTIGACIÓN

Artículo 98. Las autoridades investigadoras llevarán de oficio las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los servidores públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de su competencia.

Lo anterior sin menoscabo de las investigaciones que se deriven de las denuncias a que se hace referencia en el Capítulo anterior.

COMENTARIO

El Sistema Nacional de Fiscalización, cuenta con las "Normas Profesionales de Auditoría" y son la base de las actividades que realizan día con día los auditores gubernamentales.

Dice el propio documento, que son el resultado de la investigación de especialistas en la materia provenientes de todo el mundo y que las mejores prácticas han sido condensadas en ese cuerpo de normas, representando una de las piedras angulares del Sistema Nacional de Fiscalización.

http://www.snf.org.mx/Data/Sites/1/npasnf/normasprofesionales_www2014.pdf

Ya se comentó, que las investigaciones deben hacerse siguiendo las mejores prácticas, pero que sería deseable que la Ley incluyera alguna regulación respecto de las investigaciones, siguiendo algunos conceptos del derecho penal pues finalmente se trata de otra manifestación punitiva del Estado Mexicano.

Aquí una presentación sobre la investigación, penal y administrativa:

http://www.cyta2.nl.gob.mx/dociyv/descargas/2018/003/Tercera_parte_Investigaci%C3%B3n_de_Delitos_de_Servidores_Publicos.pdf

Artículo 98 Bis. Para la atención de las denuncias y el trámite de las investigaciones, las autoridades investigadoras deberán:

I. Reivindicar la dignidad de las mujeres en todos los ámbitos de la vida.

II. Actuar con perspectiva de género y mediante la aplicación de los protocolos e instrumentos normativos para juzgar con perspectiva de género, así como de derechos humanos.

III. Evitar la revictimización de las personas afectadas.

IV. Recabar de oficio, todas y cada una de las pruebas directas e Indirectas que sean aptas para el conocimiento de la verdad.

V. Proporcionar atención psicológica y legal, especializada y gratuita a quien sea víctima de hostigamiento o acoso sexual.

VI. Implementar sanciones administrativas para los superiores jerárquicos de la persona hostigadora o acosadora cuando sean omisos en recibir y/o dar curso a una queja; así como a las personas titulares de dar trámite o seguimiento a la queja.

La obligación a que se refiere el presente artículo será ejecutada, sobre todo, cuando los hechos se relacionen con actos de hostigamiento y acoso sexuales.

COMENTARIO

Este artículo fue agregado mediante reforma del 5 de abril de 2024 y su finalidad fue primordialmente la protección de las víctimas en los casos de hostigamiento y acoso sexual.

En la realidad muy pocos OICs están capacitados para llevar a cabo estas medidas por lo que será un reto y área de oportunidad la profesionalización en este rubro.

Con la incorporación de estos conceptos en la Ley, las autoridades investigadoras deben actuar con enfoque de género, priorizando la dignidad de las mujeres y evitando la revictimización en la atención de denuncias y en la integración de las investigaciones, lo que incluye la aplicación de protocolos y para juzgar con perspectiva de género y derechos humanos, además de garantizar que las víctimas no sean sometidas a una nueva situación de violencia durante la investigación y el procedimiento, reconociendo y respetando las mujeres que se desempeñan en el servicio público mexiquense y asegurando un trato justo y respetuoso.

Un reto importante es la obligación de dar atención psicológica y legal especializada y gratuita a las víctimas e identificar las omisiones o complicidad de quien se desempeñe como superior jerárquico de personas que ejerzan actos de acoso u hostigamiento sexual en el servicio público para eventualmente fincarles también responsabilidad administrativa.

En este último caso, las áreas investigadoras deberán ser cautelosas para valorar de forma distinta la complicidad o complacencia y la eventual omisión por falta de supervisión.

Artículo 99. Las autoridades investigadoras deberán tener acceso a toda la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, incluyendo aquélla que las disposiciones legales en la materia consideren con carácter de reservada o confidencial, siempre que esté relacionada con la comisión de infracciones a que se refiere la presente Ley, con la obligación de mantener la misma reserva o secrecia, conforme a lo que determinen las leyes.

Las autoridades investigadoras, durante el desarrollo de investigaciones por faltas administrativas graves, no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecia de la información en materia fiscal bursátil, fiduciario o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. Esta información conservará su calidad en los expedientes correspondientes, para lo cual se deberán celebrar convenios de colaboración con las autoridades correspondientes.

Para efectos de lo previsto en el párrafo anterior, se observará lo dispuesto en el artículo 39 de la presente Ley.

Las autoridades encargadas de la investigación, por conducto de su titular, podrán ordenar la práctica de visitas de verificación, las cuales se sujetarán a lo previsto en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, incluyendo acciones encubiertas y usuario simulado con apego a la legalidad, la presente Ley y demás normatividad que para este fin sea expedida por los titulares de los entes públicos responsables.

COMENTARIO

Este artículo faculta a las autoridades investigadoras para tener acceso a la información necesaria para realizar de manera integral su investigación y llegar a las conclusiones correspondientes contando con todos los elementos posibles.

Esto implica también la atribución de solicitar información que incluso esté reservada o sea confidencial, pero debe estar siempre relacionada con la comisión de faltas administrativas.

Deberán así mismo mantener la reserva o secrecia correspondiente y si no lo hacen podrían incurrir en responsabilidad.

En el caso de las investigaciones por faltas administrativas graves, también podrán solicitar información en materia fiscal bursátil, fiduciaria o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios.

También deberán cuidar la calidad de esta información en los expedientes.

Así mismo, se faculta a las autoridades investigadoras para celebrar convenios de colaboración con las autoridades correspondientes.

Los titulares de las autoridades investigadoras están facultados para ordenar la práctica de visitas de verificación.

En este caso, siendo materia Federal, existe una contradicción, pues señala el último párrafo del artículo, que las visitas de verificación se sujetarán a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y sus homólogas en las entidades federativas, sin embargo, muchas de estas Leyes excluyen a la materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos de su aplicación.

El artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone:

Artículo 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Artículo 100. *Las personas físicas o jurídicas colectivas, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras.*

La autoridad investigadora otorgará un plazo de cinco hasta quince días hábiles para la atención de sus requerimientos, sin perjuicio de poder ampliarlo por causas debidamente justificadas, cuando así lo soliciten los interesados. Esta

ampliación no podrá exceder en ningún caso la mitad del plazo previsto originalmente.

Los entes públicos a los que se les formule requerimiento de información, tendrán la obligación de proporcionarla en el mismo plazo a que se refiere el párrafo anterior, contado a partir de que la notificación surta sus efectos.

Cuando los entes públicos, derivado de la complejidad de la información solicitada, requieran de un plazo mayor para su atención, deberán solicitar la prórroga debidamente justificada ante la autoridad investigadora, de concederse la prórroga en los términos solicitados, el plazo que se otorgue será improrrogable. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso la mitad del plazo previsto originalmente.

Además de las atribuciones a las que se refiere la presente Ley, durante la investigación las autoridades investigadoras podrán solicitar información o documentación a cualquier persona física o jurídica colectiva con el objeto de esclarecer los hechos relacionados con la comisión de presuntas faltas administrativas.

COMENTARIO

El artículo obliga a los sujetos de investigación y se refiere a "presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones", de atender los requerimientos que les formulen las autoridades investigadoras.

Consideramos que pudo quedar mejor la palabra "probables irregularidades", pues la presunción versa sobre la responsabilidad o inocencia del sujeto a la investigación.

Evidentemente estos requerimientos deben estar fundados y motivados y de no ser así pudieran ser objetados.

En la práctica, muchos de los sujetos a una investigación ya no laboran en el cargo correspondiente y a quien le solicitan la información es a los que se encuentran vigentes.

En términos de este artículo, se debe requerir al investigado, aún y cuando ya no se encuentre en funciones. De no hacerlo, sería una violación a la etapa de investigación que pudiera trascender en la indefensión del servidor público.

Señala el artículo, que la Autoridad investigadora otorgará un plazo de cinco y hasta quince días hábiles para la atención de los requerimientos que haga.

Este plazo puede ampliarse por causas debidamente justificadas, cuando así lo soliciten los interesados y no podrá exceder en ningún caso la mitad del plazo previsto originalmente.

En caso de que las autoridades investigadoras requieran información adicional de otros entes públicos, estos tendrán la obligación de proporcionarla en el mismo plazo.

También se faculta a las autoridades investigadoras para solicitar información o documentación a cualquier persona física o moral con el objeto de esclarecer los hechos relacionados con la comisión de "presuntas" Faltas administrativas.

Artículo 101. *Para el cumplimiento de sus determinaciones las autoridades investigadoras podrán emplear las siguientes medidas de apremio:*

I. *Multa hasta por la cantidad equivalente de cien a ciento cincuenta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, la cual podrá duplicarse o triplicarse en cada ocasión, hasta alcanzar dos mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, en caso de renuencia al cumplimiento del mandato respectivo.*

II. *Solicitar el auxilio de la fuerza pública a cualquier orden de gobierno estatal o municipal, los que deberán de atender de inmediato el requerimiento de la autoridad.*

III. *Arresto hasta por treinta y seis horas.*

COMENTARIO

En el régimen anterior, en materia Federal el artículo 32 de la LFRASP contemplaba las dos primeras medidas y se vinculaba a la legislación penal en caso de resistencia:

Artículo 32.- *Para el cumplimiento de las atribuciones que les confiere la Ley, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, podrán emplear los siguientes medios de apremio:*

I. *Multa de hasta veinte veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y*

II. *Auxilio de la fuerza pública.*

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal.

En el régimen vigente, se agrega también el arresto hasta por treinta y seis horas, retomado del Código Nacional de Procedimientos Penales, figura que resulta muy compleja para ser aplicada por las autoridades investigadoras en materia administrativa.

El artículo 104 de dicho Código Nacional, señala:

Artículo 104. Imposición de medios de apremio

El Órgano jurisdiccional y el Ministerio Público podrán disponer de los siguientes medios de apremio para el cumplimiento de los actos que ordenen en el ejercicio de sus funciones:

I. El Ministerio Público contará con las siguientes medidas de apremio:

- a) Amonestación;
- b) Multa de veinte a mil días de salario mínimo vigente en el momento y lugar en que se cometa la falta que amerite una medida de apremio. Tratándose de jornaleros, obreros y trabajadores que perciban salario mínimo, la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de trabajadores no asalariados, de un día de su ingreso;
- c) Auxilio de la fuerza pública, o
- d) Arresto hasta por treinta y seis horas;

II. El Órgano jurisdiccional contará con las siguientes medidas de apremio:

- a) Amonestación;
- b) Multa de veinte a cinco mil días de salario mínimo vigente en el momento y lugar en que se cometa la falta que amerite una medida de apremio. Tratándose de jornaleros, obreros y trabajadores que perciban salario mínimo, la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de trabajadores no asalariados, de un día de su ingreso;
- c) Auxilio de la fuerza pública, o
- d) Arresto hasta por treinta y seis horas.

Artículo 102. El Órgano Superior de Fiscalización, investigará y en su caso substanciará los procedimientos de responsabilidad administrativa correspondientes, en los términos de la presente ley.

Asimismo, en los casos en los que proceda, presentará la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público competente.

COMENTARIO

Este artículo, que tiene relación con el que establece la competencia del OSFEM para sustanciar los procedimientos de responsabilidades cuando provengan de su trabajo sustantivo, que son las auditorías que realizan.

Por otro lado, se les obliga a presentar denuncias penales en caso de que, con motivo de sus hallazgos, presuman la comisión de algún delito.

Artículo 103. *En el supuesto de que el Órgano Superior de Fiscalización tenga conocimiento de la presunta comisión de faltas administrativas distintas a las señaladas en el artículo anterior, dará vista a la Secretaría de la Contraloría o a los órganos internos de control que correspondan, a efecto de que procedan a realizar la investigación correspondiente.*

COMENTARIO

Obligación de la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior en los estados de remitir los asuntos que no sean de su competencia, a las Secretarías u Órganos internos de control, para que éstas, con base en sus atribuciones inicien, en su caso, las investigaciones que correspondan.

CAPÍTULO TERCERO DE LA CALIFICACIÓN DE FALTAS ADMINISTRATIVAS

Artículo 104. *Las autoridades investigadoras una vez concluidas las diligencias de investigación, procederán al análisis de los hechos, así como de la información recabada, a efecto de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la Ley señale como falta administrativa y en su caso, determinar su calificación como grave o no grave.*

Una vez determinada la calificación de la conducta en los términos del párrafo anterior, se incluirá la misma en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y éste se presentará ante la autoridad substancial o efecto de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa correspondiente.

En el supuesto de no haberse encontrado elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y acreditar la presunta responsabilidad del infractor, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente debidamente fundado y motivado.

Lo anterior sin perjuicio de poder reabrir la investigación en el supuesto de presentarse nuevos indicios o pruebas y no hubiere prescrito la facultad para sancionar. Dicha determinación, en su caso, se notificará a los servidores públicos y particulares sujetos a la investigación, así como a los denunciantes cuando éstos fueren identificables, dentro los diez días hábiles siguientes a su emisión.

COMENTARIO

Las autoridades investigadoras, una vez que concluyen las investigaciones, deben realizar un análisis exhaustivo de los hechos y las pruebas recabadas, a efecto de determinar si hay elementos para emitir el Informe de Presunta Responsabilidad o de no haberlos, proceder al acuerdo de conclusión y archivo.

Al emitir el IPRA deben calificar la falta administrativa como grave o no grave.

En términos de la redacción de este artículo, se deberá emitir previo al IPRA, un acuerdo de calificación de la falta y posteriormente incluirlo en dicho informe para presentarlo ante la autoridad substancial y que esta inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Lo anterior, no da certeza jurídica para efectos de la prescripción, que, como ya lo señalamos, tiene dos momentos en la Ley.

Aun cuando se haya emitido un acuerdo de archivo, la Ley faculta a las autoridades para abrir nuevamente la investigación si se presentan indicios o pruebas novedosas y si no hubiere prescrito la facultad para sancionar.

En caso de suceder eso, se debe notificar a los Servidores Públicos o particulares sujetos a la investigación, así como a los denunciantes (cuando éstos sean identificables), dentro los diez días hábiles siguientes a su emisión.

Artículo 105. *Las autoridades substancialas, o en su caso, las resolutorias podrán abstenerse de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en la presente Ley o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, según sea el caso, en el supuesto que derivado de las investigaciones practicadas o de la valoración de las pruebas aportadas en el procedimiento referido, se advierta que no existe daño ni perjuicio a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, o al patrimonio de los entes públicos y que se actualiza alguna de las siguientes hipótesis:*

I. Que la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, esté referida a

una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó.

II. Que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron.

La autoridad investigadora o el denunciante, podrán impugnar la abstención, en los términos de lo dispuesto por el siguiente Capítulo.

COMENTARIO

El antecedente de este precepto en el régimen Federal anterior, lo encontramos en el artículo 17 bis de la LFRASP que señalaba:

Artículo 17 Bis. La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán abstenerse de iniciar el procedimiento disciplinario previsto en el artículo 21 de esta Ley o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, cuando de las investigaciones o revisiones practicadas adviertan que se actualiza la siguiente hipótesis:

Que por una sola vez, por un mismo hecho y en un período de un año, la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, está referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó, o que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron o se hayan resarcido.

La autoridad disciplinaria, podrá no iniciar procedimiento o ya iniciado no imponer sanción condicionando esto a que se actualice una hipótesis.

Sin embargo, resulta que la hipótesis referida de manera singular, en realidad tiene un sentido plural, pues se establecen varios conceptos a saber:

- a) Que la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, está referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones.
- b) Que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad.

- c) Que obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó.
- d) Que el acto u omisión sea corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto.
- e) Que en cualquiera de los supuestos, los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron.

De los anteriores conceptos, el que más llama la atención por incongruente, es el que establece "*que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad*".

En estricto sentido, cualquier conducta por acción u omisión que no constituya desviación a la legalidad, no debería ser motivo para iniciar algún procedimiento disciplinario y mucho menos para imponer una sanción.

Ahora bien, el término "*Podrán*" se traslada a un "*deberán*", en un régimen garantista como el actual.

Evidentemente, la intención del legislador al utilizar la inflexión verbal "podrán", lo hace con un sentido de obligatoriedad condicionada a que se actualice alguna de las hipótesis contenidas en este artículo y por lo tanto, si el servidor público se ubica en alguno de los supuestos, la autoridad se encuentra obligada a abstenerse de iniciarle un procedimiento disciplinario o bien de imponerle alguna sanción.

En junio de 2018, la Segunda Sala de la SCJN, emitió Jurisprudencia, que, si bien se refiere al régimen anterior, tiene plena vigencia para efectos del artículo que se analiza por ser el mismo supuesto.

En la referida jurisprudencia se determinó que se trata de facultades regladas:

Época: Décima Época

Registro: 2017185

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: **Jurisprudencia**

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 55, Junio de 2018, Tomo II

Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 58/2018 (10a.) Página: 1401

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA FACULTAD PREVISTA EN EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 17 BIS DE LA LEY FEDERAL RELATIVA (ABROGADA), TIENE EL CARÁCTER DE REGLADA. De la exposición de motivos que dio origen al artículo 17 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (abrogada), se advierte que se implementó una mecánica de abreviación y simplificación cuando existe el riesgo de que se haya realizado una conducta reprochable de responsabilidad administrativa, a efecto de que la autoridad se encargue de manera exclusiva de investigar potenciales casos auténticos de gravedad, entre ellos de corrupción, descartando en ese momento otros actos donde la actuación del servidor público en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, se suscite

dentro del periodo de un año, y que la inhibición se dé por una sola vez por un mismo hecho, sumado a que los efectos producidos se hubieran resarcido o desaparecido. En ese entendido, de suponer que aun cuando después de las investigaciones o revisiones practicadas se actualicen efectiva e indudablemente los supuestos a que se refiere aquel numeral, siempre que la probable infracción no sea considerada como grave por la misma ley, quede a juicio de la autoridad abstenerse o no de iniciar el procedimiento disciplinario o de imponer sanciones administrativas, se obstaculizaría la intención que se infiere del proceso legislativo y traería consigo una especie de esterilidad de la disposición. Por tanto, si la propia norma establece las condiciones a satisfacer para abstenerse de iniciar el procedimiento o imponer sanciones, sin considerar alguna intermedia, entonces la autoridad sólo debe constatar que efectivamente éstas se actualicen (sin que se trate de una infracción considerada grave), por lo que no tendría sentido que se le faculte para discernir, aun de concurrir aquéllas, si es que debe o no actuar en esos términos, pues al prever de manera concreta los supuestos específicos que generan la acción de prescindir, dicha facultad adquiere el carácter de reglada en la medida en que la actuación de la autoridad queda ajustada al marco fijado por la legislación que establece la conducta específica que debe seguirse ante la actualización de las hipótesis que la misma exige y en armonía con ésta, excluyendo que pueda dotársele con la connotación de una facultad discrecional, pues en sentido contrario, la normativa no deja margen de libre apreciación a la autoridad para determinar la forma de su actuar.

Contradicción de tesis 98/2018. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Sexto Circuito y Primero del Primer Circuito, ambos en Materia Administrativa. 9 de mayo de 2018. Mayoria de tres votos de los Ministros Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Disidentes: Alberto Pérez Dayán y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora

I. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

Tesis contendientes:

Tesis I.1o.A.136 A (10a.), de título y subtítulo: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA FACULTAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 BIS DE LA LEY FEDERAL RELATIVA ES POTESTATIVA.", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 21 de octubre de 2016 a las 10:31 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 35, Tomo IV, octubre de 2016, página 3085, y Tesis VI.1o.A.113 A (10a.), de título y subtítulo: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SI SE REÚNEN LAS CONDICIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 17 BIS DE LA LEY FEDERAL RELATIVA (ABROGADA), LA AUTORIDAD QUEDA OBLIGADA A ABSTENERSE DE INICIAR EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO O DE IMPONER SANCIONES.", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 52, Tomo IV, marzo de 2018, página 3487.

Tesis de jurisprudencia 58/2018 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de mayo de dos mil dieciocho.

También se agregó en este sistema, la figura del "error manifiesto", sin señalar los alcances del mismo, por lo que habrá que acudir a la materia penal para entenderlo y meditar si esta figura resulta aplicable en materia disciplinaria.

¿Es posible que un servidor público actúe en error manifiesto?

Ni siquiera la legislación penal se refiere al error manifiesto, sino al error vencible o invencible.

Código Penal Federal señala:

Artículo 15.- *El delito se excluye cuando:*

VIII.- *Se realice la acción o la omisión bajo un error invencible;*

A) *Sobre alguno de los elementos esenciales que integran el tipo penal; o*

B) *Respecto de la ilicitud de la conducta, ya sea porque el sujeto desconozca la existencia de la ley o el alcance de la misma, o porque crea que está justificada su conducta.*

Si los errores a que se refieren los incisos anteriores son vencibles, se estará a lo dispuesto por el artículo 66 de este Código;

Artículo 66.- *En caso de que el error a que se refiere el inciso a) de la fracción VIII del artículo 15 sea vencible, se impondrá la punibilidad del delito culposo si el hecho de que se trata admite dicha forma de realización. Si el error vencible es el previsto en el inciso b) de dicha fracción, la pena será de hasta una tercera parte del delito que se trate.*

Sería entonces importante que se aclaren los alcances del error manifiesto en la propia Ley.

En marzo de 2025 se emitió una tesis aislada que interpreta el "beneficio de no punibilidad", cuando "se corrige" la conducta infractora:

Registro digital: 2030468

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Undécima Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: I.220.A.15 A (11a.)

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Tipo: Aislada

BENEFICIO DE NO PUNIBILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. DEBE APLICARSE SI DURANTE EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO CORRIGEN LA CONDUCTA INFRACTORA HACIENDO DESAPARECER SUS EFECTOS MATERIALES (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 101, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).

Hechos: Servidores públicos fueron sometidos a procedimiento de responsabilidad administrativa por falta grave, consistente en el desvío de recursos públicos, pues accedieron irregularmente a una prestación laboral. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa la tuvo por acreditada. Contra la resolución relativa promovieron amparo directo en el que argumentaron que durante el procedimiento devolvieron los recursos sin mediar requerimiento, por lo que debía aplicarse el beneficio previsto en

el mencionado artículo 101, fracción II, que establece que las autoridades resolutoras se abstendrán de imponer sanciones cuando no exista daño patrimonial al Estado y el acto se haya subsanado espontáneamente, haciendo desaparecer sus efectos.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el beneficio referido contiene una facultad reglada, cuyo ámbito de aplicación abarca desde antes del inicio del procedimiento como con posterioridad, por lo que en cualquier momento el acusado puede corregir y/o subsanar sus conductas, detonando la obligación de la autoridad sustanciadora o resolutora de constatar el acreditamiento de los demás requisitos para resolver fundada y motivadamente si tiene ese derecho, lo que debe realizarse no sólo tomando en cuenta la clasificación formal de la gravedad de la conducta, sino también su materialidad en función del bien jurídico protegido, que es la integridad del servicio público.

Justificación: En el derecho administrativo sancionador, aplicable a los servidores públicos con motivo de su responsabilidad administrativa, puede acudirse analógicamente a los principios del garantismo penal, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Por tanto, debe considerarse la obligación de las autoridades sustanciadoras y resolutoras de los procedimientos de responsabilidad administrativa de considerar que las conductas infractoras son punibles no sólo por la constatación formal de la tipicidad de la conducta, sino también porque su comisión afecta los bienes jurídicos tutelados en el artículo 109 de la Constitución Federal. Al aplicar los beneficios que podrían implicar la no punibilidad de esas conductas, como lo es el previsto en el señalado artículo 101, fracción II, deben considerar igualmente esos principios constitucionales, por lo que si un servidor público corrige o subsana espontáneamente su conducta respecto de una falta que implica una irregularidad, pero no trasciende a la función pública porque hace desaparecer sus efectos, debe reconocerse el derecho de acceder a ese beneficio.

VIGÉSIMO SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 307/2024. Liliana Ponce Ramos y otros. 27 de marzo de 2025. Unanimidad de votos. Ponente: David García Sarubbi. Secretario: David Alejandro Arango Cruz.

Esta tesis se publicó el viernes 06 de junio de 2025 a las 10:12 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Para consultar la sentencia que originó el criterio:

https://sise.cif.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=3894000035583813007.pdf&sec=David_Alejandro_Arango_Cruz&svp=1

En agosto de 2025 se emitió una tesis aislada de tribunales colegiados con el rubro: **PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS. ES IMPROCEDENTE IMPONERLES SANCIONES ADMINISTRATIVAS CUANDO ACTÚAN DENTRO DEL MARGEN RAZONABLE DEL LIBRE EJERCICIO DE SU PROFESIÓN.**

Esta tesis resulta muy orientadora para determinados casos en donde los órganos internos de control buscan incidir en una función especializada como puede ser la impartición de justicia.

El caso deriva de una sanción impuesta a una persona en su calidad de agente del Ministerio Público (MP) por ejercer en un expediente acción penal y el Juez de Control le devolvió la indagatoria señalando que su expediente tenía inconsistencias negando la orden de aprehensión solicitada.

El Órgano Interno de Control inició un procedimiento administrativo disciplinario y determinó que la persona MP incumplió con las obligaciones inherentes a su cargo y le impuso una amonestación pública.

Atinadamente el Tribunal Colegiado de Circuito determinó que es improcedente imponer sanciones administrativas a las personas servidoras públicas cuando actúan dentro de un margen razonable y un espacio de discrecionalidad y criterio propio para adoptar sus decisiones lo que incluye la interpretación de las normas que aplican dentro de su ámbito de competencia, sin que ello implique que la decisión pueda ser arbitraria, irracional o que esté indebidamente fundada y motivada, toda vez que deben exponer las razones y citar las disposiciones aplicables por las cuales tomaron esa determinación y además éstas pueden ser revisadas y modificadas por otra autoridad y por ello sancionarlas implicaría entrar en un terreno de subjetividad.

CAPÍTULO CUARTO DE LA IMPUGNACIÓN DE LA CALIFICACIÓN DE FALTAS NO GRAVES

Artículo 106. *La calificación de los hechos como faltas administrativas no graves que realicen las autoridades investigadoras, será notificada al denunciante, cuando éste fuere identificable. Además de establecer la calificación que se le haya dado a la presunta falta, la notificación también contendrá de manera expresa la forma en que el notificado podrá acceder al expediente de presunta responsabilidad administrativa.*

La calificación y la abstención de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa a que se refiere el artículo 105, podrán ser impugnadas, en su caso, por el denunciante, a través del recurso de inconformidad conforme al presente Capítulo. La presentación del recurso de inconformidad tendrá como efecto la suspensión del inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa hasta en tanto dicho recurso sea resuelto.

COMENTARIO

Durante el régimen anterior, se emitieron diversas tesis en las que se confirmaba que el denunciante carecía de interés jurídico para impugnar los acuerdos de archivo de las

investigaciones y por lo tanto, también las determinaciones que se tomaran, en el caso de los procedimientos disciplinarios.

En 2006, se emitió la jurisprudencia número 176129, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se determinó que cualquier persona tiene derecho a presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las cuales se inicia, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente, pero acotó señalando que el régimen de responsabilidades no tenía como propósito salvaguardar intereses particulares, sino la óptima prestación del servicio público y que ello no le permitía exigir a la autoridad que se pronunciara de una u otra forma, concluyendo que carecía de interés jurídico para impugnar los acuerdos de archivo.

Inclusive, por ejecutoria de noviembre de dos mil doce, la Segunda Sala declaró infundada la solicitud de modificación de jurisprudencia 14/2012, derivada de la solicitud de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, toda vez que estimó innecesario modificar la presente tesis jurisprudencial al tenor de las razones expuestas en la solicitud respectiva.

Por resolución del diecisiete de febrero de dos mil dieciséis, la Segunda Sala declaró procedente pero infundada la solicitud de sustitución de jurisprudencia 6/2015 derivada de la solicitud de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, toda vez que estimó innecesario modificar la presente tesis jurisprudencial al tenor de las razones expuestas en la solicitud respectiva.

Así como otras cuestiones que tienen que ver con el garantismo y la convencionalidad que han tenido auge a partir de la reforma de hace una década y fueron incorporadas al sistema anticorrupción, este tema ha tenido una evolución importante en favor de los ciudadanos que presentan denuncias en contra de servidores públicos.

Si bien, no podemos negar que hasta ahora no se ha logrado concientizar sobre la cultura de la denuncia responsable y los "buzones" se siguen llenando de denuncias anónimas, improcedentes o sin ningún sustento, el interés jurídico del denunciante era un pendiente de resolver de este sistema, cuya vigencia ya rebasa los cuatro años.

El primer criterio sobre este tópico, con la vigencia del régimen actual, comenzó con la sentencia del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el Amparo en Revisión 466/2019, de fecha 21 de enero de 2020, que resolvió la causa de una sentencia recurrida en el amparo indirecto 1685/2018.

En esta sentencia, el ponente y destacado jurista, Jean Claude Tron Petit, señala que se advierte que uno de los ejes principales del sistema es la integración de la participación ciudadana con un papel más activo, acorde con los principios de transparencia, imparcialidad, equidad y legalidad.

Por ello, su intervención no se reduce a un mero denunciante, pues incluso se le otorga el derecho para impugnar la abstención de la autoridad investigadora de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa y, en su caso, las determinaciones exculpatorias, mediante

el recurso de inconformidad, concluyendo que quien denuncia hechos probablemente constitutivos de responsabilidad administrativa, tiene interés jurídico para promover el juicio de amparo contra la determinación de no iniciar la investigación relativa.

Sin embargo, este criterio fue denunciado por diverso del Noveno Colegiado del mismo circuito, en el expediente RA 381/2019, y otros, donde señalaron que la parte quejosa carece de interés jurídico para combatir la determinación pronunciada en el expediente en el que se investigaron hechos que podían constituir irregularidades administrativas y en el que se concluyó el archivo del expediente por falta de elementos, señalando que incluso la nueva legislación no establece a favor de los particulares interesados alguna facultad o potestad de exigir a la autoridad determinada conducta, pues de considerar que sufre alguna afectación, ésta puede ser impugnada por la vía que proceda.

Finalmente, se publicó la jurisprudencia por contradicción con registro 2023419, de la Segunda Sala de nuestro máximo Tribunal, en la cual se decantaron por el criterio sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado citado y determinan que el denunciante sí cuenta con interés jurídico para impugnar en amparo indirecto las determinaciones de la autoridad investigadora de no iniciar la investigación constituyéndose como una figura fundamental en el control de la acción administrativa, dejando sin efectos las razones que daban sustento a las jurisprudencias 2a./J. 1/2006, 2a./J. 124/2008 y 2a./J. 41/2019 (10a.), por ser obsoletas ante el nuevo régimen de responsabilidades administrativas.

Es importante destacar la salvedad de este criterio, señalada al final, pues se precisa que, para acudir al amparo indirecto, resulta necesario, que se actualice alguna excepción al principio de definitividad que así lo permita.

Esta última determinación, cobra relevancia pues, en algunos casos, también se ha reconocido el interés jurídico y la vía de impugnación del juicio contencioso administrativo.

En el amparo directo 313/2020, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, se ordenó al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, emitir una nueva sentencia en favor del Quejoso en la que se omitiera considerar que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 267 fracción XI, en relación con el 229 fracción XI, ambos del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y se parta de la premisa de que es el artículo 229, fracción I, del referido código procesal, el que prevé la hipótesis de procedencia contra la resolución impugnada, que lo fue precisamente un acuerdo de archivo dentro de una investigación en materia de responsabilidades administrativas.

En cumplimiento de amparo, se emitió la sentencia dentro del expediente RR-35/2020, en la cual, además de acatar las directrices ordenadas por el Colegiado citado, al entrar al fondo del asunto, concluimos mis compañeros de sección y el que esto escribe, que el acuerdo de archivo citado, había dejado de valorar las probanzas que presentó el denunciante en su escrito, por lo que se determinó la invalidez del mismo, ordenando que se analicen las mismas y se llegue a una nueva conclusión con base en ello.

La determinación arriba citada, puede consultarse en el Portal de Sentencias del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

<https://trijaem.gob.mx/sentencias/pdf/DjxgkOTIzsjAvDN1DzvKbEkQPP2nO5ajjFOndGgP.pdf>

Por ello, a partir de estos nuevos criterios, resulta claro que estas determinaciones son impugnables, por la vía del juicio contencioso administrativo, o bien a través del Amparo Indirecto, lo que obliga a las autoridades investigadoras de los órganos internos de control a ser más exhaustivos en sus investigaciones, para fundar y motivar de manera suficiente los acuerdos de archivo que emitan.

Posteriormente en marzo de 2023, se emitió la Jurisprudencia 2026084 con el rubro **RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. EL DENUNCIANTE PUEDE IMPUGNAR EL ACUERDO DE CONCLUSIÓN Y ARCHIVO DEL EXPEDIENTE, MEDIANTE EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.**

En ese caso, aún y cuando el Recurso de Inconformidad de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y esta Ley Local no tiene previsto ese supuesto, la Segunda Sala de la SCJN de alguna manera "legisló" para darle al denunciante esa posibilidad, lo que ha puesto complicada la tarea a los Tribunales de Justicia Administrativa para resolver dichos recursos pues no están determinados como tal, los sentidos en los que se puede resolver.

El criterio seguido en esta jurisprudencia señala que aun cuando el artículo 100 y 102 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas no prevea el medio ordinario de defensa para impugnar el acuerdo de conclusión y archivo del expediente de responsabilidad administrativa, "se interpreta de manera conforme con la Constitución", para darle entrada a ese medio de impugnación en contra la decisión de la autoridad investigadora de concluir la investigación y archivar el expediente, pues a consideración de esa Sala si el denunciante puede impugnar tanto la calificación de la falta administrativa denunciada, como la abstención de iniciar el procedimiento de responsabilidades administrativas, "con mayor razón" resulta procedente la impugnación contra el acuerdo de archivo, para con ello hacer funcional el papel de los denunciantes y constituye un elemento de rendición de cuentas del sistema de responsabilidades administrativas, maximizando la tutela jurisdiccional efectiva.

A partir de esos criterios, resulta claro que el acuerdo de archivo de una investigación puede ser impugnado mediante el Recurso de Inconformidad o bien a través del Amparo Indirecto, pero también pudiera proceder el Juicio Contencioso Administrativo, lo que obliga a las autoridades investigadoras de los órganos internos de control a ser más exhaustivos en sus investigaciones, para fundar y motivar de manera suficiente los acuerdos de archivo que emitan.

Siguiendo esta línea, el 19 de abril de 2024 se publicó una tesis aislada con el rubro **RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. LA PERSONA DENUNCIANTE TIENE EL CARÁCTER DE TERCERA INTERESADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO**

ADMINISTRATIVO FEDERAL PROMOVIDO POR EL SERVIDOR PÚBLICO CONTRA LA SANCIÓN IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO.

El criterio derivó de la negativa del Tribunal Federal de Justicia Administrativa de reconocerle la calidad de tercero interesado a un denunciante que resintió la conducta imputada a un servidor público sancionado, mismo que recurrió la determinación y fue declarada la nulidad de la resolución sancionadora.

Dicha tesis hace referencia a los criterios previos y señala que si la Ley General de Responsabilidades Administrativas le da el carácter de tercero interesado al denunciante es claro que tiene un derecho contrario e incompatible con la pretensión del servidor público actor en un Juicio Contencioso Administrativo por lo que es procedente conocerle la misma calidad de tercera interesada.

Artículo 107. *El plazo para la interposición del recurso de inconformidad será de cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución impugnada.*

COMENTARIO

El plazo resulta acorde para los recursos intraprocesales.

Artículo 108. *El escrito de impugnación deberá presentarse ante la autoridad investigadora que calificó la falta administrativa como no grave o en su caso determinó la abstención de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa, debiendo expresar los motivos por los que se estime indebida dicha determinación.*

Interpuesto el recurso de inconformidad, la autoridad investigadora deberá correr traslado a la Sala Especializada en materia de responsabilidades administrativas que corresponda, adjuntando el expediente integrado y un informe en el que justifique la determinación impugnada, en un término no mayor a tres días hábiles.

COMENTARIO

Este recurso es conocido por los Tribunales de Justicia Administrativa, pero se debe presentar ante la autoridad investigadora que calificó la falta como no grave.

Por ello, los argumentos deben ser tendientes a acreditar que la conducta del servidor público encuadra en alguno de los supuestos de faltas graves, previstos por la propia Ley.

Al remitir el informe, la autoridad investigadora, debe justificar las razones por las cuales calificó la falta como no grave y éstas, deben estar en el propio IPRA, pues pretender mejorar

la fundamentación y motivación en el referido informe, sería violatorio al procedimiento y deberá ser valorado por el Tribunal que conozca del caso.

Artículo 109. *El escrito por el que se interponga el recurso de inconformidad deberá contener los siguientes requisitos:*

- I. Nombre y domicilio del recurrente.**
- II. La fecha en que se le notificó la determinación correspondiente en términos del presente Capítulo.**
- III. Las razones y fundamentos por los que, a juicio del recurrente, la determinación es indebida.**
- IV. Firma autógrafa del recurrente. La omisión de este requisito dará lugar a que no se tenga por interpuesto el recurso, por lo que en este caso no será aplicable lo dispuesto en el artículo 110 de la presente Ley.**
- V. Las pruebas que estime pertinentes para acreditar las razones y fundamentos expresados en el recurso de inconformidad. La satisfacción de este requisito no será necesaria si los argumentos contra la calificación de los hechos versan solo sobre aspectos de derecho.**

COMENTARIO

El escrito del recurso de inconformidad debe incluir el nombre y domicilio del recurrente, la fecha de notificación de la resolución, los motivos del desacuerdo, la firma autógraфа del recurrente y las pruebas que lo sustenten.

Artículo 110. *En caso que el escrito por el que se interponga el recurso de inconformidad fuera obscuro o irregular, la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas requerirá al promovente para que subsane las deficiencias o realice las aclaraciones que correspondan, para lo cual le concederán un término de cinco días hábiles. De no subsanar las deficiencias o aclaraciones en el plazo antes señalado el recurso se tendrá por no interpuesto.*

COMENTARIO

Este artículo es retomado del Código Federal de Procedimientos Civiles, que se refiere a las demandas obscuras e irregulares:

Artículo 325.- Si la demanda es obscura o irregular, el tribunal debe, por una sola vez, prevenir al actor que la aclare, corrija o complete, para lo cual se la devolverá, señalándole, en forma concreta, sus defectos. Presentada nuevamente la demanda, el tribunal le dará curso o la desechará.

Evidentemente, el Tribunal deberá señalar en su prevención, de manera precisa y categórica, cuáles son los puntos oscuros, irregulares o deficiencias para aclarar o subsanar.

Artículo 111. En caso que la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas, tenga por subsanadas las deficiencias o por aclarado el escrito por el que se interponga el recurso de inconformidad, o bien, cuando el escrito cumpla con los requisitos señalados en el artículo 109 de la presente Ley, admitirán dicho recurso y darán vista al presunto infractor para que en el término de cinco días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga.

COMENTARIO

Por equidad procesal y garantía de audiencia, evidentemente el servidor público señalado en el informe tiene derecho a conocer del recurso y alegar lo que a su derecho convenga.

Artículo 112. Una vez subsanadas las deficiencias o aclaraciones o si no existieren, la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas, resolverá el recurso de inconformidad en un plazo no mayor a treinta días hábiles.

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN

La redacción de este artículo es incorrecta, pues ya el anterior señala qué sucede cuando se subsanan las deficiencias. Estos conceptos pudieron agruparse para no abultar el articulado de la Ley.

Artículo 113. El recurso de inconformidad será resuelto tomando en consideración la investigación que conste en el expediente de presunta responsabilidad administrativa y los elementos que aporten tanto el denunciante como el presunto infractor. Contra la resolución que se dicte no procederá recurso alguno.

COMENTARIO

La resolución del Tribunal de Justicia Administrativa que conozca del recurso debe ser conforme a la litis, es decir, lo que se haya planteado en el escrito, lo que alegue el servidor público y los elementos de la investigación.

Este artículo señala que no procede recurso alguno en contra de esa resolución, pero pudiera promover el interesado un amparo, lo que entorpecería la continuidad del procedimiento.

Artículo 114. La resolución del recurso de inconformidad consistirá en:

I. Confirmar la determinación de calificación o abstención.

II. Dejar sin efectos la determinación de calificación o abstención. En este supuesto, la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas estará facultada para recalificar el acto u omisión, o bien ordenar se inicie el procedimiento correspondiente.

COMENTARIO

La resolución de este recurso puede confirmar la calificación o la abstención o dejarlas sin efectos y directamente recalificar la falta, debiendo continuar el procedimiento bajo esa nueva determinación.

Señala el artículo que también se podrá ordenar que se inicie el procedimiento.

Para el caso de los acuerdos de archivo, la ley no señala nada pues no estaba en el espíritu del legislador incluir ese supuesto, sin embargo, podrían ser:

I.- Confirmando la determinación de archivo;

II. Ordenando la reapertura del expediente de investigación para realizar mayores diligencias.

**TÍTULO SEGUNDO
DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA**

**CAPÍTULO PRIMERO
DE LAS DISPOSICIONES COMUNES AL
PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA**

**SECCIÓN PRIMERA
DE LOS PRINCIPIOS, INTERRUPCIÓN DE LA
PRESCRIPCIÓN, PARTES Y AUTORIZACIONES**

Artículo 115. En los procedimientos de responsabilidad administrativa deberán observarse los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos.

COMENTARIO

Como en el caso de la investigación, también en el procedimiento se deben observar los principios señalados en este artículo, independientemente de los contemplados en la Constitución y los tratados internacionales.

Artículo 116. *El procedimiento de responsabilidad administrativa dará inicio cuando las autoridades substancialoras, en el ámbito de su competencia, admitan el informe de presunta responsabilidad administrativa.*

COMENTARIO

En el régimen anterior, tanto Federal como Local, el procedimiento iniciaba con la notificación para la audiencia de Ley, como primer acto de molestia, lo que daba mayor certeza jurídica a la interrupción de la prescripción, que ahora refiere el artículo siguiente.

La admisión del informe es una etapa de la investigación que es unilateral de la autoridad, por lo que en opinión de este autor se debe regresar al esquema anterior de que el primer acto del procedimiento disciplinario es la notificación del citatorio para la audiencia y por lo tanto es eso lo que debe interrumpir la prescripción, insisto, como el primer acto de molestia.

Artículo 117. *La admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa interrumpirá los plazos de prescripción señalados en el artículo 78 de la presente Ley y fijará la materia del procedimiento de responsabilidad administrativa.*

COMENTARIO

Desde la publicación y posterior entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la correspondiente del Estado de México en 2017, llamó la atención de los operadores y estudiosos de la materia, el cambio que hubo en la figura de prescripción de un sistema a otro.

El régimen 1983-2017 contempló tanto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como en la subsecuente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que la notificación del citatorio para la audiencia marcaba el inicio del procedimiento disciplinario y en consecuencia este hecho interrumpía la prescripción.

Esta configuración de la interrupción de la prescripción no dejaba dudas y generaba certidumbre jurídica, pues era el momento en el que se notificaba al servidor público el acto de molestia.

Por ello, resultó extraño y contradictorio, que en un nuevo sistema concebido como garantista, se contemplaran figuras de interrupción de prescripción únicamente a cargo del estado, sin la intervención o conocimiento del servidor público.

Aunado a lo anterior, llamó la atención que la ley contempla dos momentos distintos que interrumpen la prescripción y que se generan en circunstancias y tiempos distintos, lo que evidentemente genera incertidumbre jurídica.

A casi cinco años de distancia, finalmente llegó a manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación un asunto en el que se discutió y resolvió el tema en cuestión.

Algunos estudiosos de la materia lanzaron comentarios en redes con base en el comunicado de prensa, sin que se hubiera publicado la tesis en el Semanario Judicial de la Federación, pero se conocen dos proyectos que circularon en los chats de abogados por lo que, sobre estos haremos el análisis correspondiente.

En un primer proyecto, el Amparo en Revisión 269/2021, planteaba la inconstitucionalidad del artículo 74 y reconocía la doble regulación contradictoria y la inseguridad jurídica que esto genera para los servidores públicos, al no saber cuál es el momento en el que se interrumpe la prescripción de la acción sancionatoria y otorga a la autoridad administrativa la posibilidad de duplicar los plazos sancionatorios.

El asunto fue retirado y se sesionó 15 días después pero ya con otro proyecto en sentido contrario que no reconoce antinomias ni la inconstitucionalidad del artículo 74.

Este conocimiento previo de los proyectos de la SCJN solo genera falsas expectativas en los litigantes y especulación sobre los asuntos que va a resolver.

Sorprende más cuando las decisiones de fondo tienen un giro inesperado entre el proyecto inicial y la determinación final.

El punto 21 del proyecto sesionado, cambia a sentido negativo y no le concede la razón al quejoso, señalando que el tercer párrafo del artículo 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas es acorde con el principio constitucional de seguridad jurídica.

De acuerdo el proyecto, tampoco existen antinomias entre las normas que regulan la prescripción.

La sentencia señala que la existencia de incongruencias o antinomias se comprueba cuando se descubre que un mismo hecho ha sido objeto de una regulación contradictoria; y que, para sostener que dos normas regulan contradictoriamente un hecho, no basta, naturalmente, que cada una le atribuya consecuencias jurídicas distintas, pues la simple discrepancia de sus partes dispositivas no implica

contradicción; por lo que es necesario que las disposiciones que se contradicen sean discrepantes de manera *sui generis*, es decir, que una de ellas prohíba la misma conducta permitida por la otra y en consecuencia la antinomia es la situación en que dos normas pertenecientes a un mismo sistema jurídico, que concurren en el ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, atribuyendo consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a cierto supuesto fáctico que impide su aplicación simultánea.

Concluye que el hecho que la Ley General de Responsabilidades prevea distintas actuaciones que interrumpen la prescripción de la acción sancionatoria de ninguna manera implica una contradicción.

El que esto escribe considera respetuosamente que si hay contradicción y antinomia en el contenido de los artículos 74, 100, 74, 112 y 113 de la citada Ley.

Si en una disposición se señala que el procedimiento de responsabilidad administrativa da inicio cuando la autoridad substancial admite el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y en otra se señala que se interrumpe con "la clasificación" de la falta", permite a las autoridades la aplicación discrecional de uno u otro precepto de acuerdo con su conveniencia, lo que implica la inaplicación forzosa de uno de ellos.

Por ello, resulta imposible la interpretación sistemática que refiere la sentencia, pues un artículo determina un momento de interrupción y el diverso a otro distinto, independientemente de que estos se den en la fase de investigación o la del inicio del procedimiento, es decir, es evidente que existe una doble regulación de la figura, en franca contradicción.

Es decir, no hay duda de cuál es el acto que da inicio al procedimiento y fija la materia (Admisión del IPRA), pues así lo señala expresamente la Ley, pero la problemática planteada por el quejoso no versa sobre ese punto, sino en la falta de certeza jurídica y contradicción entre dos disposiciones contenidas en una misma Ley.

El análisis que realiza la sentencia sobre las etapas de investigación y del procedimiento, así como sus alcances y las referencias que hace a otras determinaciones tomadas por la Segunda Sala del mismo tribunal constitucional, resultan muy ilustrativas, pero no guardan relación estrecha con el punto controvertido.

La pregunta que pudo plantearse la Primera Sala ante tal contradicción era: ¿Qué acto interrumpe la prescripción? Y de ahí concluir en la antinomia.

Señalar que no es violatorio del principio de seguridad jurídica, ni contradictorio, el hecho de que existan diversas actuaciones dentro del procedimiento administrativo sancionador que interrumpan la prescripción, pues atienden a la finalidad y objetivo

de cada de una de las etapas, no resuelve del todo el problema y finalmente persiste la contradicción entre ambas disposiciones.

Decir que "resulta razonable" que en la etapa de investigación la prescripción de la acción se interrumpa con la calificación de la conducta de acuerdo con la finalidad de esta y que en la segunda etapa tenga lugar al admitir el IPRA, es reconocer que existen dos momentos distintos de interrupción de prescripción.

En el punto 51 de la sentencia se determina que "resulta acorde con el texto constitucional y con el principio de seguridad jurídica" que existan estos dos momentos sin que eso sea contradictorio, no abona a la certeza jurídica, pues deja a las autoridades amplia discrecionalidad para interrumpir la prescripción en un momento o en el otro.

Lo anterior, aunado a que se sigue considerando a la investigación como parte del procedimiento, lo que es un error de origen pues la propia ley es clara al señalar que acto es el que determina el inicio del procedimiento.

Los resultados de la investigación detonan el procedimiento, pero es evidente que esa etapa no es parte de este.

En el numeral 52 determina que el artículo 74, tercer párrafo de la Ley citada es constitucional, porque aun cuando no prevé que deba ser notificado al presunto infractor el acuerdo de calificación de la conducta presuntamente infractora, esto obedece a que no es parte en la etapa de investigación y lo será hasta la substanciación del procedimiento disciplinario, cuando sea emplazado personalmente al procedimiento de responsabilidad administrativa, en la que se le entrega la copia certificada del IPRA y del acuerdo por el que se admitió y por lo tanto de acuerdo a la SCJN, no se le coloca en una situación de incertidumbre o arbitrariedad, pues no forma parte del procedimiento en la etapa de investigación y por ello no es exigible que el legislador prevea la notificación.

No obstante lo anterior -acota la sentencia- la autoridad tiene la carga de ejercer la acción dentro de los plazos que la ley establece para garantizar la seguridad jurídica del servidor público a través del emplazamiento que la autoridad substancial le haga.

Ello, pues los términos de prescripción únicamente se entenderán interrumpidos hasta la fecha en que la autoridad administrativa notifique al probable responsable la actuación que genere esta suspensión y sea la clasificación o la admisión del IPRA a fin de que éste tenga plena certeza de cuál es la actuación que la genera y el momento en que ésta se tuvo lugar.

De todo lo aquí analizado, podemos concluir lo siguiente:

- 1.- La sentencia, aun cuando reconoce que el servidor público no es parte en la investigación, abre la posibilidad de que le sea notificado el acuerdo de calificación lo que implicaría que las autoridades investigadoras hagan algo que la Ley no les permite.
- 2.- Tampoco está previsto en la Ley que el acuerdo de admisión del IPRA deba ser notificado por separado, sino hasta el emplazamiento al servidor público para la audiencia inicial de conformidad con el artículo 193, fracción I.
- 3.- Persiste la incongruencia entre los artículos de la Ley que se refieren a la prescripción.
- 4.- En la práctica estaremos regresando a la fórmula del sistema anterior, pues únicamente el emplazamiento personal realizado al servidor público para la audiencia inicial, con los requisitos previstos en la LGRA, será el que interrumpa la prescripción.

Artículo 118. *En el supuesto que, con posterioridad a la admisión del informe, las autoridades investigadoras adviertan la probable comisión de cualquier otra falta administrativa imputable a la misma persona señalada como presunto responsable, deberán elaborar un diverso informe de presunta responsabilidad administrativa y promover el respectivo procedimiento por separado, sin perjuicio que, en el momento procesal oportuno, puedan solicitar su acumulación.*

COMENTARIO

Las autoridades investigadoras, deben abrir nuevos expedientes si advierten más irregularidades que sean imputables a la misma persona y concluir con diversos IPRA y procedimientos disciplinarios.

La acumulación es una figura procesal que permite concentrar en un solo procedimiento, diversos asuntos iniciados por separado y que, por su estrecha vinculación, resulta conveniente que se decidan en una sola resolución, tanto por economía procesal, como para evitar decisiones contradictorias entre sí.

Artículo 119. *La autoridad a quien se encomienda la substanciación y en su caso, la resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinto de aquél o aquellos encargados de la investigación. Para tal efecto, la Secretaría de la Contraloría, los órganos internos de control, el Órgano Superior de Fiscalización, así como las unidades de responsabilidades de las empresas de participación estatal o municipal, contarán con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades*

investigadoras y substanciadoras y garantizarán la independencia entre ambas en el ejercicio de sus funciones.

COMENTARIO

Durante muchos años, ha sido cuestionado el papel de "juez y parte" de los órganos internos de control, pues en un solo órgano se concentraba la figura de investigación, sustanciación y resolución.

Este artículo, ordena que las autoridades investigadoras sean distintas a las sustanciadoras, lo que aparentemente debería garantizar la independencia de ambas en el ejercicio de sus funciones, pero en la práctica eso no sucede, pues ambas autoridades dependen del mismo superior jerárquico.

En la estructura de los órganos internos de control, está su titular y dependen de éste, ambas áreas, por lo que las decisiones que toman son acordadas con la misma persona y ello no garantiza la independencia citada en el artículo que se comenta.

Artículo 120. *Son partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa:*

I. *La autoridad investigadora.*

II. *El servidor público señalado como presunto responsable de la falta administrativa grave o no grave.*

III. *El particular, sea persona física o jurídica colectiva, señalado como presunto responsable en la comisión de faltas de particulares.*

IV. *Los terceros, que son todos aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el denunciante.*

COMENTARIO

Como ya se mencionó, en este régimen por primera vez se incorpora el interés jurídico del denunciante y ya comenzaron a emitirse criterios en cuanto a su legitimación para promover el juicio de amparo. En el caso del procedimiento disciplinario, ya se considera como parte de este.

Además del denunciante, la novedad es que la Ley, considera parte también a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento disciplinario.

Otra cuestión novedosa, es la incorporación de la autoridad investigadora como parte en el procedimiento. En este caso es únicamente quien expide el IPRA, aun cuando el asunto derive de una auditoría.

Artículo 121. *Las partes señaladas en las fracciones II, III y IV del artículo anterior, podrán autorizar a una o varias personas con capacidad legal para que en su nombre y representación puedan:*

I. *Oír y recibir notificaciones, interponer los recursos que procedan, ofrecer e intervenir en el desahogo de pruebas, alegar en las audiencias, pedir se dicte sentencia para evitar la consumación del término de caducidad por inactividad procesal y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá substituir o delegar dichas facultades en un tercero.*

II. *Únicamente podrán ser autorizados para oír notificaciones e imponerse de los autos.*

Las personas autorizadas conforme a la fracción I del presente artículo, deberán acreditar encontrarse legalmente autorizadas para ejercer la profesión de abogado o licenciado en derecho, debiendo proporcionar los datos correspondientes en el escrito en que se otorgue dicha autorización y mostrar la cédula profesional o carta de pasante para la práctica de la abogacía en las diligencias de prueba en que intervengan, en el entendido que el autorizado que no cumpla con lo anterior, perderá la facultad a que se refiere este artículo en perjuicio de la parte que lo hubiere designado y únicamente tendrá las que se indican en la fracción II del presente numeral.

Las personas autorizadas en los términos de este artículo, serán responsables de los daños y perjuicios que causen ante el que los autorice, de acuerdo a las disposiciones aplicables del Código Civil del Estado de México, relativas al mandato y las demás conexas. Los autorizados podrán renunciar a dicha calidad, a través de escrito presentado a la autoridad resolutora, haciendo saber las causas de la renuncia.

Las partes deberán señalar expresamente el alcance de las autorizaciones que concedan. En el acuerdo donde se resuelvan las autorizaciones se deberá expresar con toda claridad el alcance con el que se reconoce dicha autorización.

Tratándose de personas jurídicas colectivas éstas deberán comparecer en todo momento a través de sus representantes legales o por las personas que éstos designen, pudiendo, asimismo, designar autorizados en términos de este artículo.

COMENTARIO

La redacción de este artículo es un tanto confusa al señalar "Las personas autorizadas conforme a la primera parte de este párrafo" siendo el segundo párrafo del numeral.

Los servidores públicos, particulares o terceros pueden autorizar únicamente, para oír notificaciones e imponerse de los autos, a una o varias personas, únicamente con el requisito de tener capacidad legal.

Para interponer los recursos que procedan, ofrecer e intervenir en el desahogo de pruebas, alegar en las audiencias, pedir se dicte sentencia para evitar la consumación del término de caducidad por inactividad procesal y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante y está prohibido que esta autorización se substituya o delegue en un tercero, se debe autorizar a personas que acrediten encontrarse legalmente autorizadas para ejercer la profesión de abogado o licenciado en derecho y proporcionar los datos correspondientes en el escrito que otorgue dicha autorización.

También dice el artículo, que deben mostrar la cédula profesional o carta de pasante para la práctica de la abogacía en las diligencias de prueba en que intervengan.

No es necesario entonces, que los representantes estén titulados y con cédula profesional y es suficiente con mostrar la carta de pasante.

En caso de no cumplir con los requisitos previstos, se perderá la representación en perjuicio de quien lo haya designado y se señala que "únicamente tendrá las que se indican en el penúltimo párrafo de este artículo", lo implica otra imprecisión de este artículo, pues el penúltimo párrafo, no se refiere al tema, sino el antepenúltimo.

Por otro lado, existe una remisión a la legislación civil en materia del mandato y otras conexas, al señalar que las personas autorizadas, serán responsables de los daños y perjuicios que causen ante el que los autorice, de acuerdo a las disposiciones del Código Civil Federal.

El Mandato está regulado por el Título Noveno del Código Civil Federal, que comprende de los artículos 2546 al 2604.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_030619.pdf

Los autorizados pueden renunciar a dicha calidad, solo mediante escrito presentado a la autoridad resolutora, pero deberán expresar las causas de la renuncia.

Tratándose de personas jurídicas (morales) estas deben comparecer a través de sus representantes legales, o por las personas que estos designen, pudiendo designar solo autorizados para efectos de oír notificaciones e imponerse de los autos.

Artículo 122. Será de aplicación supletoria el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en lo que no se oponga a lo dispuesto en el procedimiento de responsabilidad administrativa establecido en la presente Ley.

COMENTARIO

La materia de responsabilidades administrativas Federal ha tenido en el transcurso de su vida jurídica, tres supletoriedades, en la Ley de 1982, el artículo 45, tenía prevista la supletoriedad del Código Penal y el entonces Código Federal de Procedimientos Penales.

Artículo 45.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.

En aquel entonces surgieron muchas dudas respecto de la intención del legislador al incluir este precepto justo en el último artículo de la parte de la Ley que regula las responsabilidades políticas y antes de la responsabilidad administrativa.

Tan fue así, que la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, emitió a finales de la década de los 90s, una circular para instruir a los órganos internos de control a desatender este artículo y basar sus determinaciones en la supletoriedad procesal civil.

Como consecuencia de ello y en un periodo de unos 4 años, hubo una cascada muy importante de declaratorias de nulidad por parte del entonces Tribunal Fiscal de la Federación con la consecuente impunidad.

En el año 2002, que se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que sustituyó en el ámbito Federal a los artículos 46 en delante de la Ley de 1983, se materializó esa idea de aplicar supletoriamente la legislación procesal civil quedando en el artículo 47:

Artículo 47.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Finalmente, el sistema vigente, regula de manera adecuada la supletoriedad en materia procesal administrativa, sin embargo, algunos estados han desatendido esta disposición y contemplan sus Leyes locales una supletoriedad diferente.

Un ejemplo claro, es la Ley de la Ciudad de México, que contempla la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales, resultando muy complejo y cuestionable en la práctica.

Artículo 123. *En los procedimientos de responsabilidad administrativa establecidos en la presente Ley, se tomarán como días hábiles todos los del año, con excepción de aquellos días que, por virtud de ley, algún decreto o disposición administrativa, se determinen como inhábiles, durante los que no se practicará actuación alguna.*

Para efectos de la presente Ley serán horas hábiles las que medien entre las 9:00 y las 18:00 horas.

Las autoridades substancialoras o resolutorias, podrán habilitar días y horas inhábiles para la práctica de aquellas diligencias que, a su juicio, lo requieran.

COMENTARIO

Los días hábiles en los procedimientos de responsabilidad administrativa son todos los días del año, excepto los declarados inhábiles por ley, decreto o disposición administrativa.

Las horas hábiles son de 9:00 a 18:00. Las autoridades pueden habilitar días y horas inhábiles para diligencias específicas.

Artículo 124. *Para el cumplimiento de sus determinaciones, las autoridades substancialoras o resolutorias podrán hacer uso de los siguientes medios de apremio:*

I. *Multa de cien hasta ciento cincuenta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, la cual, en caso de renuencia al cumplimiento, podrá duplicarse o triplicarse en cada ocasión, hasta alcanzar dos mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.*

II. *Arresto hasta por treinta y seis horas.*

III. *Auxilio de la fuerza pública de cualquier orden de gobierno, los que deberán atender de inmediato el requerimiento de la autoridad.*

Los medios de apremio podrán ser decretados sin seguir rigurosamente el orden en que han sido enlistadas, o bien, decretar la aplicación de más de uno de ellos, para lo cual la autoridad deberá ponderar las circunstancias de cada caso

en particular. Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación aplicable.

COMENTARIO

Los medios de apremio están regulados en el Código Nacional de Procedimientos Penales así:

Artículo 104. Imposición de medios de apremio

El Órgano jurisdiccional y el Ministerio Público podrán disponer de los siguientes medios de apremio para el cumplimiento de los actos que ordenen en el ejercicio de sus funciones:

I. El Ministerio Público contará con las siguientes medidas de apremio:

- a) Amonestación;
- b) Multa de veinte a mil días de salario mínimo vigente en el momento y lugar en que se cometa la falta que amerite una medida de apremio. Tratándose de jornaleros, obreros y trabajadores que perciban salario mínimo, la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de trabajadores no asalariados, de un día de su ingreso;
- c) Auxilio de la fuerza pública, o
- d) Arresto hasta por treinta y seis horas;

II. El Órgano jurisdiccional contará con las siguientes medidas de apremio:

- a) Amonestación;
- b) Multa de veinte a cinco mil días de salario mínimo vigente en el momento y lugar en que se cometa la falta que amerite una medida de apremio. Tratándose de jornaleros, obreros y trabajadores que perciban salario mínimo, la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de trabajadores no asalariados, de un día de su ingreso;
- c) Auxilio de la fuerza pública, o
- d) Arresto hasta por treinta y seis horas.

El Órgano jurisdiccional también podrá ordenar la expulsión de las personas de las instalaciones donde se lleve a cabo la diligencia.

La resolución que determine la imposición de medidas de apremio deberá estar fundada y motivada.

La imposición del arresto sólo será procedente cuando haya mediado apercibimiento del mismo y éste sea debidamente notificado a la parte afectada.

El Órgano jurisdiccional y el Ministerio Público podrán dar vista a las autoridades competentes para que se determinen las responsabilidades que en su caso procedan en los términos de la legislación aplicable.

Como se puede observar, en materia penal si se señala en que casos procede el arresto y que estas medidas deben estar fundadas y motivadas.

Por su parte el Código Federal de Procedimientos Civiles, dispone:

ARTÍCULO 612.- *Los tribunales para hacer cumplir sus determinaciones, pueden emplear, a discreción, los siguientes medios de apremio:*

I. Multa hasta por la cantidad equivalente a treinta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, cantidad que podrá aplicarse por cada día que transcurra sin cumplimentarse lo ordenado por el juez.

II. El auxilio de la fuerza pública y la fractura de cerraduras si fuere necesario.

III. El cateo por orden escrita.

IV. El arresto hasta por treinta y seis horas.

Si fuere insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por el delito de desobediencia.

En materia disciplinaria, resulta muy complejo que se lleve a cabo una medida de apremio como el arresto y mucho menos sin que haya mediado un apercibimiento, tal y como lo dispone el artículo siguiente que permite la imposición de las medidas sin seguir el orden en el que fueron enlistadas.

La autoridad disciplinaria, deberá ser muy cautelosa al decretar la imposición de estas medidas de apremio y justificarlas de manera suficiente, pues de lo contrario podría incurrir en un desvío de poder

SECCIÓN TERCERA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

Artículo 125. *Las autoridades investigadoras podrán solicitar a la autoridad substancial o resolutora, que imponga las medidas cautelares que:*

I. Eviten el ocultamiento o destrucción de pruebas.

II. Impidan la continuación de los efectos perjudiciales de la presunta falta administrativa.

III. Eviten la obstaculización del adecuado desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa.

IV. Eviten un daño irreparable a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

No se podrán decretar medidas cautelares en los casos en que se cause un perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

COMENTARIO

Así como se mencionó en el comentario al artículo anterior, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente hasta el 18 de julio de 2017, ya contemplaba dos medidas cautelares de las ahora reguladas, en los artículos 16 y 21, aunque no existía un capítulo como tal.

ARTÍCULO 16.- *Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:*

IV...

Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapidén sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley.

ARTÍCULO 21.- *La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:*

V.- *Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad. La suspensión temporal a que*

se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.

Artículo 126. Podrán imponerse como medidas cautelares las siguientes:

I. La suspensión temporal del servidor público señalado como presuntamente responsable, en el ejercicio del empleo, cargo o comisión que desempeñe.

Dicha suspensión no prejuzgará ni será indicio de la responsabilidad que se le impute, lo cual se hará constar en la resolución que la decrete.

Mientras dure la suspensión temporal se deberán decretar al mismo tiempo, las medidas necesarias que le garanticen al presunto responsable mantener su mínimo vital y de sus dependientes económicos, así como aquéllas que impidan su presentación pública como responsable de la comisión de la falta que se le imputa.

En el supuesto que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los actos que se le imputan, el ente público donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las

percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

II. *Exhibición de documentos originales relacionados directamente con la presunta falta administrativa.*

III. *Apercibimiento con multa de cien y hasta ciento cincuenta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, para conminar a los presuntos responsables y testigos, a presentarse el dia y hora señalados para el desahogo de pruebas a su cargo, así como para señalar domicilio para practicar cualquier notificación personal relacionada con la substanciación y resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa.*

IV. *El embargo precautorio de bienes, aseguramiento o intervención precautoria de negociaciones. Al respecto será aplicable de forma supletoria el Código Financiero del Estado de México y Municipios.*

V. *Las que sean necesarias para evitar un daño irreparable a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, o al patrimonio de los entes públicos, para lo cual las autoridades resolutoras, podrán solicitar el auxilio y colaboración de cualquier autoridad del país.*

Las medidas cautelares no podrán ser usadas como medio para obtener un reconocimiento de responsabilidad o como sanción administrativa anticipada.

COMENTARIO

CIUDADANA

Las autoridades investigadoras podrán solicitar a la autoridad substancial o resolutora, que decrete medidas cautelares, dentro de las cuales está la Suspensión Temporal del servidor público del empleo, cargo o comisión que desempeñe.

Dispone la Ley que dicha suspensión no prejuzgará ni será indicio de la responsabilidad que se le impute, lo cual se hará constar en la resolución en la que se decrete y que deben respetarse las medidas necesarias que le garanticen al presunto responsable mantener su mínimo vital y de sus dependientes económicos; así como aquellas que impidan que se le presente públicamente como responsable de la comisión de la falta que se le imputa.

Así mismo se determina que en caso de no resultar responsable de los actos que se le imputan, se deberá restituirle en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que estuvo suspendido.

Por otro lado, se prevé la posibilidad de que se solicite la suspensión de las medidas cautelares en cualquier momento del procedimiento, debiéndose justificar las razones por las que se estime innecesario que éstas continúen, para lo cual se deberá seguir el procedimiento incidental descrito en esta sección.

De la lectura de los preceptos transcritos, podemos concluir que solamente las autoridades sustanciadoras o resolutoras pueden dictar esta medida y que puede ser durante el procedimiento o antes de que se inicie, a petición de la autoridad investigadora.

También se puede arribar a la conclusión de que el ejercicio de la potestad disciplinaria para solicitar y dictar esta medida cautelar corresponde a la Secretaría de la Función Pública y a los órganos internos de control de las dependencias y entidades, de la Administración Pública Federal y sus similares en los estados. Es decir, podemos afirmar coloquialmente, que pasa de una oficina a la de junto.

Lo anterior, pues en todos los casos, la investigadora y sustanciadora está concentrada en el mismo órgano interno de control, ya sea para faltas graves o no graves y la ley establece la opción de solicitarla también a la resolutora, lo que no es común en la práctica.

Coincido con Ernesto Manuel Martínez, cuyo trabajo me es imposible citar de manera correcta, pues no lo encontré disponible en internet: "La inconstitucionalidad de las Medidas Cautelares dictada en el Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal" y que he referido en otros trabajos anteriores, pues ahora cobra mayor vigencia su análisis, con el dictado de la sentencia que aquí se analiza.

Aunque se refiere al régimen pasado, tiene plena vigencia en el actual, pues son los mismos supuestos. Si se decreta la suspensión, previo al inicio del procedimiento, significa que esta medida se ha adoptado antes de la notificación del citatorio a la audiencia, es decir, con anterioridad al inicio del procedimiento de responsabilidades administrativas, lo cual resulta inconstitucional y contrario a derechos humanos porque se violan las formalidades esenciales del procedimiento, como parte integrante del derecho al debido proceso.

Señala el referido autor, que es así, porque al desconocer las causas del procedimiento sancionatorio se impide al servidor público ejercer sus defensas antes de que se modifique su esfera jurídica y las formalidades esenciales del procedimiento exigen que exista: a) la notificación del inicio del procedimiento, la

oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; la oportunidad de alegar, y, una resolución que dirima las cuestiones debatidas, dejando en estado de indefensión al servidor público y violando con ello su derecho de audiencia y de debido proceso legal, exigidos por los artículos 1º y 14 constitucionales, y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues no se acatan los principios pro persona, de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, que toda clase de autoridad tiene obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Concluye, que también es inconstitucional si la medida es decretada posteriormente al citatorio, es decir, durante la sustanciación del procedimiento de responsabilidades administrativas, porque se viola el derecho al debido proceso, al suspender temporalmente del empleo al servidor público privándolo de sus derechos, sin haber emitido una resolución definitiva que determine o no la responsabilidad en que incurrió, impidiendo con ello que el servidor público ejerza sus defensas antes de que la autoridad administrativa modifique su esfera jurídica, en contravención a lo dispuesto por la Convención Americana en su artículo 8, numeral 1, que establece el derecho a ser oído, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, para la determinación de sus derechos y obligaciones, lo que también implica una violación al derecho de acceso a la justicia porque imposibilita su ejercicio en su etapa de derecho de acceso a la jurisdicción al decretar tal medida, que en esencia es una sanción, sin haber emitido resolución definitiva que determine la responsabilidad del servidor público, es decir, sin pronunciarse sobre la defensa del mismo.

En la Ley vigente, se amplió el catálogo de las medidas cautelares y se acotó a que la investigadora lo debe solicitar a la sustanciadora o resolutora.

Las medidas cautelares se pueden solicitar para evitar el ocultamiento o destrucción de pruebas, cuando se impida la continuación de los efectos perjudiciales de la presunta falta administrativa, para evitar la obstaculización del adecuado desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa o evitar un daño irreparable a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos.

También se establece la limitante de decretar medidas cautelares, si con ello se pueda causar un perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

A su vez se enlistan cuáles son las medidas cautelares en particular que se pueden decretar, incluyendo por supuesto la Suspensión temporal, ahora si garantizando el mínimo vital, la exhibición de documentos originales relacionados directamente con la falta administrativa, el apercibimiento de multa de cien y hasta ciento cincuenta Unidades de Medida y Actualización y el embargo

precautorio de bienes; aseguramiento o intervención precautoria de negociaciones.

La ley deja abierta la posibilidad de imponer discrecionalmente otras medidas cautelares cuando "sean necesarias para evitar un daño irreparable a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos".

En el caso de la suspensión temporal, legislaciones de otros países, se establece una temporalidad máxima y en nuestro caso, a veces duran hasta más de 6 u 8 meses.

Otra cuestión que ha resultado cuestionable es la temporalidad en la que se solicita esta medida, pues de acuerdo con la ley pueden tramitarse antes del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA), o incluir la solicitud en el mismo.

En muchas ocasiones, ni siquiera existen elementos para presumir que la falta administrativa sea grave y por obvias razones tampoco existe un IPRA y se concede la suspensión del servidor público como medida cautelar.

Pasado el tiempo, resulta que no hay elementos para imputarle nada, o en su caso, resulta ser una falta no grave y terminan hasta por reponerle sueldos.

Pero el tema que quisiera destacar en este caso, de acuerdo con la normatividad vigente y con la finalidad de darle mayor certeza a las determinaciones, ¿Ante qué autoridad sustanciadora o resolutora se debe tramitar la solicitud de medidas cautelares?

En el contenido de la Ley, existen autoridades sustanciadoras en sede administrativa, y también lo son los tribunales de justicia administrativa, quienes desahogan pruebas y emiten resoluciones dependiendo el tipo de falta de que se trate.

La inercia del sistema anterior ha propiciado que, en estos años de vigencia y práctica, las medidas cautelares siempre se tramitan en sede administrativa, es decir, dentro de las mismas oficinas de los órganos internos de control, lo que técnica y jurídicamente es incorrecto en algunos casos, por las siguientes consideraciones y fundamentos:

Primeramente, debemos reiterar que estas medidas discretionales siempre deben estar plenamente justificadas y no aplicarse de manera arbitraria.

No debemos olvidar la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro vs Colombia del año 2020, que cuestiona de manera clara y contundente la indebida concentración de los roles de investigación, sustanciación y resolución en una misma autoridad administrativa, pues genera una idea preconcebida de la responsabilidad y se pone en entredicho la

imparcialidad que siempre debe imperar de conformidad con el artículo 8 "Garantías Judiciales" de la Convención Americana (Pacto de San José).

En términos de esta Ley, todas las autoridades facultadas para aplicar dicha norma actúan únicamente en el ámbito de sus respectivas competencias.

También es claro que se faculta a los órganos internos de control para iniciar, sustanciar y resolver faltas administrativas no graves y se les otorga la atribución a los tribunales de justicia administrativa, para sustanciar y resolver lo que corresponde a las faltas administrativas graves.

Por lo anterior, la tramitación de las medidas cautelares tratándose de faltas graves, se debe realizar preferentemente ante los tribunales de justicia administrativa y no en la misma sede administrativa, como históricamente se ha hecho, dejando de lado esa inercia indebida del régimen pasado.

En abril de 2025, la Segunda Sala de la SCJN emitió una jurisprudencia que determina como constitucional que la Suspensión como Medida Cautelar no tenga un plazo máximo de vigencia:

Registro digital: 2030204

Instancia: Segunda Sala

Undécima Época

Materias(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: 2a./J. 9/2025 (11a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 48, Abril de 2025, Tomo I, Volumen 1, página 339

Tipo: Jurisprudencia

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. EL ARTÍCULO 124, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE SEGURIDAD JURÍDICA.

Hechos: Una persona promovió amparo indirecto contra la medida precautoria derivada del inicio de un procedimiento de investigación por hechos posiblemente constitutivos de faltas administrativas, consistente en la suspensión de su cargo. El Juzgado de Distrito negó el amparo. Contra ello interpuso recurso de revisión y argumentó que el artículo citado es inconstitucional, al no precisar la duración de la referida medida precautoria.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 124, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas no viola los principios de legalidad y de seguridad jurídica al no prever un plazo de duración de la medida cautelar consistente en la suspensión del encargo del servidor público sujeto a una investigación en un procedimiento administrativo.

Justificación: En la contradicción de tesis 311/2015, el Pleno de este Alto Tribunal analizó el artículo 21, fracción V, cuarto párrafo, de la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y concluyó que: 1) en el

procedimiento de responsabilidades administrativas se otorga una facultad discrecional para suspender temporalmente a un servidor público si se estima pertinente para la continuación o conducción de las investigaciones; 2) la medida puede decretarse antes o al momento de que el servidor público sujeto a investigación sea notificado del inicio del procedimiento y puede abarcar tanto sus funciones como la retención de sus percepciones; 3) es una medida precautoria que cuenta con sustento constitucional y legal, pues si bien se priva al servidor público de la posibilidad de continuar prestando sus servicios en el órgano de gobierno de que se trate, lo cierto es que es razonable al proteger el interés de la sociedad para garantizar una debida función pública. Que el referido artículo 124, fracción I, no establezca el plazo que durará la medida cautelar no lo hace inconstitucional, pues no implica que su duración pueda ser ilimitada, ya que no subsiste por sí misma sino que es accesoria del procedimiento del cual deriva. De los artículos 123 y 125 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se desprende que las autoridades investigadoras podrán solicitar a la autoridad sustanciadora o resolutora que decrete medidas cautelares, las cuales se tramitarán de manera incidental. Es decir, las medidas cautelares en el procedimiento de investigación administrativa se generan con motivo de éste y no pueden existir independientemente de él. Por ello se entiende que, como cualquier otra medida cautelar, durarán hasta que se dicte la resolución final en el procedimiento.

Amparo en revisión 549/2024. Mario Murgo Magaña. 15 de enero de 2025. Cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Alberto Pérez Dayán, Lenia Batres Guadarrama y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Adda Rosa Hoyos Brito.

Nota: La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 311/2015 citada, aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, página 5, con número de registro digital: 27086.

Tesis de jurisprudencia 9/2025 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecinueve de marzo de dos mil veinticinco. Esta tesis se publicó el viernes 04 de abril de 2025 a las 10:08 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 07 de abril de 2025, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

En el caso de la suspensión, se agregó la obligación de garantizar el mínimo vital, que no estaba en el régimen anterior en Ley pero ya reconocida en la jurisprudencia.

Aunque no lo diga expresamente el artículo, dentro de ese mínimo vital, también debe garantizarse la continuidad de la seguridad social del servidor público, ya que, de no ser así, habría riesgo de causarle a éste o a algún familiar, daños de difícil o imposible reparación en caso de requerir atención médica por padecimientos previos o que puedan surgir durante la ejecución de esta medida.

Se suprimió la obligación de requerir autorización del Presidente de la República para la suspensión, si el nombramiento del servidor público sea facultad del Presidente de la República y la autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión

Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución.

La última fracción, quedó muy abierta a la discrecionalidad, al señalar que se pueden aplicar "Las que sean necesarias", para evitar un daño irreparable a la Hacienda Pública...

Esta facultad discrecional, se debe aplicar con mucho cuidado y mediante acuerdo debidamente fundado y motivado.

En el caso del embargo, la supletoriedad será del Código Fiscal de la Federación en materia Federal y del Código Financiero del Estado de México en materia Local.

Artículo 127. *El otorgamiento de medidas cautelares se tratará de manera incidental. El escrito en el que se soliciten, deberá contener lo siguiente:*

I. *El señalamiento de las pruebas cuyo ocultamiento o destrucción se pretende impedir.*

Los efectos perjudiciales que produce la presunta falta administrativa.

II. *Los actos que obstaculizan el adecuado desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa.*

III. *El daño irreparable a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, o al patrimonio de los entes públicos.*

IV. *Expresar los motivos por los cuales se solicitan las medidas cautelares y donde se justifique su pertinencia.*

V. *El nombre y domicilios de quienes serán afectados con las medidas cautelares, para que, en su caso, se les de vista del incidente respectivo.*

Si la autoridad que conozca del incidente lo estima necesario, en el acuerdo de admisión podrá conceder provisionalmente las medidas cautelares solicitadas.

Con dicho escrito se dará vista a todos aquéllos que serán directamente afectados con las mismas, para que en un término de cinco días hábiles manifiesten lo que a su derecho convenga.

Transcurrido el plazo señalado, la autoridad resolutora dictará la resolución interlocutoria que corresponda dentro de los cinco días hábiles siguientes.

En contra de dicha determinación no procederá recurso alguno.

COMENTARIO

Para tramitar estas medidas cautelares se debe abrir el incidente correspondiente.

Pueden tramitarse de oficio, sin embargo, este artículo señala que el escrito de solicitud deberá estar debidamente motivado y detallar con precisión el sustento de la petición.

En caso de haber posibles afectados que sean identificables se deberán señalar para darles vista.

Artículo 128. *Las medidas cautelares que tengan por objeto impedir daños a la Hacienda Pública Estatal y Municipal o bien, al patrimonio de los entes públicos, sólo se suspenderán cuando el presunto responsable otorgue garantía suficiente de la reparación del daño y los perjuicios ocasionados.*

Se podrá solicitar la suspensión de las medidas cautelares en cualquier momento del procedimiento, debiéndose justificar las razones por las que se estime innecesario que éstas continúen, para lo cual se deberá seguir el procedimiento incidental descrito en el artículo anterior.

Contra la resolución que niegue la suspensión de las medidas cautelares no procederá recurso alguno.

COMENTARIO

Esta disposición, es congruente con la protección de la hacienda pública.

Las medidas cautelares que buscan prevenir daños a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos, solo se suspenderán si el presunto responsable proporciona una garantía suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados.

Si una persona es imputada por presuntamente causar daños o perjuicios, las medidas cautelares permanecen vigentes hasta que se asegure la reparación del daño a través de una garantía.

SECCIÓN CUARTA DE LAS PRUEBAS Y SU VALORACIÓN

Artículo 129. *Para conocer la verdad de los hechos las autoridades resolutoras podrán valerse de cualquier persona*

o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a terceros, sin más limitación que las pruebas hayan sido obtenidas lícitamente y con respeto a los derechos humanos, solo estará excluida la confesional a cargo de las partes por absolución de posiciones.

Las autoridades resolutorias gozarán de la más amplia libertad para hacer el análisis, darle el valor correspondiente a cada una de las pruebas, atendiendo a las reglas de la lógica, la sana crítica y de la experiencia, deberán justificar adecuadamente el valor otorgado a las pruebas y explicarán y justificarán su valoración con base en la apreciación conjunta, integral y armónica de todos los elementos probatorios directos, indirectos e indicativos que aparezcan en el procedimiento.

COMENTARIO

La Ley del Estado de México agrega un segundo párrafo algo similar al contenido del artículo 130 de la Ley General.

Es importante destacar que el Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC), que era supletorio en el régimen anterior en este apartado de pruebas fue retomado en gran parte para la elaboración de la Ley General y las leyes locales de Responsabilidades Administrativas:

ARTICULO 79.- *Para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.*

Los tribunales no tienen límites temporales para ordenar la aportación de las pruebas que juzguen indispensables para formar su convicción respecto del contenido de la litis, ni rigen para ellos las limitaciones y prohibiciones, en materia de prueba, establecidas en relación con las partes.

La Jurisprudencia con número de registro 1013778, de Tribunales Colegiados de Circuito en materia civil, señala, entre otras cosas, que las pruebas de libre convicción son las que se fundan en la sana crítica, y que constituyen las reglas del correcto entendimiento humano. En éstas interfieren las reglas de la lógica con las reglas de la experiencia del Juez, que contribuyen a que pueda analizar la prueba con arreglo a la sana razón y a un conocimiento experimental de las cosas. Los medios de prueba aportados y admitidos serán valorados en su conjunto por el juzgador, atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia, exponiendo cuidadosamente los fundamentos de la valoración jurídica y de su decisión. Continúa señalando este precedente, que salvo en aquellos casos en que la ley otorga el valor probatorio a una prueba, el Juez debe decidir con arreglo a la sana crítica, esto es, sin razonar a voluntad, discrecionalmente o arbitrariamente. Las reglas de la sana crítica

consisten en su sentido formal en una operación lógica. Las máximas de experiencia contribuyen tanto como los principios lógicos a la valoración de la prueba.

Concluye, señalando respecto de estos temas, que la sana crítica es, además de la aplicación de la lógica, la correcta apreciación de ciertas proposiciones de experiencia de que todo hombre se sirve en la vida, por lo que es necesario considerar en la valoración de la prueba el carácter forzosamente variable de la experiencia humana, tanto como la necesidad de mantener con el rigor posible los principios de la lógica en que el derecho se apoya. Para ampliar estos conceptos, se recomienda la lectura del estudio "Teoría de la sana crítica" de Boris Barrios González.

Así mismo y aun siendo materia electoral, se recomienda el ensayo "Las Reglas de la lógica en la valoración de las pruebas en materia electoral" de Raul Montoya Zamora.

<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/justicia-electoral/article/viewFile/12197/11002>

Artículo 130. *Se considera prueba ilícita cualquier dato o prueba obtenido con violación de los derechos fundamentales, lo que será motivo de exclusión o nulidad.*

Las partes harán valer la nulidad del medio de prueba en cualquier etapa del proceso y el Tribunal de Justicia Administrativa deberá pronunciarse al respecto, atendiendo a los efectos directos y proporcionales que dichas violaciones tengan en el medio de prueba.

COMENTARIO

Este artículo no tiene correlativo en la Ley General, pero al ser una disposición garantista no se podría cuestionar.

Toda prueba obtenida y que pretenda ser utilizada para sustentar una imputación, debe ser obtenida de manera licita, tal y como se expone en este trabajo.

El segundo párrafo del artículo omite señalar a los órganos internos de control como sustanciadores y resolutores de Faltas no graves, y solo hace referencia al Tribunal de Justicia Administrativa, lo que no implica que esas autoridades que no se citan estén exentas de esta regla.

La prueba ilícita obtenida mediante la vulneración de derechos fundamentales conlleva su exclusión durante el procedimiento y no podrá ser utilizada para fundamentar la resolución.

Algunos ejemplos de obtención de pruebas de forma ilícita por parte de las autoridades investigadoras puede ser la obtención de alguna confesión bajo

amenaza o coacción, grabaciones telefónicas o de conversaciones, pruebas obtenidas en diligencias fuera de jurisdicción o mediante actos ilegales.

Artículo 131. *Las autoridades resolutoras recibirán por sí mismas las declaraciones de testigos y peritos y presidirán todos los actos de prueba bajo su más estricta responsabilidad.*

COMENTARIO

Para Faltas graves, el magistrado que lleve la causa deberá presidir personalmente la audiencia o audiencias de desahogo de pruebas.

Mismo caso para las Faltas no graves a cargo de la autoridad resolutora de la Secretaría o el órgano interno de control que corresponda.

La Ley Local fusiona dos artículos de la Ley General

Respecto del valor de las documentales, el Código Federal de Procedimientos Civiles señala:

Artículo 129. *Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones. La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes.*

Artículo 130. *Los documentos públicos expedidos por autoridades de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y Territorios o de los Municipios, harán fe en el juicio, sin necesidad de legalización.*

Artículo 132. *Las documentales emitidas por las autoridades en ejercicio de sus funciones tendrán valor probatorio pleno por lo que respecta a su autenticidad o a la veracidad de los hechos a los que se refieran, salvo prueba en contrario.*

Las documentales privadas, las testimoniales, las inspecciones y las periciales y demás medios de prueba ilícitos que se ofrezcan por las partes, solo harán prueba plena cuando a juicio de la autoridad resolutora, resulten fiables y coherentes, de acuerdo con la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, de forma tal que generen convicción sobre la veracidad de los hechos.

COMENTARIO

La autoridad resolutora, deberá valorar de manera integral, todas las pruebas de esta naturaleza para darles el peso probatorio correspondiente con el objeto de llegar al conocimiento de la verdad.

Artículo 132 Bis. *En el caso de que el material probatorio sea insuficiente para aclarar una situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, las autoridades sustanciadoras y resolutoras deberán ordenar el desahogo de las pruebas necesarias para lograr la mayor proximidad a la verdad.*

Todas las personas servidoras públicas estarán obligadas a permitir y colaborar en la práctica de las diligencias y pruebas a las que se refiere el presente artículo.

La omisión, retraso, falsedad, ocultamiento o cualquier otra conducta tendente a obstaculizar el desahogo de las pruebas referidas en los párrafos anteriores, será sancionada en términos de la presente ley.

COMENTARIO

Este artículo se agregó en 2024 en el contexto de una reforma que integró nuevos elementos de protección para víctimas de acoso y hostigamiento sexual como ya se mencionó.

En todos los procedimientos disciplinarios se deben aplicar las reglas de perspectiva de género y circunstancias especiales de vulnerabilidad, por lo que, si las pruebas son insuficientes para esclarecer alguna situación al respecto, se debe ordenar el desahogo de pruebas adicionales que permitan visibilizar la situación.

Esto puede incluir peritajes psicológicos a la persona afectada de un hecho relacionado con violencia sexual.

En la resolución que se emita se deben valorar de manera adecuada los hechos y eliminar cualquier estereotipo de género e identificar las desventajas causadas por condiciones de sexo o género.

Lo señalado en el último párrafo de este artículo solo podrá ser sancionado si encuadra de manera adecuada en alguno de los supuestos de faltas no graves o graves de esta Ley.

Artículo 133. *Todo presunto responsable de una falta administrativa, tiene derecho a que se presume su inocencia hasta que no se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad. Las autoridades investigadoras tendrán la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales*

faltas, así como la responsabilidad de aquéllos a quienes se imputen las mismas.

Los presuntos responsables de una falta administrativa no estarán obligados a confesar su responsabilidad, ni a declarar en su contra, por lo que su silencio no deberá ser considerado como prueba o indicio de su responsabilidad en la comisión de los hechos que se le imputan.

COMENTARIO

La redacción de este precepto, tanto en la Ley General, como en la Ley Local es la base del respeto de las "garantías judiciales" y respeto de derechos humanos sin embargo contiene varias imprecisiones.

Se dice: "*Toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia...*"

El señalamiento o imputación debe ser no como responsable, sino, precisamente, bajo el principio de presunción de inocencia.

La Ley Estatal que se comenta a diferencia de la LGRA, señala: *Todo presunto responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia...*".

Entonces, ¿es presunto responsable o presunto inocente?

Como ya se señaló, en el fondo este precepto contiene varios elementos relevantes para el régimen disciplinario.

El principio de presunción de inocencia, que ya estaba reconocido por la Constitución y la jurisprudencia y que se incluyó por primera vez en una ley de responsabilidades administrativas, en cuyo sistema de origen, prevalecía una especie de presunción de culpabilidad, al estar incorporado en la mayoría de las leyes, un texto que determinaba que el servidor público que, siendo citado a la audiencia de Ley, no compareciese sin causa justificada, se le tendrían por ciertos los hechos imputados.

Una particularidad de la Ley anterior en el Estado de México, en su artículo 52, era la facultad expresa de la Secretaría y sus contralorías, para realizar "acciones encubiertas" y "Usuario Simulado", lo que en la Federación no estaba regulado en la ley, pero era un programa que si se llevó a la práctica.

Otro principio que contiene este artículo es retomado de la materia penal y se refiere a que el estado debe demostrar, más allá de toda duda razonable, la culpabilidad del servidor público o particular sujeto a procedimiento. Ello se traduce, como ya lo habíamos mencionado en trabajos anteriores, como un "In Dubio Pro Disciplinado", lo que implica que el estado deberá absolver si no llega a sus conclusiones más allá de la duda razonable.

El elemento contenido en este artículo de la carga de la prueba es fundamental, al señalar que las autoridades investigadoras tendrán la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales Faltas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas. En esta parte, el legislador fue omiso al señalar únicamente a las autoridades investigadoras, siendo que son también las resolutorias, las que deben demostrar lo señalado, al imponer la sanción.

El principio Constitucional en materia penal de no autoincriminación también es retomado para la materia disciplinaria pues quien sea señalado como "presunto responsable" de una falta administrativa no estará obligado a confesar su responsabilidad, ni a declarar en su contra y su silencio no deberá ser considerado como prueba o indicio de su responsabilidad en la comisión de los hechos que se le imputan.

Desde la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, se ha desnaturalizado la esencia del Derecho Disciplinario orientándolo en el discurso, más para combatir este mal que para los fines que de origen fue creado que es también el castigo a las deficiencias, negligencia o faltas que no necesariamente están relacionadas con actos de corrupción.

Esta tendencia, también ha contaminado el criterio de los tribunales de justicia administrativa que en ocasiones ejercen el Ius Puniendi de forma arbitraria, subjetiva y desproporcionada aprovechándose de la defensa insuficiente que muchos servidores públicos ejercen ante las imputaciones que les formulan.

Sorprende que con todos estos años de vigencia muchos abogados litigantes que se han aventurado a atender este tipo de asuntos todavía no logren comprender la materia de forma integral y defienden sus causas con evidentes deficiencias técnicas, en perjuicio de sus representados.

Sin embargo, esta situación no debe ser motivo para que los tribunales de justicia administrativa (TJA) olviden que la carga de la prueba es siempre para el estado y no para los servidores públicos.

El derecho a una defensa adecuada en materia de responsabilidades administrativas ha sido motivo de amplio debate en estos últimos años por parte de los estudiosos de la materia y no ha habido todavía una interpretación definitiva de los alcances de ello por parte de los tribunales federales o la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Hay quienes consideran que el derecho a que se asigne un defensor de oficio es irrenunciable como en materia penal, basados incluso en criterios de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (Corte IDH),

En marzo de este 2024 que transcurre, se publicaron dos tesis aisladas 2028342 y 2028343 emitidas por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito con sede en Zacatecas, derivadas del Amparo Directo 697/2022, que interpretan el alcance del artículo 8, numeral 2, inciso e), de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y el artículo 208

fracción II de la LGRA, respectivamente, concluyendo que la autoridad substancialdora del procedimiento de responsabilidades administrativas no está obligada a designar un defensor de oficio a la persona servidora pública presunta responsable, ante su ausencia a la audiencia inicial y que en el procedimiento de responsabilidades administrativas es inaplicable el derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado.

Lo cierto es que, independientemente de la asistencia legal de un defensor público o privado, prevalece todavía en muchas ocasiones la defensa insuficiente para los servidores públicos y las sanciones de los TJA con base en esta circunstancia y no porque las imputaciones estén bien sustentadas.

Desde que se planteó por primera vez en 2003 la posibilidad de trasladar al entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la facultad para imponer sanciones por faltas graves a los servidores públicos, en una propuesta de "Ley Federal de Justicia Administrativa de la Función Pública" y que posteriormente fue motivo de una reforma constitucional el 4 de diciembre de 2006, fui crítico de la misma pues desnaturaliza la esencia de los tribunales contenciosos administrativos.

Esta propuesta fue presentada por México ante la Organización de Estados Americanos, particularmente al Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento para la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC 2).

Haz clic para acceder a [mesicic2_mex_ley_fja_sp.pdf](#)

La citada Ley pretendía reglamentar el artículo 113 de la Constitución y regular el procedimiento y a las autoridades competentes para aplicar las sanciones administrativas que procedan por los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos y creaba la figura de una "Comisión Disciplinaria" para sancionar "faltas menores", trasladando la facultad de imponer "sanciones mayores" al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Así mismo se refería a un "Pliego de Cargos" que después todos conocimos materializado como "Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA)".

A su vez, la reforma constitucional arriba citada planteó algo muy similar a la del 27 de mayo de 2015.

Sin embargo, como ya es conocido, la primera reforma constitucional citada quedó como letra muerta por una década pues no se expedieron las leyes reglamentarias y los órganos internos de control continuaron hasta el 18 de julio de 2017 con la competencia para imponer sanciones por faltas administrativas graves y no graves.

En mi libro "Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos" Segunda Edición, 2010, de Editorial Porrúa, a fojas 44 a 46, hice referencia a este tema y señalé que pretender pasar la facultad disciplinaria a estos tribunales era un despropósito pues su esencia histórica era la de verificar que los actos de las administraciones públicas estén apegados a la legalidad y no el de ser tribunales sancionadores.

Propuso también en esas líneas que en todo caso se constituyera un tribunal disciplinario especial que, de una vez por todas terminara con la cuestionada actuación de los órganos internos de control al concentrar los roles de investigación, sustanciación y sanción e incluso hasta de alzada al auto resolverse los recursos de revocación.

Este cuestionamiento de concentración de roles ya fue resuelto en 2020 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro vs Colombia, como muchos de nuestros lectores conocen.

Después de 8 años de vigencia del sistema actual, se ha confirmado en la práctica que los TJA, al atender los asuntos de la jurisdicción especializada en responsabilidades administrativas no han logrado quitarse el rol de revisores de la legalidad y confunden ambas jurisdicciones, cuando en realidad deberían sustanciarse y resolverse cada una con las características y naturaleza especial de las mismas.

Ya hemos hecho referencia de los retornos de expedientes y otro tipo de actos que los TJA ejercen hacia las autoridades investigadoras y sustanciadoras sin fundamento alguno o basados en artículos inaplicables, constituyéndose en revisores de la legalidad en los procedimientos por faltas graves, lo que es materialmente incorrecto.

Para los efectos de lo que aquí estamos analizando, no es lo mismo el rol de un particular que controvierte un acto de autoridad mediante un juicio contencioso administrativo, que el de un servidor público que es imputado por su probable responsabilidad en la comisión de una falta administrativa.

En el primer caso, el particular debe acreditar los extremos de su acción y solamente le es aplicable el beneficio de la suplencia en la deficiencia de la queja.

En el caso de las responsabilidades administrativas, la carga de la prueba es para la autoridad que formula la imputación y no así para el servidor público.

Por lo anterior, los TJA no deben aplicar las mismas reglas de carga de la prueba o incluso disposiciones adjetivas como la de reasumir jurisdicción en sede resolutora o revisora de faltas graves.

Todavía se leen algunas resoluciones de los TJA en las que se señala erróneamente que el servidor público no logró desvirtuar la imputación que le fue formulada en el IPRA, en vez de decir que el Estado acreditó más allá de toda duda razonable la responsabilidad del servidor público.

Se siguen observando sanciones desproporcionales a la magnitud de la falta cometida y con deficientes ejercicios de individualización que se sostienen en los Recursos de Apelación porque los servidores públicos no realizan la defensa adecuada de sus causas, lo que va en perjuicio de sus derechos humanos y garantías procesales.

Es decir, no es viable utilizar el discurso del combate a la corrupción como justificación para que el estado ejerza el Ius Puniendi sin los límites que corresponden. Este tema lo he mencionado reiteradamente en mis publicaciones desde hace dos décadas.

Los TJA cuya esencia es ser garantes de la legalidad, deben perfeccionar sus actuaciones e imponer sanciones ejemplares pero justas y respetando los derechos humanos.

Todavía no ha quedado claro en este ya no tan nuevo sistema, que el primer paso al resolver un procedimiento disciplinario es acreditar la responsabilidad, pero hecho lo anterior, es de suma relevancia hacer un ejercicio correcto de individualización y proporcionalidad de la sanción a imponer.

De no hacerlo, la determinación será ilegal e injusta.

Una vez impuesta una sanción con estas características, al ser impugnada mediante los Recursos de Apelación, las Secciones Especializadas o los Plenos de los TJA, no deben seguir las reglas procesales que aplican para los Recursos de Revisión de jurisdicción ordinaria, pues se estaría dejando en estado de indefensión a los servidores públicos.

Es decir, el hecho de que en su recurso la persona sancionada por una falta grave no haga valer una defensa adecuada, no implica que se deba confirmar una sanción que sea notoriamente desproporcional o que el IPRA no cumpla con los elementos probatorios o de tipicidad necesarios, pues ello equivale a revertirle la carga de la prueba en segunda instancia, siendo evidente que las garantías previstas en artículo 135 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas deben respetarse hasta que el asunto sea concluido definitivamente al haberse agotado los recursos o instancias previstas, no solo en sede resolutoria.

Artículo 134. Las pruebas deberán ofrecerse en los plazos señalados en la presente Ley. Las que se ofrezcan fuera de ellos no serán admitidas, salvo que se trate de pruebas supervenientes, entendiéndose por tales, aquellas que se hayan producido con posterioridad al vencimiento del plazo para ofrecer pruebas, o las que se hayan producido antes, siempre que el que las ofrezca manifieste bajo protesta de decir verdad que no tuvo la posibilidad de conocer su existencia.

De toda prueba superveniente se dará vista a las partes por un término de tres días hábiles, para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

COMENTARIO

Nuevamente la Ley Local incorpora como segundo párrafo el contenido de dos artículos de la Ley General.

La Ley establece plazos para ofrecer pruebas y estos deben cumplirse, ya que, de no ser así, serán desecharadas.

Cómo en todos los códigos adjetivos, la excepción es de las supervenientes, que son las que se produzcan después del vencimiento o que habiéndose producido antes, no se haya tenido la posibilidad de conocer su existencia, lo que deberá manifestarse bajo protesta de decir verdad.

Surge la interrogante si con este artículo, también se permite a las autoridades investigadoras a presentar este tipo de pruebas supervenientes, lo que sería motivo de diferimiento de la audiencia inicial para otorgar un nuevo plazo al imputado para hacer valer su defensa.

Artículo 135. *Los hechos notorios no serán objeto de prueba, pudiendo la autoridad resolutora, referirse a ellos aun cuando las partes no los hubieren mencionado.*

COMENTARIO

Para entender lo que es un hecho notorio, a continuación, se transcribe una jurisprudencia que se refiere al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Aun cuando se trata de materia procesal civil, estos conceptos son aplicables en materia procesal disciplinaria.

Novena Época

Registro: 174899

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIII

Junio de 2006 Materia(s): Común Tesis: P./J. 74/2006 Página: 963

HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO. Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los Tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la Ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento. Controversia constitucional 24/2005. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 9 de marzo de 2006. Once votos.

Artículo 136. Si cualquiera de las partes hubiera solicitado la expedición de un documento o informe, para ofrecerlo como prueba y obre en poder de cualquier persona o ente público y no se expida sin causa justificada, la autoridad resolutora ordenará que se expida el mismo, para lo cual podrá hacer uso de los medios de apremio previstos en la presente Ley.

COMENTARIO

En la práctica a veces cuando se solicita la expedición de documentos a alguna autoridad, esta se niega, por lo que es necesario que las autoridades sustanciadoras la requieran.

En este caso, el artículo es omiso al señalar únicamente a las autoridades resolutoras, pues también las sustanciadoras o inclusive las investigadoras deberían tener esa atribución y la propia Ley les faculta para hacer uso de medios de apremio.

Artículo 137. Cualquier persona que aun cuando no sea parte en el procedimiento, tiene la obligación de auxiliar a las autoridades resolutoras, en la averiguación de la verdad, por lo que deberán exhibir cualquier documento o cosa, o bien, rendir su testimonio en el momento en que sea requerida para ello.

Estarán exentos de tal obligación los ascendientes, descendientes, cónyuges y personas que tengan la obligación de mantener el secreto profesional, en los casos en que se trate de probar contra la parte con la que estén relacionados.

COMENTARIO

Nuevamente se señala de manera particular a las autoridades resolutoras, dejando fuera a las investigadoras y sustanciadoras. Con esta disposición, se les faculta para requerir a cualquier persona, aun cuando no sea parte en el procedimiento, que preste auxilio para la averiguación de la verdad.

Este "auxilio" incluye la exhibición de documentos o cosas, o la obligación de comparecer como testigo, con la excepción de los ascendientes, descendientes, cónyuges y las personas que tengan la obligación de mantener el secreto profesional, cuando se trate de probar contra la parte con la que estén relacionados.

Aquí un estudio interesante sobre la figura de excepción y su alcance en varios países:

<https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/922.pdf>

Artículo 138. Las autoridades resolutoras podrán ordenar la realización de diligencias para mejor proveer, sin que por ello

se entienda abierta de nuevo la investigación, disponiendo la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que resulte pertinente para el conocimiento de los hechos relacionados con la existencia de la falta administrativa y la responsabilidad de quien la hubiera cometido.

Con las pruebas que se alleguen al procedimiento derivadas de diligencias para mejor proveer, se dará vista a las partes por el término de tres días hábiles para que manifiesten lo que a su derecho convenga, pudiendo ser objetadas en cuanto a su alcance y valor probatorio en la vía incidental.

COMENTARIO

Este artículo resulta muy cuestionable, pues es una posibilidad proceduralmente incorrecta que las autoridades resolutoras del asunto en esa etapa (Cuando el asunto está listo para su resolución) puedan ordenar la realización de nuevas "diligencias para mejor proveer".

Aun cuando el artículo señale que esto no implica que se abra de nuevo la investigación, es incongruente que en una etapa de resolución se disponga de la práctica o ampliación de cualquier diligencia para mejor proveer.

También es de observarse que la vista a las partes sea para que en el término de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga y que estas puedan ser objetadas en cuanto a su alcance y valor probatorio en la vía incidental.

Lo anterior, solo entorpece los asuntos que ya deben resolverse, con los elementos que fueron objeto de la litis durante todo el procedimiento.

Artículo 139. *Cuando la preparación o desahogo de las pruebas deba realizarse fuera del ámbito jurisdiccional de la autoridad resolutora, podrá solicitar, a través de exhorto o cartas rogatorias, la colaboración de las autoridades competentes del lugar. Tratándose de cartas rogatorias se estará a lo dispuesto en los tratados y convenciones de los que México sea parte.*

COMENTARIO

En toda norma adjetiva se incorpora la posibilidad de que se desahogen diligencias vía exhorto.

En la redacción del artículo se señala de manera general que serán "las autoridades competentes del lugar", lo que pudiéramos entender como las similares a la que lo

está solicitando, o la que resulte competente según el tema de que trate la diligencia que se pretenda desahogar.

Ahora bien, el término "cartas rogatorias", se refiere a la figura jurídica por medio de la cual una autoridad administrativa o jurisdiccional de un país, solicita a otra extranjera, el auxilio en el desahogo de actos que resultan necesarios para la tramitación de un procedimiento o juicio.

Estos exhortos internacionales, deben cumplir en todo momento con los tratados en los que México sea parte.

Artículo 140. *El derecho nacional no requiere ser probado. El derecho extranjero podrá ser objeto de prueba en cuanto su existencia, validez, contenido y alcance, para lo cual las autoridades resolutoras del asunto podrán valerse de informes que se soliciten por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sin perjuicio de las pruebas que al respecto puedan ofrecer las partes.*

COMENTARIO

Los hechos relativos a la vigencia de un precepto jurídico en México no requerirán ser probados. El principio "*Iura novit curia*" permite a los tribunales resolver las causas con aplicación de normas distintas de las invocadas por las partes, sin variar la litis.

Ello implica que el derecho y la jurisprudencia nacional no requieren ser probados. Las autoridades podrán solicitar informes por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que el derecho extranjero sea objeto de prueba en cuanto su existencia, validez, contenido y alcance. También las partes pueden ofrecer este tipo de pruebas.

SECCIÓN QUINTA DE LAS PRUEBAS EN PARTICULAR

Artículo 141. *La prueba testimonial estará a cargo de toda persona que tenga conocimiento de los hechos que las partes deban probar, quienes estarán obligados a rendir su testimonio.*

Las partes podrán ofrecer los testigos que consideren necesarios para acreditar los hechos que deban demostrar. La autoridad resolutora podrá limitar su número si considera que su testimonio se refiere a los mismos hechos, para lo cual, deberá motivar y fundamentar dicha resolución.

La presentación de los testigos será responsabilidad de la parte que los ofrezca. Solo serán citados por la autoridad

resolutoria cuando el oferente manifieste que está imposibilitado para su presentación, en cuyo caso, se dispondrá la citación del testigo a través de la aplicación de los medios de apremio señalados en esta Ley.

Quienes por motivos de edad o salud no pudieran presentarse a rendir su testimonio, se les tomará en su domicilio o en el lugar donde se encuentren, pudiendo asistir las partes a dicha diligencia.

COMENTARIO

La Ley del Estado de México, incorpora en un solo artículo, el contenido de cuatro en la Ley General.

El Código Federal de Procedimientos Civiles señala con similitud respecto a la testimonial:

Artículo 165. *Todos los que tengan conocimiento de los hechos que las partes deben probar, están obligados a declarar como testigos.*

La declaración de un testigo es obligatoria para cualquier persona que tenga conocimiento de algún hecho relevante dentro del procedimiento disciplinario.

La prueba testimonial es un medio de prueba relevante en los procedimientos de responsabilidad administrativa.

Un error frecuente de las autoridades investigadoras es que desahogan pruebas testimoniales lo que es técnicamente incorrecto pues eso posible únicamente durante el procedimiento disciplinario.

Artículo 142. *Los representantes de elección popular, magistrados y jueces del Poder Judicial del Estado de México, los consejeros del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de México, los servidores públicos que sean ratificados o nombrados con la intervención de la Legislatura Local, los Secretarios del Ejecutivo Estatal, los titulares de los organismos a los que la Constitución Local otorgue autonomía, los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa y titulares de las dependencias del gobierno Estatal y municipal rendirán su declaración por oficio, para lo cual les serán enviadas por escrito las preguntas y repreguntas correspondientes.*

COMENTARIO

Las y los servidores públicos de los rangos citados en este artículo rendirán su declaración por oficio, sin necesidad de ser llamados a comparecer físicamente.

Se les podrán hacer preguntas y deberán responderlas de la misma forma.

El Código Federal de Procedimientos Civiles dice:

Artículo 169. Los funcionarios públicos o quienes lo hayan sido, no están obligados a declarar, a solicitud de las partes, respecto al asunto de que conozcan o hayan conocido por virtud de sus funciones. Solamente cuando el tribunal lo juzgue indispensable para la investigación de la verdad, podrán ser llamados a declarar.

Artículo 171. Los funcionarios públicos de la Federación y de los Estados a que alude el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rendirán su declaración por oficio, observándose, en lo aplicable, lo dispuesto por los artículos 127 y 174; pero, si los expresados funcionarios lo estimaren prudente y lo ofrecieren así en respuesta al oficio que se les dirija, podrán rendir su declaración personalmente.

Artículo 143. Con excepción de lo dispuesto en el artículo anterior, las preguntas que se dirijan a los testigos se formularán verbal y directamente por las partes o por quienes se encuentren autorizadas para hacerlo.

La parte que ofrezca la prueba, será la primera que interrogará al testigo, siguiendo las demás partes en el orden que determine la autoridad resolutora.

La autoridad resolutora podrá interrogar libremente a los testigos, con la finalidad de esclarecer la verdad de los hechos.

COMENTARIO

Nuevamente en la Ley local se regula en un solo artículo, lo que en la Ley General en tres.

En los procedimientos de responsabilidades administrativas las preguntas dirigidas a los testigos deben ser formuladas de manera verbal y directamente por las partes o sus representantes autorizados.

Sobre el tema, el Código Federal de Procedimientos Civiles dispone:

Artículo 173. Para el examen de los testigos, no se presentarán interrogatorios escritos. Las repreguntas serán formuladas verbal y directamente, por las partes o sus abogados, al testigo. Primero interrogará el promovente de la prueba, y, a continuación, las demás partes, pudiendo el tribunal, en casos en que la demora

puede perjudicar el resultado de la investigación, a su juicio, permitir que, a raíz de una respuesta, hagan las demás partes las reprenguntas relativas a ella, o formularlas el propio tribunal.

Artículo 144. *Las preguntas y reprenguntas que se formulen a los testigos, deben referirse a la falta administrativa que se imputa a los presuntos responsables y a los hechos que les consten directamente a los testigos.*

Deberán expresarse en términos claros y no ser insidiosas, ni contener en ellas la respuesta. Aquellas preguntas que no satisfagan estos requisitos serán desecharadas, aunque se asentará textualmente en el acta respectiva.

COMENTARIO

Las preguntas deben ser claras, concisas y referirse a hechos específicos, evitando preguntas ambiguas, insidiosas o sugestivas tendientes a confundir o intimidar a quien rinde su testimonio.

Al ser formuladas "de viva voz", no permite que la o el testigo pueda tener a la mano una declaración preparada, aunque pudiera consultar algunos apuntes para recordar datos.

La parte contraria puede objetar preguntas que considere inadecuadas antes de que el testigo responda, y la autoridad sustanciadora deberá decidir sobre la admisibilidad o no de la pregunta.

El Código Federal Adjetivo Civil señalaba:

Artículo 175. *Las preguntas y reprenguntas deben estar concebidas en términos claros y precisos; han de ser conducentes a la cuestión debatida; se procurará que en una sola no se comprenda más de un hecho y no hechos o circunstancias diferentes, y pueden ser en forma afirmativa o inquisitiva. Las que no satisfagan estos requisitos, serán desecharadas de plano, sin que proceda recurso alguno; pero se asentarán literalmente en autos.*

Artículo 145. *Previo a rendir su testimonio, los testigos deberán protestar conducirse con verdad y serán apercibidos de las penas en que incurren aquellos que declaran con falsedad ante autoridad distinta a la judicial.*

Se hará constar su nombre, domicilio, nacionalidad, lugar de residencia y ocupación, si es pariente por consanguinidad o afinidad de alguna de las partes, si mantiene con alguna de ellas relaciones de amistad o de negocios, o bien, si tiene alguna enemistad o animadversión hacia cualquiera de las partes.

Al terminar su testimonio, los testigos deberán manifestar la razón de su dicho, es decir, el por qué saben y les consta lo que manifestaron en su testificación.

COMENTARIO

Antes de testificar, las y los testigos deben comprometerse a decir la verdad y serán advertidos sobre las consecuencias legales de declarar falsamente ante una autoridad que no sea judicial.

La protesta de decir verdad implica que se debe hacer una promesa formal de declarar la verdad como acto solemne que busca asegurar la honestidad del testimonio.

El apercibimiento de falsedad implica que la o el testigo debe ser informado sobre las consecuencias legales que puede tener el hecho de declarar cosas falsas.

Retomado también del Código multirreferido:

Artículo 176. *Después de tomarse, al testigo, la protesta de conducirse con verdad, y de advertirlo de las penas en que incurre el que se produce con falsedad, se hará constar su nombre, edad, estado, lugar de residencia, ocupación, domicilio, si es pariente consanguíneo o afin de alguno de los litigantes, y en qué grado; si tiene interés directo en el pleito o en otro semejante, y si es amigo íntimo o enemigo de alguna de las partes. A continuación, se procederá al examen.*

Artículo 146. *Los testigos serán interrogados por separado, debiendo la autoridad resolutora tomar las medidas pertinentes para evitar que entre ellos se comuniquen.*

Los testigos ofrecidos por una de las partes, rendirán su testimonio el mismo día, sin excepción, para lo cual se podrán habilitar días y horas inhábiles. De la misma forma se procederá con los testigos de las demás partes, hasta que todos los testigos sean examinados por las partes y la autoridad resolutora.

COMENTARIO

La autoridad sustanciadora debe asegurar que las declaraciones de cada testigo sean independientes y no influenciadas por lo que otros testigos hayan manifestado y para ello debe evitar que los testigos hablen entre sí, antes o durante sus declaraciones, para que cada uno ofrezca su testimonio sin la influencia de los demás.

Esto en aras de garantizar la imparcialidad y la integridad del procedimiento.

Nuevamente se retoma del CFPC:

Artículo 177. Los testigos serán examinados separada y sucesivamente, sin que unos puedan presenciar las declaraciones de los otros. Cuando no fuere posible terminar el examen de los testigos en un solo día, la diligencia se suspenderá para continuarse al día siguiente hábil.

Artículo 147. Cuando el testigo desconozca el idioma español, o no lo sepa leer, la autoridad resolutora designará un traductor, debiendo asentar la declaración del absolviente en español, así como en la lengua o dialecto del absolviente, lo anterior, con auxilio del traductor.

Tratándose de personas que presenten alguna discapacidad visual, auditiva o de locución se deberá solicitar la intervención de peritos que les permitan tener un trato digno y apropiado en los procedimientos de responsabilidad administrativa en que intervengan.

COMENTARIO

Cuando un testigo no hable español o no pueda leerlo o comprenderlo con claridad, la autoridad sustanciadora debe asegurarse de designar a una persona traductora para garantizar que la o el testigo declare con claridad asegurando que pueda comprender las preguntas y expresar con claridad sus respuestas de manera efectiva.

En los procedimientos disciplinarios que participen como testigos personas con discapacidad visual, auditiva o de locución, es necesario solicitar la intervención de peritos para garantizar un trato digno, justo y adecuado para asegurar igualmente que puedan comprender plenamente el alcance de lo que se les pregunta.

La sustanciadora podrá solicitar el apoyo de intérpretes de lengua de señas, sistemas de audio-descripción, o formatos accesibles para personas con discapacidad visual.

Esto también evita situaciones en las que la discapacidad sea motivo de limitación o impedimento de la participación de la persona en el procedimiento disciplinario y se le discrimine por sus circunstancias.

También retomado del CFPC:

Artículo 180. Si el testigo no habla el castellano, rendirá su declaración por medio de intérprete, que será nombrado por el tribunal. Cuando el testigo lo pidiere, además de asentarse su declaración en español, podrá escribirse en su propio idioma, por él o por el intérprete.

Este último deberá, antes de desempeñar su encargo, protestar hacerlo lealmente, haciéndose constar esta circunstancia.

Si el testigo fuere indígena y no hable el español, o hablándolo no lo supiera leer, deberá asistirle un intérprete con conocimiento de su lengua y cultura, a fin de que rinda su testimonio, sea en su propia lengua o en español; pero en cualquier caso, el mismo deberá asentarse en ambos idiomas.

Cuando el testigo tuviese alguna discapacidad visual, auditiva o de locución, el juez de la causa deberá ordenar a petición del oferente de la prueba o de la persona que dará testimonio, la asistencia necesaria en materia de estenografía proyectada, en los términos de la fracción VI del artículo 2 de la Ley General de las Personas con Discapacidad o de un traductor o intérprete.

Artículo 148. *Las preguntas que se formulen a los testigos y sus correspondientes respuestas, constarán literalmente en el acta respectiva, la cual deberá ser firmada por las partes y los testigos, previa lectura que realicen de la misma, o bien, solicitar que sea leída por el servidor público que designe la autoridad resolutora.*

Para las personas con discapacidad visual, auditiva o de locución, que participen en la diligencia, se adoptarán las medidas necesarias para que puedan tener acceso a la información antes de firmar o imprimir su huella dactilar en el acta.

En caso de que las partes no pudieran o quisieran firmar el acta o imprimir su huella dactilar, la firmará en su lugar la autoridad resolutora, haciendo constar tal circunstancia.

COMENTARIO

CIUDADANA

En los procedimientos disciplinarios las preguntas formuladas a las y los testigos, así como sus respuestas deben quedar registradas textualmente en el acta correspondiente para asegurar la transparencia y la precisión del testimonio, permitiendo que las partes y la autoridad tengan acceso a la información tal como fue expresada durante el desahogo de la prueba y que no haya lugar a interpretaciones erróneas sobre lo que la o el testigo efectivamente declaró.

CFPC:

Artículo 181. *Cada respuesta del testigo se hará constar en autos, en forma que, al mismo tiempo, se comprenda, en ella, el sentido o términos de la pregunta formulada. Sólo cuando lo pida una parte, respecto a preguntas especiales, puede el tribunal, permitir que, primero, se escriba textualmente la pregunta, y, a continuación, la respuesta.*

Artículo 149. Los testigos podrán ser tachados por las partes, en la vía incidental, en los términos y supuestos previstos en la presente Ley.

COMENTARIO

Esta Ley se refiere a los incidentes de tacha de testigos y establece que será necesario que quien promueva el incidente señale con precisión las razones que tiene para ello, así como las pruebas que sustenten sus afirmaciones, pues de lo contrario, será desechado de plano.

Las y los testigos pueden ser tachados por las partes en el procedimiento de responsabilidades administrativas mediante un incidente, lo que implica abrir un "expedientillo incidental" para analizar si la o el testigo debe ser excluido por alguna causa específica.

La "tacha de testigos" es el derecho que tienen las partes de impugnar la credibilidad o idoneidad de un testigo por la existencia de circunstancias que puedan afectar la imparcialidad o veracidad del testimonio.

Algunas causas comunes son el parentesco, el conflicto de interés, amistad o enemistad manifiesta o antecedentes de que la o el testigo ha declarado con falsedad en otros casos y su credibilidad sea cuestionable.

Artículo 150. Son pruebas documentales todas aquellas en la que conste información escrita, visual o auditiva, sin importar el material, formato o dispositivo en la que se encuentre plasmada o consignada.

La autoridad resolutora, podrá solicitar a las partes que ofrezcan la prueba, que aporten los instrumentos tecnológicos que permitan la apreciación de los documentos, cuando éstos no estén a su disposición. En caso de no contar con tales instrumentos, dicha autoridad podrá solicitar la colaboración de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México o de cualquier otra institución pública o educativa, que permita el acceso a los instrumentos tecnológicos que se requieran para la apreciación de las pruebas documentales.

COMENTARIO

Dentro de esta categoría de documentales, la Ley contempla que son aquellas en la que conste información de manera escrita, visual o auditiva, sin importar el material, formato o

dispositivo en la que esté plasmada o consignada. Hoy en día es importante aprovechar las tecnologías en estos aspectos.

Resulta interesante que se incorporó la posibilidad de que la autoridad disciplinaria pueda solicitar la colaboración del Ministerio Público.

También de las instituciones públicas de educación superior, (Universidades) para que le permitan el acceso al instrumental tecnológico necesario para la apreciación de las pruebas documentales.

Ello, pues algunas cuentan con áreas de investigación específicas que pueden ser de utilidad para los fines de lo previsto en este artículo.

Artículo 151. *Son documentos públicos, aquellos que sean expedidos por servidores públicos federales, estatales y municipales, en el ejercicio de sus funciones.*

Son documentos privados, los que no cumplen con la condición anterior.

COMENTARIO

Los documentos expedidos por servidores públicos de todos los ámbitos en el ejercicio de sus funciones, se consideran documentos públicos y tienen carácter oficial y valor probatorio.

Deben ser accesibles y confiables para toda persona.

Los documentos públicos prueban r actos, hechos o situaciones jurídicas, y a tener efectos legales.

Los documentos privados son los que no cumplen con las características de un documento público, es decir, son aquellos que no son emitidos por alguna autoridad pública.

Es decir, los documentos privados son elaborados y firmados por particulares, sin intervención alguna autoridad.

Sirve como medio de prueba, pero su valor probatorio depende de su reconocimiento o autenticación y puede ser cuestionado u objetado por alguna de las partes.

El Código Federal de Procedimientos Civiles señalaba al respecto:

Artículo 129. *Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones. La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes.*

Artículo 152. Los documentos que consten en idioma extranjero o en cualquier otra lengua o dialecto, deberán ser traducidos al español castellano, para tal efecto, la autoridad resolutora solicitará la traducción a través del perito que la misma designe.

Las objeciones que presenten las partes a la traducción, se tramitarán y resolverán en la vía incidental.

COMENTARIO

Los documentos en idioma extranjero o en cualquier otra lengua o dialecto deben ser traducidos al español para que sean válidos y puedan ser entendidos por las autoridades y las partes en el procedimiento disciplinario y que no existan malentendidos debido a la diferencia de idiomas.

El multirreferido Código señalaba:

Artículo 132. De la traducción de los documentos que se presenten en idioma extranjero, se mandará dar vista a la parte contraria, para que, dentro de tres días, manifieste si está conforme. Si lo estuviere o no contestare la vista, se pasará por la traducción; en caso contrario, el tribunal nombrará traductor.

Artículo 153. Los documentos privados se presentarán en original y cuando formen parte de un expediente o legajo, se exhibirán únicamente para su compulsa, en la parte que señalen los interesados.

COMENTARIO

Los documentos privados, cuando son presentados como prueba en el procedimiento de responsabilidades administrativas deben ser originales, pero si ya forman parte de un expediente, solo se exhibirán para su cotejo en la parte de interés.

La compulsa significa que se verificará la autenticidad y contenido del documento comparándolo con el original.

Igualmente, este artículo fue inspirado en el CFPC:

Artículo 136. Los documentos privados se presentarán originales, y, cuando formen parte de un libro, expediente o legajo, se exhibirán para que se compulse la parte que señalen los interesados.

Artículo 154. Podrá pedirse el cotejo de firmas, letras o huellas dactilares, siempre que se niegue o se ponga en duda la autenticidad de un documento público o privado.

La persona que solicite el cotejo señalará el documento o documentos indubitados para hacer el cotejo, en su defecto, solicitará a la autoridad resolutora que cite al autor de la firma, letras o huella dactilar, para que en su presencia estampe aquellas necesarias para su cotejo.

COMENTARIO

Cuando se niegue o se ponga en duda la autenticidad de un documento, ya sea público o privado, se puede solicitar el cotejo de firmas, letras o huellas dactilares para verificar si la firma, letra o huella coincide con la de la persona a la que se le atribuye su suscripción.

Los peritos calígrafos o grafólogos normalmente analizan las características gráficas de las firmas, letras o huellas dactilares para determinar si hay concordancias o discrepancias.

El análisis puede incluir la velocidad, la forma de las letras o símbolos, la presión al escribir o la inclinación, entre otros aspectos.

Retomado también del CFPC:

Artículo 138. Podrá pedirse el cotejo de firmas, letras o huellas digitales, siempre que se niegue o que se ponga en duda la autenticidad de un documento privado. Para este cotejo se procederá con sujeción a lo que se previene en el capítulo IV, de este Título.

Artículo 155. Se considerarán indubitables para realizar el cotejo:

I. Los documentos que las partes reconozcan como tales, de común acuerdo.

II. Los documentos privados cuya letra o firma haya sido reconocida ante la autoridad resolutora, por aquél a quien se atribuya la dudosa.

III. Los documentos cuya letra, firma o huella dactilar haya sido declarada en la vía judicial como propia de aquél a quien se atribuya la dudosa, salvo que dicha declaración se haya hecho en rebeldía.

IV. Las letras, firmas o huellas dactilares que hayan sido puestas en presencia de la autoridad resolutora en actuaciones propias del procedimiento de responsabilidad,

por la parte cuya firma, letra o huella dactilar se trate de comprobar.

COMENTARIO

Como ya se señaló, la compulsa o cotejo de documentos se utiliza para determinar la autenticidad de alguna firma o letra en documentos cuya validez se cuestiona.

Para llevar a cabo este cotejo, es necesario contar con documentos indubitables, es decir, aquellos cuya autenticidad no está en duda.

La comparación de un documento dudoso o dubitado con un documento indubitable permite a los peritos determinar si la firma o letra cuestionada pertenece a la misma persona que firmó o escribió el documento indubitable.

También retomado del CFPC:

Artículo 140. *Se considerarán indubitados para el cotejo:*

- I. *Los documentos que las partes reconozcan como tales, de común acuerdo;*
- II. *Los documentos privados cuya letra o firma haya sido reconocida, en juicio, por aquel a quien se atribuya la dudosa;*
- III. *Los documentos cuya letra, firma o huella digital haya sido judicialmente declarada propia de aquel a quien se atribuya la dudosa, exceptuando el caso en que la declaración haya sido hecha en rebeldía;*
- IV. *El escrito impugnado, en la parte en que reconozca la letra como suya aquél a quien perjudique, y*
- V. *Las firmas o huellas digitales puestas en actuaciones judiciales, en presencia del secretario del tribunal, o de quien haga sus veces, por la parte cuya firma, letra o huella digital se trate de comprobar, y las puestas ante cualquier otro funcionario revestido de la fe pública.*

Artículo 156. *La autoridad substanciadora o resolutora podrá solicitar la colaboración de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México o de cualquier otra institución pública o educativa, para determinar la autenticidad de cualquier documento que sea cuestionado por las partes.*

COMENTARIO

Este artículo resulta inaplicable, pues el Ministerio Público perdió esa facultad a partir del sistema penal acusatorio de 2008.

De conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), el Ministerio Público carece de fe pública pues sus actuaciones son válidas y certificadas por el Juez de Control.

Ver artículos 127 al 131 y 380 al 383m del CNPP.

Se agrega a las instituciones públicas o educativas de manera general, sin determinar cuáles pudieran tener fe pública.

Artículo 157. *Las partes podrán objetar el alcance y valor probatorio de los documentos aportados como prueba en el procedimiento de responsabilidad administrativa, en la vía incidental prevista en la presente Ley.*

COMENTARIO

Las partes pueden cuestionar la relevancia, credibilidad o autenticidad de un documento presentado por la parte contraria.

Impugnar el alcance y valor probatorio de un documento no está relacionado siempre con su autenticidad sino con el alcance y relación que tiene con los hechos que se afirman.

La objeción es un derecho procesal para garantizar que se consideren como pruebas válidas las que solo tengan relación directa con la litis.

Artículo 158. *Se reconoce como prueba la información generada, comunicada, recibida o archivada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología.*

Para valorar el alcance probatorio de dicha información, se valorará primordialmente la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada y en su caso, si es posible atribuir a las personas señaladas en la prueba, el contenido de la información respectiva y el acceso para su ulterior consulta.

Cuando la Ley requiera que un documento sea conservado y presentado en su forma original, ese requisito quedará satisfecho si se acredita que la información generada, comunicada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, se ha mantenido íntegra e inalterada a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva y ésta pueda ser accesible para su ulterior consulta.

COMENTARIO

La información generada, comunicada, recibida o archivada en medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología, se considera prueba, y su valor probatorio se determinará principalmente por la fiabilidad del método utilizado para su creación, transmisión, recepción o almacenamiento.

La información en formato digital como correos electrónicos, documentos electrónicos y registros de bases de datos, puede ser utilizada como prueba en el procedimiento disciplinario pero el valor probatorio de esta información no es "automático" pues debe evaluarse la fiabilidad del medio y del método utilizado para generarla y gestionarla.

La fiabilidad del método debe analizarse bajo las siguientes premisas:

Integridad: ¿Se ha mantenido la información inalterada desde su creación hasta su presentación como prueba?

Autenticidad: ¿Se puede verificar la identidad de la persona o entidad que generó la información?

Disponibilidad: ¿Se puede acceder a la información de manera oportuna y sin problemas?

Conservación: ¿Se han tomado medidas para garantizar la conservación a largo plazo de la información?

Control de acceso: ¿Quién tiene acceso a la información y cómo se controla ese acceso?

Procedencia: ¿Cuál es el origen de la información y cómo se recopiló?

Apoyo para estos conceptos:

<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/23846>

Artículo así mismo inspirado en el CFPC:

Artículo 210-A. Se reconoce como prueba la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología. Para valorar la fuerza probatoria de la información a que se refiere el párrafo anterior, se estimará primordialmente la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada y, en su caso, si es posible atribuir a las personas obligadas el contenido de la información relativa y ser accesible para su ulterior consulta. Cuando la ley requiera que un documento sea conservado y presentado en su forma original, ese requisito quedará satisfecho si se acredita que la información generada, comunicada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, se ha mantenido íntegra e inalterada a partir

del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva y ésta pueda ser accesible para su ulterior consulta.

Artículo 159. *La prueba pericial será ofrecida cuando para determinar la verdad de los hechos se requiera contar con los conocimientos especiales de una ciencia, arte, técnica, oficio, industria o profesión.*

COMENTARIO

La prueba pericial se ofrece cuando para conocer la verdad de los hechos se requiere de conocimientos especializados que no son del dominio común de las autoridades resolutoras y que provienen de alguna ciencia, arte, técnica, oficio, industria o profesión y algún hecho relacionado con esto no es de fácil comprensión.

Un perito experto en la materia de que se trate puede emitir dictamen o informe una vez analizado el asunto y explicarlo de tal forma que se haga entendible, como elemento esencial para la resolución de algunos asuntos.

Relacionado en el CFPC:

Artículo 143. *La prueba pericial tendrá lugar en las cuestiones de un negocio relativas a alguna ciencia o arte, y en los casos en que expresamente lo prevenga la ley.*

Artículo 160. *Quienes sean propuestos como peritos deberán tener título en la ciencia, arte, técnica, oficio, industria o profesión a que pertenezca la cuestión sobre la cual han de rendir su peritaje, siempre que la Ley así lo determine. En caso contrario, podrán ser autorizados por la autoridad resolutora para actuar como peritos, quienes a su juicio cuenten con los conocimientos y la experiencia necesaria para emitir un dictamen sobre la materia que se trate.*

COMENTARIO

Este artículo contiene un error pues no es la autoridad resolutora sino la sustanciadora la que desahoga pruebas.

Por regla general los peritos deben contar con título oficial en la disciplina correspondiente a la materia sobre la que deben dictaminar, sin embargo, este artículo establece una excepción para que la autoridad resolutora pueda autorizar como peritos a personas con conocimientos y experiencia suficientes en el tema que se trate a su consideración.

En este último caso, la persona sujeta a procedimiento de responsabilidades administrativas podrá analizar si el criterio de la autoridad sustanciadora fue adecuado y efectivamente las

personas señaladas para realizar el peritaje, efectivamente cuentan con la capacidad técnica y profesional para ello y eventualmente objetarlo.

Inspiración en el CFPC:

Artículo 144. *Los peritos deben tener título en la ciencia o arte a que pertenezca la cuestión sobre que ha de oírse su parecer, si la profesión o el arte estuviere legalmente reglamentado. Si la profesión o el arte no estuviere legalmente reglamentado, o, esténdolo, no hubiere peritos en el lugar, podrán ser nombradas cualesquiera personas entendidas, a juicio del tribunal, aun cuando no tengan título.*

Artículo 161. *Las partes ofrecerán a sus peritos indicando expresamente la ciencia, arte, técnica, oficio, industria o profesión sobre la que deberá desahogarse la prueba, así como los puntos y las cuestiones sobre las que versará.*

COMENTARIO

Al ofrecer una prueba pericial se debe especificar claramente la ciencia, arte, técnica, oficio, industria o profesión que se relaciona con dicha prueba, así como los puntos y cuestiones particulares sobre las que versará el dictamen del perito, es decir, definir el objeto de la prueba estableciendo los puntos sobre los que se deberá pronunciar el peritaje, lo que es garantizar que esta prueba sea útil para el conocimiento de la verdad.

También retomado del CFPC:

Artículo 145. *Cada parte nombrará un perito, a no ser que se pusieren de acuerdo en el nombramiento de uno solo. Si fueren más de dos los litigantes, nombrarán un perito los que sustuvieren unas mismas pretensiones, y otro los que las contradigan. Si los que deben nombrar un perito no pudieren ponerse de acuerdo, el tribunal designará uno de entre los que propongan los interesados.*

Lectura recomendada:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-03/ADR-651-2016-170307.pdf

Artículo 162. *En el acuerdo en que se resuelva la admisión de la prueba, se requerirá al oferente para que presente a su perito el día y hora que señale la autoridad resolutora, a fin de que acepte y proteste el cargo conferido en los términos de Ley. En caso de no hacerlo, se tendrá por no ofrecida la prueba.*

COMENTARIO

En este artículo se garantiza que la prueba pericial sea presentada de manera formal y dentro de los plazos establecidos por esta Ley.

La aceptación y protesta del cargo por parte del perito es para asegurarse de que actuará con imparcialidad y responsabilidad en su trabajo.

Cuando el oferente no cumpla con este requisito, se da por entendida su falta de interés en que la prueba sea admitida.

Lectura recomendada:

<https://www.corteidh.or.cr/tabcasas/r37709.pdf>

Inspiración en el CFPC:

Artículo 147. Los peritos nombrados por las partes serán presentados por éstas al tribunal, dentro de los tres días siguientes de haberseles tenido como tales, a manifestar la aceptación y protesta de desempeñar su encargo con arreglo a la ley. Si no lo hicieren o no aceptaren, el tribunal hará, de oficio, desde luego, los nombramientos que a aquéllas correspondía. Los peritos nombrados por el tribunal serán notificados personalmente de su designación, para que manifiesten si aceptan y protestan desempeñar el cargo.

Artículo 163. Al admitir la prueba pericial, la autoridad resolutora dará vista a las demás partes por el término de tres días hábiles, para que, de ser el caso, propongan la ampliación del peritaje en otros puntos y cuestiones para que el perito determine.

COMENTARIO

Si la autoridad sustanciadora admite una prueba pericial, se les da a las partes un plazo máximo para solicitar que el perito examine cuestiones adicionales que no se incluyeron en la solicitud de origen.

Esto garantiza que las partes tengan oportunidad de presentar todos sus planteamientos y que el peritaje o dictamen esté completo.

Artículo 164. Una vez que el perito haya aceptado y protestado su cargo, la autoridad resolutora fijará un plazo prudente para que el perito emita su dictamen correspondiente. En caso de no presentarse dicho dictamen en el término que para tal efecto se establezca, la prueba se declarará desierta.

COMENTARIO

Una vez que un perito acepta y jura su cargo, la autoridad sustanciadora establece un plazo razonable para que emita su dictamen.

Si el dictamen no se presenta dentro del plazo fijado, se considerará la prueba como no presentada.

Lectura recomendada:

https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2023/10/2_324149_7051.docx

Artículo 165. *Las demás partes del procedimiento administrativo, podrán a su vez designar un perito para que se pronuncie sobre los aspectos cuestionados por el oferente de la prueba, así como por los puntos y cuestiones ampliados, debiéndose proceder en los términos descritos en el artículo 162 de la presente Ley.*

Presentados los dictámenes correspondientes, la autoridad resolutora convocará a los peritos a una audiencia en donde las partes y dicha autoridad podrán solicitarles las aclaraciones y explicaciones que consideren pertinentes.

COMENTARIO

Nuevamente la Ley Local incluye en un artículo el contenido de dos de la Ley General.

Por equidad procesal-procedimental cualquiera de las partes en el procedimiento disciplinario está en posibilidad de ofrecer su propio perito.

La designación de peritos de partes diferentes al oferente de la prueba es un derecho que garantiza la igualdad de todas las partes en el procedimiento que permite presentar otras perspectivas a través de diverso perito y otorga mayores elementos a la autoridad resolutora para emitir una sentencia congruente y justa.

Artículo 166. *Las partes absorberán los costos que resulten por los honorarios de los peritos que ofrezcan como medio de prueba.*

COMENTARIO

Las partes en el procedimiento deben cubrir por razones obvias los honorarios de los peritos que ofrecen como prueba.

Evidentemente si la autoridad sustanciadora solicita una prueba pericial deberá hacerse cargo de los honorarios correspondientes.

Inspiración en el CFPC:

Artículo 159. Los honorarios de cada perito serán pagados por la parte que lo nombró, o en cuya rebeldía lo hubiere nombrado el tribunal, y, los del tercero, por ambas partes, sin perjuicio de lo que se resuelva definitivamente sobre condenación en costas.

Artículo 167. De considerarlo pertinente, la autoridad resolutora podrá solicitar la colaboración de la Fiscalía General o de cualquier otra institución pública o educativa, para que, a través de un perito tercero en la ciencia, arte, técnica, industria, oficio o profesión adscritos a tales instituciones, emitan un dictamen sobre aquellas cuestiones o puntos controvertidos por las partes en el desahogo de la prueba pericial, o sobre aquellos aspectos que estime necesarios para el esclarecimiento de los hechos.

COMENTARIO

Esta posibilidad también se encuentra prevista para las documentales.

Artículo 168. La inspección podrá ofrecerse como medio probatorio y su desahogo estará a cargo de la autoridad resolutora, procederá cuando así sea solicitada por cualquiera de las partes, o bien, cuando de oficio lo estime conducente dicha autoridad y tiene por objeto el esclarecimiento de los hechos, siempre que no se requieran conocimientos especiales para la apreciación de los objetos, cosas, lugares o hechos que se pretendan inspeccionar.

COMENTARIO

Nuevamente la Ley hace mala referencia a la autoridad resolutora, cuando es la sustanciadora la que desahoga pruebas.

La inspección tiene como finalidad principal obtener información relevante para la resolución del procedimiento disciplinario.

Las inspecciones sirven para constatar hechos, verificación de documentos, evaluación de instalaciones u otros aspectos relacionados con la litis del asunto.

La autoridad sustanciadora puede aceptar o rechazar la solicitud de inspección de las partes o incluso ordenar una inspección de oficio si lo considera necesario para la debida integración del expediente y para que resolución esté apegada a la verdad material.

Similar a la inspección Judicial que preveía el CFPC:

Artículo 161. La inspección judicial puede practicarse, a petición de parte o por disposición del tribunal, con oportuna citación, cuando pueda servir para aclarar o fijar hechos relativos a la contienda que no requieran conocimientos técnicos especiales.

Artículo 169. El oferente de la prueba de inspección, deberá precisar los objetos, cosas, lugares o hechos que pretendan ser inspeccionados.

COMENTARIO

En la prueba de inspección, quien la ofrece debe especificar claramente el objeto, cosa, lugar o hecho a inspeccionar.

Es decir, debe definir con precisión qué se va a examinar, el lugar donde se realizará la inspección, los períodos de tiempo o documentos que se tienen que considerar.

Normalmente se ofrece de manera afirmativa, estableciendo los hechos o cuestiones que se quieren probar con la inspección.

En muchas leyes procesales se determina este alcance de las inspecciones.

Por ejemplo, en materia laboral, la Ley Federal del Trabajo dispone:

Artículo 827.- La parte que ofrezca la inspección deberá precisar el objeto materia de la misma, los períodos que abarcará y los objetos y documentos que deben ser examinados. Al ofrecerse la prueba, deberá hacerse en sentido afirmativo, fijando los hechos o cuestiones que se pretenden acreditar con la misma.

Artículo 170. Una vez ofrecida la prueba de inspección y antes de su admisión, la autoridad resolutora dará vista a las otras partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga y en su caso, propongan la ampliación de los objetos, cosas, lugares o hechos que serán objeto de inspección.

COMENTARIO

Una vez que se ha propuesto u ofrecido una inspección como medio de prueba, la autoridad sustanciadora no debe aceptarla o desecharla sin dar vista a las partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga y en su caso solicitar que los alcances de la inspección se amplíen y con ello garantizar la equidad procesal y tener los elementos suficientes para que la resolutora emita una decisión adecuada.

Artículo 171. Para el desahogo de la prueba de inspección, la autoridad resolutora citará a las partes en el lugar donde se

llevará a cabo, quienes podrán acudir y hacer las observaciones que consideren pertinentes.

COMENTARIO

Nuevamente se cita indebidamente como autoridad competente a la resolutora.

Una vez que se ha ordenado la inspección, la autoridad sustanciadora designará a las personas que participarán en la inspección, definirá el alcance y la forma en que se realizará, y levantará un acta-informe que describa con claridad los resultados de la inspección.

Para facilitar el desahogo de la prueba y obtener todos los elementos que permitan el conocimiento de la verdad, se deberá dar vista a las partes para que, en su caso, propongan la ampliación del alcance de la inspección.

La autoridad o sus representantes deberán estar presentes en el lugar donde se desahogue la inspección.

Artículo 172. *Al concluir el desahogo de la inspección, se integrará un acta que deberá ser firmada por quienes en ella participaron. En caso de no querer hacerlo, o estar impedidos para ello, la autoridad resolutora firmará el acta respectiva haciendo constar tal circunstancia.*

COMENTARIO

Para darle certeza jurídica al desahogo de la prueba, se debe levantar el acta correspondiente y ser firmada por quienes intervengan en la misma.

En la práctica, hay ocasiones en que alguna de las partes no puede o se niega a firmar, por lo que, en este caso, solamente se hace constar tal negativa o imposibilidad.

SECCIÓN SEXTA DE LOS INCIDENTES

Artículo 173. *Los incidentes que no tengan señalado una tramitación especial se promoverán a través de la presentación de un escrito por cada una de las partes y se tendrán tres días hábiles para resolver. En caso de que se ofrezcan pruebas, se hará en el escrito de presentación respectivo, si tales pruebas no tienen relación con los hechos controvertidos en el incidente, o bien, si la materia del mismo solo versa sobre puntos de derecho, la autoridad*

substanciadora o resolutora, según sea el caso, desechará las pruebas. En caso de ser admitidas, se fijará una audiencia dentro de los diez días hábiles siguientes a la admisión del incidente donde se recibirán y desahogarán las pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se les citará para oír la resolución que corresponda.

Cuando los incidentes tengan por objeto la tacha de testigos, o bien, objetar pruebas en cuanto a su alcance y valor probatorio, será necesario que quien promueva el incidente precise las razones que tiene para ello, fundamentando y motivando su petición, así mismo adjunte las pruebas que lo sustenten. En caso de no hacerlo, el incidente será desechado de plano.

Los incidentes que tengan por objeto declarar la nulidad del emplazamiento, interrumpirán la continuación del procedimiento administrativo.

COMENTARIO

Los incidentes son cuestiones accesorias que surgen durante el desarrollo de un procedimiento disciplinario y deben resolverse de inmediato.

Cuando un incidente no tiene un procedimiento específico en la Ley, se debe seguir la regla general de su tramitación:

La siguiente sentencia de la SCJN aborda el tema de los incidentes en materia laboral, pero es muy orientadora:

https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2019/4/2_264862_4701.docx#:~:text=De%20lo%20anterior%2C%20podemos%20concluir,inmediata%20en%20el%20negocio%20principal.

Inspiración en el CFPC:

Artículo 358.- Los incidentes que no tengan señalada una tramitación especial, se sujetarán a la establecida en este Título.

Artículo 183. Cuando los incidentes tengan por objeto tachar testigos, o bien, objetar pruebas en cuanto su alcance y valor probatorio, será necesario que quien promueva el incidente señale con precisión las razones que tiene para ello, así como las pruebas que sustenten sus afirmaciones. En caso de no hacerlo así, el incidente será desechado de plano.

SECCIÓN SÉPTIMA DE LA ACUMULACIÓN

Artículo 174. La acumulación de los procedimientos administrativos será procedente en los siguientes supuestos:

I. Cuando a dos o más personas se les atribuya la comisión de una o más faltas administrativas que se encuentren relacionadas entre sí con la finalidad de facilitar la ejecución o asegurar la consumación de cualquiera de ellas.

II. Cuando se trate de procedimientos de responsabilidad administrativa donde se imputen dos a más faltas administrativas a la misma persona, siempre que se encuentren relacionadas entre sí, con la finalidad de facilitar la ejecución o asegurar la consumación de cualquiera de ellas.

Cuando resulte procedente la acumulación, será competente para conocer del asunto, la autoridad substancial que haya tenido conocimiento de la falta administrativa cuya sanción a imponer resulte mayor.

Si la falta administrativa amerita la misma sanción, será competente para conocer del asunto la autoridad substancial que primero haya admitido el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

COMENTARIO

Nuevamente la Ley Local incluye en un artículo, el contenido de dos de la Ley General.

La acumulación de expedientes tiene como finalidad la economía y facilidad en la tramitación de juicios y que se resuelva en una sola determinación y así incluso evitar resoluciones contradictorias.

Este artículo resulta muy acertado al determinar la posibilidad de acumular procedimientos disciplinarios, cuando se reúnan los requisitos previstos.

Lo anterior, implica que una autoridad sustancial o resolutora puede optar por acumular dos o más informes de presunta responsabilidad administrativa, para ser resueltos en un solo expediente, si se trata de los mismos sujetos imputados y las faltas administrativas señaladas son coincidentes.

Incluso es posible acumular expedientes de investigación, aunque no esté expresamente señalado para esa etapa previa.

La redacción del último párrafo de este artículo es ambigua e indeterminada, pues en esa etapa procedural, no es posible concluir si la sanción es mayor o menor que otra, ya que

no se ha individualizado, al menos de que se trate de faltas no graves y graves que estén vinculadas entre sí y en ese caso se aplica el supuesto del artículo 14.

SECCIÓN OCTAVA DE LAS NOTIFICACIONES

Artículo 175. *Las notificaciones podrán ser personales, electrónicas o por estrados de la autoridad substancial o, en su caso, de la resolutora.*

COMENTARIO

Este artículo resulta de sobra, si la propia Ley incluye la relación de actos que se deben notificar de manera personal y cuáles no.

Artículo 176. *Las notificaciones se tendrán por hechas a partir del día siguiente en que surtan sus efectos. Las notificaciones personales surtirán sus efectos al día hábil siguiente en que se realicen.*

Las notificaciones por estrados surtirán sus efectos dentro de los tres días hábiles siguientes a que sean publicados en los lugares que sean destinados para tal efecto. La autoridad substancial o resolutora, deberá certificar el día y hora en que hayan sido publicados los acuerdos en los citados estrados.

En las notificaciones electrónicas, se aplicará lo que al respecto establezcan las disposiciones de la materia.

COMENTARIO

En este caso también la Ley Local incorpora el contenido de dos artículos de la norma General.

Es omiso en señalar el tiempo que deberán permanecer fijados los documentos en los estrados.

Por ejemplo, en materia fiscal, la notificación por estrados es por 15 días, en un sitio abierto al público de sus oficinas y en la página electrónica y se tiene como fecha de notificación, el día 16, contado a partir del día siguiente a aquél en el que se hubiera fijado o publicado el documento.

Artículo 177. *Las autoridades substancial o resolutoras, según sea el caso, podrán solicitar a través de exhorto, la colaboración de los entes públicos para realizar*

las notificaciones personales que deban llevar a cabo en lugares que se encuentren fuera de su jurisdicción.

COMENTARIO

Ya se hicieron comentarios respecto de esta figura en artículos precedentes.

Artículo 178. *Cuando las notificaciones deban realizarse en el extranjero, las autoridades podrán solicitar el auxilio de las autoridades competentes a través de carta rogatoria, para lo cual deberá observarse lo que al respecto dispongan las convenciones o instrumentos internacionales de los que México sea parte.*

COMENTARIO

Ya se hicieron comentarios respecto de esta figura en artículos precedentes.

Artículo 179. *Serán notificados personalmente:*

I. *El emplazamiento al presunto o presuntos responsables de falta administrativa, para que comparezcan al procedimiento de responsabilidad correspondiente.*

Para que el emplazamiento se entienda realizado se deberá entregar copia certificada del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y del acuerdo por el que se admite, de las constancias del expediente de presunta responsabilidad administrativa integrado en la investigación, así como de las demás constancias y pruebas que hayan aportado u ofrecido las autoridades investigadoras para sustentar dicho Informe.

II. *El acuerdo de admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.*

III. *El acuerdo por el que se ordene la citación a la audiencia inicial del procedimiento de responsabilidad administrativa.*

IV. *En el caso de faltas administrativas graves, el acuerdo por el que remiten las constancias originales del expediente del procedimiento de responsabilidad administrativa a la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas.*

V. *Los acuerdos por los que se aperciba a las partes o terceros, con la imposición de medidas de apremio.*

VI. La resolución definitiva que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa.

VII. Las demás que por disposición de Ley así lo requieran, o que las autoridades substancialoras o resolutorias así lo consideren pertinente para garantizar el mejor cumplimiento de sus resoluciones.

COMENTARIO

Las reglas de las notificaciones personales no son muy claras en esta Ley General, como si lo eran en el CFPC, (supletorio en el régimen anterior) e inspiración para la legislación de 2017.

Retomado del CFPC:

ARTÍCULO 309.- Las notificaciones serán personales:

I.- Para emplazar a juicio al demandado, y en todo caso en que se trate de la primera notificación en el negocio;

II.- Cuando dejare de actuarse durante más de seis meses, por cualquier motivo; en este caso, si se ignora el domicilio de una parte, se le hará la notificación por edictos;

III.- Cuando el tribunal estime que se trata de un caso urgente, o que, por alguna circunstancia, deban ser personales, y así lo ordene expresamente, y

IV.- En todo caso, al Procurador de la República y Agentes del Ministerio Público Federal, y cuando la ley expresamente lo disponga.

Artículo 310.- Las notificaciones personales se harán al interesado o a su representante o procurador, en la casa designada, dejándole copia íntegra, autorizada, de la resolución que se notifica.

Al Procurador de la República y a los agentes del Ministerio Público Federal, en sus respectivos casos, las notificaciones personales les serán hechas a ellos o a quienes los substituyan en el ejercicio de sus funciones, en los términos de la ley orgánica de la institución.

Si se tratare de la notificación de la demanda, y a la primera busca no se encontrare a quien deba ser notificado, se le dejará citatorio para que espere, en la casa designada, a hora fija del día siguiente, y, si no espera, se le notificará por instructivo, entregando las copias respectivas al hacer la notificación o dejar el mismo.

Para la debida notificación de las determinaciones de las autoridades y ante algún vacío legal, se deben llevar a cabo estas diligencias con las mejores prácticas que otorguen certeza jurídica.

Se acompaña a continuación un manual expedido por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

<https://trijaem.gob.mx/wp-content/uploads/2019/09/Manual-para-la-Función-de-Actuarios-VFProtegida-3.pdf>

**SECCIÓN NOVENA
DE LOS INFORMES DE PRESUNTA RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA**

Artículo 180. *El Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa será integrado y emitido por las autoridades investigadoras y deberá contener los siguientes elementos:*

I. *El nombre de la autoridad investigadora.*

II. *El domicilio de la autoridad investigadora para oír y recibir notificaciones.*

III. *El nombre o nombres de los servidores públicos que podrán imponerse de los autos que se dicten en el expediente de responsabilidad administrativa por parte de la autoridad investigadora, precisando el alcance de la autorización otorgada.*

IV. *El nombre y domicilio del servidor público a quien se señale como presunto responsable, así como el ente público al que se encuentre adscrito y el cargo que desempeñe.*

En caso de que los presuntos responsables se particulares, se deberá señalar su nombre o razón social, así como el domicilio donde podrán ser emplazados.

V. *La narración lógica y cronológica de los hechos que dieron lugar a la comisión de la presunta falta administrativa.*

VI. *La infracción que se le imputa al señalado como presunto responsable, precisando las razones por las que se considera que ha cometido la falta.*

VII. *Las pruebas que se ofrecerán en el procedimiento de responsabilidad administrativa para acreditar la comisión de la falta administrativa y la responsabilidad atribuida al*

presunto responsable, debiéndose exhibir las pruebas documentales que obren en su poder, o bien, aquellas que no esténdolo, se acrede con el acuse de recibo correspondiente debidamente sellado por la autoridad competente, que la solicitó con la debida oportunidad.

VIII. La solicitud de medidas cautelares, de ser el caso.

IX. Firma autógrafa de la autoridad investigadora.

COMENTARIO

El Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA) ya existía desde el régimen anterior, sin embargo, no estaba integrado a la Ley de Responsabilidades Administrativas.

El IPRA se encontraba descrito en el Reglamento Interior de la entonces Secretaría de la Función Pública, dentro de las facultades de las áreas de auditoría.

Incluso en el 2015, esa dependencia Federal, emitió una Guía para la integración de estos informes.

Aquí el vínculo para consulta:

http://www.cytg2.nl.gob.mx/dociyw/descargas/2018/005/Guias_Especificas_de_Auditoria/Guia_para_la_Elaboracion_de_Informes_e_Integracion_de_Expedientes_de_Casos_de_Presunta_Responsabilidad_de_Servidores_Publicos.pdf

El artículo 18 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas establecía un modelo similar:

Artículo 18. Si de la investigación realizada se advirtieren elementos suficientes que hagan presumir la existencia de las infracciones previstas en el Capítulo Segundo de la presente Ley, la autoridad competente dictará acuerdo de inicio del procedimiento administrativo sancionador, el cual deberá ser notificado en términos del artículo 19 de esta ley. El acuerdo a que hace referencia el párrafo anterior deberá contener, por lo menos:

I. Nombre del presunto infractor o infractores;

II. Datos de identificación del expediente que se integre con motivo del inicio del procedimiento y lugar en donde podrá consultarse;

III. Señalamiento claro, objetivo y preciso de las infracciones que se le imputan y, en su caso, de quien haya actuado como intermediario;

IV. Las disposiciones de esta Ley en que se funde el procedimiento, señalando aquéllas que se estimen transgredidas;

V. *El señalamiento de los beneficios establecidos en esta Ley para las personas que confiesen su responsabilidad sobre la imputación que se les formule, y*

VI. *Nombre y firma de la autoridad competente, así como fecha y lugar de su emisión.*

El Magistrado Jean Claude Tron Petit, lo denomina "Columna Vertebral del Proceso Sancionador".

Señala que ..."el IPRA es la conclusión de la fase de investigación y acusatoria, por lo que, si es deficiente en su redacción y luego en su gestión y defensa, se corre el grave riesgo de que por problemas de operación y cuestionamientos estratégicos fracase el sistema basado en sanciones, que se espera sean efectivas y disuasorias, impidiendo con ello una respuesta efectiva a la grave corrupción. Esto puede indicar que, incluso ante una investigación de excelencia, la función acusatoria pueda ser un fracaso, y no se consiga la disuasión de conductas ilegítimas, por la constante y alta anulación de las sanciones que prima facie se imponen al demostrarse, de manera preponderante, violaciones a formalidades y garantías".

Aquí el documento completo:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5643/5.pdf>

Artículo 181. *En caso de que la autoridad substancial o resolutoria advierta que el informe de presunta responsabilidad administrativa adolece de alguno o algunos de los requisitos señalados en el párrafo anterior, o que la narración de los hechos fuere obscura o imprecisa, prevendrá a la autoridad investigadora para que los subsane en un término de tres días. En caso de no hacerlo se tendrá por no presentado dicho informe, sin perjuicio de que la autoridad investigadora pueda presentarlo nuevamente siempre que la sanción prevista para la falta administrativa en cuestión no haya prescrito.*

COMENTARIO

La debida integración del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa es fundamental para que las autoridades sustancial o resolutoria, cuenten con elementos suficientes para iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades, y en su caso, de resultar procedente impongan las sanciones que correspondan.

En ocasiones no se recaban copias certificadas u originales, o la certificación es cuestionada al no haber evidencia de que se hayan observado los requisitos formales de la misma.

También ha resultado muy recurrente que los auditores confunden los alcances de la normatividad y no encuadran bien la conducta o la califican con expresiones de lenguaje emotivo que no tienen sustento legal, como "indebidamente", "gravemente", "ilicitamente, "a todas luces ilegal", etc, o arribar a apreciaciones subjetivas que no están soportadas con la evidencia documental del expediente.

Para tener por sustentada la imputación en el IPRA basta que se señale de manera clara, concisa y exhaustiva la forma de realización de la conducta, detallando los elementos de la descripción típica de la falta administrativa y su relación con la conducta del servidor público o particular.

En el IPRA se trata de realizar un "juicio de probabilidad" debidamente fundado y motivado, pero no debe abordar cuestiones que son competencia de la autoridad resolutora como valoración de la prueba, grado de culpabilidad o análisis de los elementos de individualización y proporcionalidad.

Un IPRA sólido debe presentar ideas en su orden natural, partir de premisas fiables, ser concreto y conciso, evitando repeticiones innecesarias, no emplear lenguaje subjetivo o emotivo, tener buena gramática y ortografía.

El artículo pudo ser más preciso y señalar: "*En caso de que la Autoridad substanciala al recibir el informe* advierta que adolece de alguno o algunos de los requisitos...

Aquí se observa un defecto de estructura del sistema disciplinario, pues se permite que las autoridades sustanciadoras para faltas no graves puedan intervenir en el análisis de las faltas graves en el IPRA, lo que no resulta muy práctico.

Es decir, el sistema pudo contemplar la posibilidad de que los tribunales de justicia administrativa fueran los que directamente recibieran el Informe para sustanciar todo el procedimiento desde su inicio.

Al no hacerlo de esa manera, se abre la posibilidad de que ya avanzado el procedimiento, después de desahogada la audiencia inicial, el tribunal interprete de manera indebida este artículo y determine la devolución del expediente.

Hace algunos años el Tribunal de Justicia Administrativa regresaba expedientes al OSFEM fundando sus acuerdos en este artículo, cuando es claro que es aplicable únicamente a las autoridades sustanciadoras en sede administrativa al recibir el IPRA y previo a su admisión e inicio del procedimiento disciplinario.

SECCIÓN DÉCIMA DE LA IMPROCEDENCIA Y EL SOBRESEIMIENTO

Artículo 182. Son causas de improcedencia del procedimiento de responsabilidad administrativa, las siguientes:

I. La prescripción de la falta administrativa.

II. Cuando los hechos o las conductas materia del procedimiento administrativo no sean competencia de las autoridades substancialoras o resolutorias. En este caso, por oficio debidamente fundado y motivado, el asunto será turnado para su conocimiento a la autoridad que se estime competente.

III. Cuando las faltas administrativas que se imputen al presunto responsable ya hubieran sido objeto de una resolución que haya causado ejecutoria, pronunciada a las autoridades resolutorias del asunto, siempre que el señalado como presunto responsable sea el mismo en ambos casos.

IV. Cuando de los hechos que se describan en el informe de presunta responsabilidad administrativa, no se advierta la comisión de faltas administrativas.

V. Cuando se omita adjuntar el informe de presunta responsabilidad administrativa.

COMENTARIO

Este artículo obliga a las autoridades a estudiar de oficio la prescripción y no deberá iniciarse un procedimiento, en caso de que haya operado en favor del servidor público o particular.

Esta práctica indebida es usada por algunos OICs y se inician procedimientos de manera temeraria esperando a que el imputado haga valer la prescripción en su favor, lo que, además de ser ilegal, es violatorio de derechos humanos.

También, en ocasiones hay autoridades que desconocen el alcance de sus facultades e inician procedimientos contra servidores públicos o particulares, sin tener la competencia para ello, en razón de jurisdicción o materia, por lo que independientemente de que se los hagan valer, se percatan de ello, deberán declararse incompetentes de oficio y hacerlo del conocimiento de la autoridad competente.

Cuando las faltas administrativas que se imputen ya hubieran sido objeto de una resolución que haya causado ejecutoria pronunciada por las autoridades resolutorias del asunto, opera el principio “*Non bis in idem*”.

Señala, la fracción IV que es causal de improcedencia que los hechos que se detallen en el IPRA no constituyan faltas administrativas, lo que debiera advertirse desde la recepción de este por parte de la sustancialora.

Esto implica la indebida falta de coordinación entre las dos áreas, cuando dependan del mismo órgano interno de control, o de la misma Secretaría.

Al ser el IPRA el fundamento que se debe tener el citatorio, cuando se omita acompañarlo, será causa de improcedencia.

Artículo 183. Procede el sobreseimiento en los casos siguientes:

I. Cuando se actualice o sobrevenga cualquiera de las causas de improcedencia previstas en el artículo anterior.

II. Cuando como consecuencia de una reforma legislativa, la falta administrativa que se imputa al presunto responsable haya quedado derogada.

III. Cuando el señalado como presunto responsable muera en cualquier etapa del procedimiento de responsabilidad administrativa.

Cuando las partes tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la comunicarán de inmediato a la autoridad substancial o resolutora, según sea el caso y de ser posible, exhibirán las constancias que así lo acrediten.

COMENTARIO

Como en materia de amparo y contenciosa administrativa y disciplinaria, siempre procederá el sobreseimiento cuando se actualice o sobrevenga cualquiera de las causas de improcedencia previstas.

Por primera vez, se incorpora el principio de favorabilidad disciplinaria expresamente al señalar que, si desaparece la falta imputada mediante una reforma legislativa, será causal de sobreseimiento.

Si el servidor público o particular imputado muere durante el procedimiento de responsabilidad administrativa, el asunto se queda sin materia por lo que también procede el sobreseimiento.

Independientemente del estudio de oficio que hagan las autoridades, si las partes tienen conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, deberán comunicarla de inmediato y aportar lo necesario para soportar su dicho.

**SECCIÓN DÉCIMO PRIMERA
DE LAS AUDIENCIAS**

Artículo 184. *El desarrollo de las audiencias del procedimiento de responsabilidad administrativa, se llevarán a cabo de conformidad con las siguientes reglas:*

I. Serán públicas.

II. No se permitirá la interrupción de la audiencia por parte de persona alguna, ya sea por los que intervienen en ella o por aquellos ajenos a la misma.

La autoridad a cargo de la dirección en el desarrollo de la audiencia podrá reprimir las interrupciones a la misma, haciendo uso de los medios de apremio previstos en la presente Ley, e incluso estará facultado para ordenar el desalojo de las personas ajenas al procedimiento del local donde se desarrolle la audiencia, cuando a su juicio resulte conveniente para el adecuado desarrollo y continuación de la misma, para lo cual podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública, debiendo hacer constar en el acta respectiva los motivos para ello.

III. Quienes actúen como secretarios, bajo la responsabilidad de la autoridad encargada de la dirección en el desarrollo de la audiencia, deberán hacer constar el día, lugar y hora en que principie la audiencia, la hora en la que termine, así como el nombre de las partes, peritos y testigos y demás personas que hubieren intervenido en la misma, dejando constancia de los incidentes que se hubieren desarrollado durante su celebración.

COMENTARIO

Resulta un gran avance que la Ley determine que las audiencias del procedimiento de responsabilidades administrativa sean públicas.

No se permitirán interrupciones en las audiencias y quien las conduzca, podrá ejercer medios de apremio para recobrar el orden y en casos extremos se ordenará el desalojo de las personas ajenas al procedimiento del lugar donde se esté llevando a cabo, solicitando de ser necesario el auxilio de la fuerza pública.

De todo ello se dejará constancia en el acta que se levante.

Dice el artículo que "quienes actúen como secretarios" (sin detallar a quién se refiere esta figura en derecho disciplinario), deberán hacer constar el día, lugar y hora en que inicie y termine la audiencia, las partes, peritos y testigos y personas que intervengan y dejar constancia de los incidentes que se hubieren presentado.

Artículo 185. Las autoridades substanciadoras o resolutoras tienen el deber de mantener el buen orden y de exigir que se les guarde el respeto y la consideración debidos, por lo que tomarán, de oficio o a petición de parte, todas las medidas necesarias previstas en la presente Ley, tendientes a prevenir o a sancionar cualquier acto contrario a lo anteriormente señalado y al que han de guardarse las partes entre sí, así como las faltas de decoro y probidad, pudiendo requerir el auxilio de la fuerza pública.

Cuando la infracción llegare a tipificar un delito, se procederá contra quienes lo cometieren y de acuerdo a la legislación penal.

COMENTARIO

Artículo relacionado con el anterior.

Se agrega, con redacción un tanto deficiente que, si "la infracción llegare a tipificar un delito, se procederá contra quienes lo cometieren".

SECCIÓN DÉCIMA SEGUNDA DE LAS ACTUACIONES Y RESOLUCIONES

Artículo 186. Los expedientes se integrarán por las autoridades substanciadoras o, en su caso, resolutoras, con la colaboración de las partes, terceros y demás que intervengan en el procedimiento administrativo, conforme a las siguientes reglas:

I. Todos los escritos deberán presentarse en idioma español o lengua nacional y estar firmados por quienes intervengan en ellos, en caso de que no supieren o pudieren firmar bastará con que estampen su huella dactilar, o bien, podrán solicitar a un tercero que firme a su nombre y ruego, debiéndose establecer tal circunstancia en el acta respectiva. En este último caso se requerirá que el promovente comparezca personalmente ante la autoridad substanciadora o resolutora, según sea el caso, a ratificar su escrito, dentro de los tres días siguientes, de no comparecer se tendrá por no presentado el escrito.

II. Los documentos redactados en idioma extranjero, se acompañarán con su debida traducción y de ellos se dará vista a las partes para que manifiesten lo que a su derecho corresponda.

III. En toda actuación las cantidades y fechas se escribirán con letra y número, no se emplearán abreviaturas, ni se rasparán las frases equivocadas, sobre las cuales solo se pondrá una línea delgada que permita su lectura, salvándose al final del documento con toda precisión el error cometido. Lo anterior no será aplicable cuando las actuaciones se realicen por el uso de equipos de cómputo, pero será responsabilidad de la autoridad substancial o resolutora, según corresponda, que en las actuaciones se haga constar de manera fehaciente todo lo acontecido durante su desarrollo.

IV. Todas las constancias que integren el expediente deberán ser foliadas, selladas y rubricadas en orden progresivo.

V. Las actuaciones serán autorizadas por las autoridades substancial o resolutora y en su caso, por el secretario a quien corresponda certificar o dar fe del acto cuando así lo determinen las leyes correspondientes.

COMENTARIO

El entonces vigente Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, disponía en su artículo 56 algo similar, de donde pudo haberse retomado para la incorporación de este artículo:

Artículo 56.-Todos los expedientes se formarán por el tribunal con la colaboración de las partes, terceros, demás interesados y auxiliares que tengan que intervenir en los procedimientos, observando forzosamente las siguientes reglas:

I. Todos los recursos de las partes y actuaciones judiciales deberán escribirse en español y estar firmados por quienes intervengan en ellos. Cuando alguna de las partes no supiere o no pudiere firmar, impondrá su huella digital, firmando otra persona en su nombre y a su ruego, indicando estas circunstancias. La falta de cumplimiento de los requisitos señalados, dará lugar a que no se obsequie la petición que se contenga en el escrito respectivo;

II. Los documentos redactados en idioma extranjero deberán acompañarse con la correspondiente traducción al español;

III. En las actuaciones judiciales, las fechas y cantidades se escribirán con letra, y no se emplearán abreviaturas, ni se rasparán las frases equivocadas, sobre las que sólo se pondrá una línea delgada que permita la lectura salvándose al final del documento con toda precisión el error cometido;

IV. Las actuaciones judiciales deberán ser autorizadas, bajo pena de nulidad, por el funcionario público a quien corresponda dar fe o certificar el acto.

Artículo 187. *Las actuaciones serán nulas cuando carezcan de alguno de los requisitos esenciales, de manera que quede sin defensa cualquiera de las partes.*

No podrá reclamar la nulidad de las actuaciones, la parte que hubiere dado lugar a ellas.

COMENTARIO

Diversos códigos adjetivos, contienen esta disposición desde su creación hace 100 años, por lo que no es nuevo que las actuaciones sean nulas cuando carezcan de sus requisitos mínimos y sobre todo si con ello se deja en estado de indefensión a alguna de las partes, conceptos que además son trasladados de la materia civil a la administrativa.

Artículo 188. *Las resoluciones serán:*

I. *Acuerdos, cuando se trate de resoluciones de trámite.*

II. *Autos provisionales, los que se refieren a determinaciones que se ejecuten provisionalmente.*

III. *Autos preparatorios, a las resoluciones por las que se prepara el conocimiento y decisión de un asunto, se ordena la admisión, la preparación y desahogo de pruebas.*

IV. *Sentencias interlocutorias, aquellas que resuelven sobre un incidente o una cuestión intraprocesal o accesoria al procedimiento.*

V. *Sentencias definitivas, las que resuelven el fondo del procedimiento de responsabilidad administrativa.*

COMENTARIO

En el procedimiento disciplinario hay determinaciones intermedias, incidentales o interlocutorias, provisionales y definitivas.

Se denominan acuerdos, los que sean determinaciones de trámite.

Los autos provisionales, los que se refieren a determinaciones que se ejecuten de manera provisional.

Los autos preparatorios, tienen como finalidad "preparar" el conocimiento y decisión del asunto y son cuando se ordena la admisión, cuando se ordena la preparación de pruebas o su desahogo.

Se denominan sentencias interlocutorias a las que tengan como finalidad resolver un incidente.

Las sentencias definitivas son las que resuelven el fondo del procedimiento de responsabilidad administrativa.

Artículo 189. *Las resoluciones deben ser firmadas de forma autógrafa por la autoridad que la emita y de ser el caso, por el secretario correspondiente, en términos de lo que disponen las leyes de la materia.*

COMENTARIO

Es natural que los actos de autoridad deban contener firma autógrafa del servidor público que los emita.

La firma autógraфа de la autoridad y la de quien actúe como secretario de acuerdos en las determinaciones del Tribunal de Justicia Administrativa, son requisitos esenciales para la validez de la resolución.

La resolución debe ser firmada de forma manuscrita (a mano) no siendo procedentes firmas digitalizadas, impresas o facsímil.

Artículo 189 Bis. *En todas las actuaciones, diligencias, resoluciones o sentencias del procedimiento, es obligación de las autoridades substancialoras y resolutorias actuar de oficio.*

Adicionalmente deberán de juzgar con perspectiva de género y mediante la aplicación de los protocolos e instrumentos normativos para juzgar con perspectiva de género, así como de derechos humanos.

COMENTARIO

Este artículo fue adicionado igualmente que los otros con el denominativo "Bis", mediante publicación en Gaceta el 5 de abril de 2024, en el contexto de una reforma relacionada con actos de hostigamiento y acoso sexual y no tiene correlativo en la Ley General.

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2024/abril/abr051/abr051c.pdf#:~:text=Art%C3%ADculo%20189%20Bis,%20En%20todas%20las%20actuaciones%2C,autoridades%20substancialoras%20y%20resolutorias%20actuar%20de%20oficio>

Las autoridades disciplinarias están obligadas a investigar de oficio, es decir, incluso si no hay una denuncia formal, pero en el caso de las faltas administrativas graves de hostigamiento y acoso sexual resulta sumamente complejo acreditar la falta sin el testimonio de una persona en su calidad de víctima de estas conductas.

En todos los asuntos, inclusive los que no estén relacionados con las faltas graves arriba citadas se deben analizar las cuestiones relacionadas con la perspectiva de género, lo que implica valorar las situaciones desde la perspectiva de las diferencias entre hombres y mujeres, reconociendo y abordando las desigualdades reales existentes y a través de distintos protocolos que sirven de guía para aplicar correctamente la perspectiva de género y los derechos humanos en las decisiones.

La SCJN emitió hace tiempo un "Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, consultable aquí:

https://www.scn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-01/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20genero_2022.pdf

Artículo 190. Los acuerdos, autos y sentencias no podrán modificarse después de haber sido firmadas, pero las autoridades que los emitan sí podrán aclarar algún concepto cuando éstos sean oscuros o imprecisos, sin alterar su esencia.

Las aclaraciones podrán realizarse de oficio, o a petición de parte, se promoverán dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación de la resolución y deberán ser resueltas dentro de los tres días hábiles siguientes.

COMENTARIO

La figura de aclaración de sentencia que existe en la mayoría de las normas adjetivas.

Puede ser de oficio o a petición de parte.

Estas aclaraciones no pueden mejorar el fundamento o modificarlas de fondo y únicamente deben versar sobre los puntos que no hayan quedado claros.

La aclaración de sentencia es una figura procesal mediante la cual no pueden introducirse conceptos nuevos o alterar lo resuelto y que tiene como finalidad subsanar conceptos ambiguos, oscuros o contradictorios, así como omisiones, errores o defectos incurridos en la decisión judicial.

Aunque no se señale, por tutela judicial efectiva, es evidente que la interposición del incidente de aclaración de sentencia interrumpe el plazo para impugnarla, hasta en tanto se emita la referida aclaración.

La tutela judicial efectiva, deriva del artículo 17 constitucional y es el derecho que toda persona tiene dentro de los plazos y términos que fijen las leyes para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales a plantear una pretensión o a defenderse de ésta.

Artículo 191. *Toda resolución deberá ser clara, precisa y congruente con lo promovido por las partes, resolviendo sobre lo que en ellas se hubiere solicitado y deberá emplearse un lenguaje sencillo y claro, evitando transcripciones innecesarias.*

COMENTARIO

En todo asunto, se debe resolver conforme a la litis y el juzgador no puede variarla o incurrir en "Plus petitio" o "Ultra petitio".

La resolución debe ser clara, comprensible y enfocada en la litis.

Muchas autoridades y tribunales acostumbran emitir resoluciones y sentencias extremadamente largas, repetitivas y poco claras, con transcripciones inútiles lo que dificulta su lectura y a veces deja en estado de indefensión a la persona sancionada.

Las resoluciones y sentencias deben estar apegadas estrictamente al Silogismo Jurídico, como herramienta de la Lógica basada en un razonamiento deductivo integrado por una Premisa mayor (la norma), una Premisa Menor (los hechos del caso a resolver), y una Conclusión (la decisión).

Este proceso ayuda a garantizar que las resoluciones y sentencias tengan certeza jurídica y claridad.

Se comparte una guía expedida por el Poder Judicial Federal:

<https://www.cjf.gob.mx/resources/lenguajeSencillo/pautasElaboracionResoluciones.pdf>

Artículo 192. *Las resoluciones se considerarán que han quedado firmes, cuando transcurridos los plazos previstos en la presente Ley, no se haya interpuesto en su contra recurso alguno, o bien, desde su emisión cuando no proceda contra ellas recurso o medio ordinario de defensa.*

COMENTARIO

Cuando una resolución queda firme, adquiere la calidad de cosa juzgada.

La redacción de este artículo es confusa y pudiera generar incertidumbre jurídica al referirse en la primera parte a "recursos" en general y en la última parte señalar "recurso o medio ordinario de defensa".

Al hacer esta mención, pareciera que un expediente de responsabilidades administrativas queda firme cuando ya no admite medio ordinario de defensa, pero todavía se puede interponer el amparo, lo que implica que el asunto realmente no se puede considerar firme, pues si bien, se han agotado los medios ordinarios, queda la vía del amparo para objetarlos.

Para entender más sobre el tema, la siguiente jurisprudencia hace referencia a los medios ordinarios de defensa con relación al principio de definitividad.

Época: Novena Época Registro: 193142

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo X, Octubre de 1999

Materia(s): Común, Administrativa Tesis: 2a./J. 115/99

Página: 448

RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA ORDINARIOS. REGLAS PARA SU DETERMINACIÓN EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 107, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN Y 73, FRACCIÓN XV, DE LA LEY DE AMPARO). Los aludidos preceptos consagran la improcedencia del juicio de garantías en materia administrativa, en el supuesto de que contra el acto reclamado proceda un recurso o medio ordinario de defensa susceptible de nulificar, revocar o modificar dicho acto, sin que la ley que lo establezca o que rija el acto exija mayores requisitos que los previstos para el otorgamiento de la suspensión definitiva. Cuando tales preceptos se refieren a la ley que establezca el recurso o medio de defensa procedente contra el acto reclamado, o que rija a éste, debe entenderse que dicha remisión significa que la norma jurídica respectiva debe regular por algún título a ese acto de manera específica, aludiendo expresamente a él, debiendo colmar todas las determinaciones que contenga, así como las consecuencias que produzca en el ámbito jurídico del gobernado. Asimismo, el ordenamiento relativo requiere ser una norma legal, en sentido formal y material, puesto que tanto la disposición constitucional como la legal que la reglamenta, establecen que debe ser una "ley", y no cualquier otro ordenamiento general, el que señale la procedencia de aquéllos, motivo por el cual, aplicando el principio jurídico consistente en que cuando la norma no distingue, no existe razón para efectuar una distinción, debe concluirse que sólo los medios defensivos consagrados en una ley formal y material son susceptibles de provocar la improcedencia del juicio de amparo, derivada de la falta de cumplimiento con el principio de definitividad en relación con la impugnación de un acto de autoridad, siempre que no exijan mayores requisitos para otorgar la suspensión que los previstos en la Ley de Amparo.

Contradicción de tesis 12/99. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 10 de septiembre de 1999. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

Tesis de jurisprudencia 115/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del diez de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

Artículo 193. Las sentencias definitivas deberán contener lo siguiente:

I. Lugar, fecha y autoridad resolutora correspondiente.

II. La motivación y fundamentación que la sustentan, incluyendo la competencia de la autoridad resolutora.

III. Los antecedentes del asunto.

IV. La fijación clara y precisa de los hechos controvertidos por las partes.

V. La valoración de cada una de las pruebas admitidas y desahogadas.

VI. El análisis lógico jurídico en que se sustente la emisión de la resolución.

En el caso de que se hayan ocasionado daños y perjuicios a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos, se deberá señalar la existencia de la relación de causalidad entre la conducta calificada como falta administrativa grave o falta de particulares y la lesión producida, la valoración del daño o perjuicio causado, así como la determinación del monto de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación.

VII. El pronunciamiento sobre la existencia o inexistencia de los hechos que la presente Ley establece como falta administrativa grave o falta de particulares y de ser el caso, la acreditación plena de la responsabilidad del servidor público o particular vinculado con dichas faltas.

Cuando derivado del conocimiento del asunto, la autoridad resolutora advierta la probable comisión de faltas administrativas imputables a otra u otras personas podrá ordenar en su fallo, el inicio de la investigación correspondiente.

VIII. La sanción a imponer al servidor público o particular que haya sido declarado responsable.

XI. La determinación de existencia o inexistencia de la comisión de las faltas administrativas.

XII. Los puntos resolutivos, que deberán precisar la forma en que deberá cumplirse la resolución.

COMENTARIO

Toda resolución definitiva debe tener determinados requisitos mínimos para darle certeza jurídica a la determinación que se tome, como el lugar y fecha, los motivos y fundamentos

que sostengan la competencia de la Autoridad resolutora y la identificación de la misma, los antecedentes del caso y la fijación clara y precisa de los hechos.

Parte fundamental para hacerla sólida, es la valoración de las pruebas y las consideraciones lógico jurídicas que sirven de sustento para la emisión de la resolución, como motivación de la misma.

Otro punto de mucha relevancia en una determinación para imponer la sanción de indemnización, en caso de que se hayan ocasionado daños y perjuicios a la hacienda pública, es señalar la existencia de la relación causal entre la conducta y la lesión producida y detallar los criterios utilizados para su cuantificación.

En esta parte el artículo es omiso al referirse únicamente a faltas graves que causen daños o perjuicios y olvida que la Ley considera la posibilidad de que una falta no grave cause daños.

Al llegar a las conclusiones sobre la existencia o no de las faltas administrativas y en su caso, la responsabilidad del servidor público o particular, si se percata la autoridad de la probable comisión de otras faltas administrativas que puedan ser imputables a otra u otras personas distintas a las del procedimiento que se está resolviendo, deberá dar vista a la autoridad investigadora para que inicien la investigación y se determine lo que corresponda.

Si se acreditaron las faltas, se deberá señalar en la sentencia, la determinación de la sanción y de lo contrario señalar por qué no se acreditó.

Como en cualquier sentencia, en los puntos resolutivos deberá precisarse la forma en que deberá cumplirse la misma.

CAPÍTULO SEGUNDO DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ANTE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

Artículo 194. *El procedimiento administrativo relacionado con las faltas administrativas no graves, se desarrollará en los términos siguientes:*

I. La autoridad investigadora deberá presentar ante la autoridad substancial o la autoridad de presunta responsabilidad administrativa, la cual, dentro de los tres días hábiles siguientes, se pronunciará sobre su admisión, pudiendo prevenir a la autoridad investigadora para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en dicho informe.

II. En el caso de que la autoridad substanciadora admita el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, ordenará el emplazamiento del presunto responsable, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial, señalando con precisión el día, lugar y hora en que tendrá verificativo, así como la autoridad ante la que deberá comparecer.

Del mismo modo, le hará saber el derecho que tiene de no declarar en contra de sí mismo, ni a declararse culpable, de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y de no contar con uno, le será designado un defensor de oficio.

III. Entre la fecha del emplazamiento y la del desahogo de la audiencia inicial, deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles.

El diferimiento de la audiencia sólo podrá otorgarse por causas de caso fortuito o de fuerza mayor debidamente justificadas o en aquellos casos en que se señale.

IV. Previo a la celebración de la audiencia inicial, la autoridad substanciadora deberá citar a las demás partes que deban concurrir al procedimiento, cuando menos con setenta y dos horas de anticipación.

V. El día y hora señalado para la audiencia inicial el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente y deberá ofrecer las pruebas que considere pertinentes.

En caso de tratarse de pruebas documentales, deberá exhibir todas las que tenga en su poder, o las que no esténdolo, conste que las solicitó a través del acuse de recibo correspondiente debidamente sellado por la autoridad competente.

Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudo conseguirlos por obrar en archivos privados, deberá señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos en los términos previstos en la presente Ley.

VI. Los terceros llamados al procedimiento de responsabilidad administrativa, a más tardar durante la audiencia inicial, podrán manifestar por escrito o verbalmente lo que a su derecho

convenga y ofrecer las pruebas que estimen conducentes, debiendo exhibir las documentales que obren en su poder, o las que no esténdolo, conste que las solicitaron por el acuse de recibo correspondiente.

Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudieron conseguirlos por obrar en archivos privados, deberán señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos.

VII. *Una vez que las partes hayan manifestado durante la audiencia inicial lo que a su derecho convenga y ofrecido sus respectivas pruebas, la autoridad substanciadora declarará cerrada dicha audiencia inicial, posteriormente las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo las que sean supervenientes.*

VIII. *Dentro de los quince días hábiles siguientes al cierre de la audiencia inicial, la autoridad substanciadora deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo.*

IX. *Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, la autoridad substanciadora declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes.*

X. *Una vez transcurrido el periodo de alegatos, la autoridad resolutora, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por un término igual cuando la complejidad del asunto así lo requiera, debiendo fundar y motivar las causas para ello.*

XI. *La resolución, deberá notificarse personalmente al servidor público o particular, según corresponda. En su caso, se notificará a los denunciantes únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia, municipio u organismo auxiliar, para los efectos de su ejecución, en un término que no exceda de diez días hábiles.*

La Ley contempla un procedimiento común para faltas graves y no graves y reglas específicas distintas para unas y otras.

El procedimiento común es el de las fracciones I a VII, de conformidad con el artículo siguiente.

En el caso de las faltas administrativas no graves, la Autoridad investigadora debe presentar ante la substanciadora el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, quien debe pronunciarse dentro de los tres días siguientes para admitirlo o para ordenar a la investigadora que subsane o aclare las omisiones que pudiera advertir.

Cuando se admite el IPRA, se citará al "presunto responsable" (Término mal utilizado por la Ley como ya se ha mencionado), en un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles, pudiendo diferirse sólo por caso fortuito o de fuerza mayor debidamente justificado, para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial, señalando con precisión el día, lugar y hora en que tendrá lugar y la autoridad ante la que se llevará a cabo, haciéndole saber el derecho que tiene de no declarar contra de sí mismo ni a declararse culpable, de defenderse solo o ser asistido por un defensor perito en la materia y también su derecho a que le sea nombrado un defensor de oficio.

Aun cuando este artículo señale que el imputado deberá comparecer de manera personal, lo cierto, es que, al ser un derecho de garantía de audiencia, en caso de optar por presentar un escrito y no acudir personalmente a la audiencia, se deben tomar en cuenta los argumentos que haga valer en el mismo y no deberá obligársele o coaccionarlo por ningún medio para que acuda de manera forzosa.

El legislador Federal y Local dejó incompleto este artículo en la fracción III pues se corta la frase al final.

Lo que pudo haber quedado incompleto, es que la audiencia se diferirá hasta que se nombre el defensor de oficio.

La sustanciadora debe citar también a la audiencia inicial a las demás partes, sin embargo, en este caso solo se prevé que sea cuando menos con setenta y dos horas de anticipación, lo que pudiera no ser adecuado en términos de equidad procesal.

Sería más práctico que el artículo señalara la notificación simultánea del sujeto a procedimiento y de las demás partes.

En la audiencia el servidor público citado rendirá su declaración por escrito o verbalmente, ofrecerá las pruebas en su defensa y cuando estas sean documentales, deberá exhibir todas las que tenga en su poder y si no las tiene puede presentar el acuse de que las solicitó.

Si hay documentos que no pudo conseguir, debe señalar el lugar o archivo donde se encuentren, para que la autoridad sustanciadora, de ser procedente los requiera.

Cuando el servidor público citado ya no está en funciones, es muy común que se le niega el acceso a los documentos que necesita para su defensa, por lo que, en este caso, es importante que la autoridad los requiera.

El artículo señala que los terceros a más tardar durante la audiencia inicial pueden manifestar por escrito o de manera verbal lo que a su derecho convenga y ofrecer pruebas, con el mismo derecho del servidor público imputado en caso de documentales que no obren en su poder, dejando fuera a la autoridad investigadora en esta porción del artículo.

Sin embargo, en la fracción VII se señala que “*una vez que las partes hayan manifestado durante la audiencia inicial lo que a su derecho convenga y ofrecido sus respectivas pruebas*”, la Autoridad substancial o la autoridad investigadora declarará cerrada la audiencia inicial, después de ello las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo aquellas que sean supervenientes, lo que incluye a la investigadora como parte del procedimiento.

Después de cerrada la audiencia inicial, la Autoridad substancial o la autoridad investigadora deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda a más tardar quince días después y ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo.

Cuando hayan sido debidamente desahogadas las pruebas, y ya no existan diligencias pendientes, la Autoridad substancial o la autoridad investigadora abre el periodo de alegatos dando cinco días a las partes para que los presenten, cerrando después de ello la instrucción.

La resolución deberá emitirse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, prorrogables a otro plazo igual cuando la complejidad del asunto así lo requiera, debiendo expresar los motivos, misma que deberá notificarse personalmente al “presunto responsable”. (Nuevamente mal utilizado el término), más aún si se trata de una resolución sancionadora, pues ya no se consideraría así.

Si el asunto derivó de una denuncia y el promovente es identificable, se le debe notificar.

El artículo dice que “únicamente para su conocimiento”, lo que aparentemente trae implícito que el denunciante no tendría interés jurídico para impugnar esa determinación, pero ese tema está todavía pendiente de resolverse, pues, como ya se comentó en artículos anteriores, hay criterios que se han pronunciado respecto del interés jurídico del denunciante para interponer el juicio de amparo.

Cuando la resolución sea sancionadora, debe notificarse en un plazo no mayor a diez días hábiles, dice el artículo que al “*jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad*”, para los efectos de su ejecución.

Al ser opcional, puede ser uno u otro, sin embargo, si solo se le notifica al superior jerárquico y este no tiene la posibilidad de llevar a cabo la ejecución, deberá preverse lo que corresponda para que execute la misma.

En cuanto al derecho a una defensa adecuada, se ha generado mucha discusión en los últimos años respecto del defensor de oficio y los alcances de esta figura en otras materias como lo es en el Derecho Penal.

En noviembre de 2024, la Segunda Sala, emitió una jurisprudencia muy polémica al respecto en la cual señala la posibilidad de que quien sea imputado por una falta en esta materia, podrá defenderse sin un abogado:

Registro digital: 2029580

Instancia: Segunda Sala

Undécima Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: 2a./J. 115/2024 (11a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 43, Noviembre de 2024, Tomo IV, Volumen 1, página 722

Tipo: Jurisprudencia

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. EL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA NO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO RELATIVO EN IDÉNTICO GRADO QUE EN LA MATERIA PENAL.

Hechos: Se concedió el amparo a una Jueza penal contra la resolución que la inhabilitó para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público por un año. En la sentencia de amparo se determinó que el procedimiento relativo se sustanció sin requerirle que nombrara defensor especialista en la materia o, en su caso, se le designara uno de oficio, y con ello se violó su derecho a una defensa adecuada (artículo 20, apartado B, fracción VIII, de la Constitución Federal). En el recurso de revisión la autoridad responsable argumentó que desde que la quejosa fue emplazada al procedimiento se le hizo saber que tenía derecho de defenderse personalmente o de ser asistida por un defensor perito en la materia, y que de no contar con uno se le designaría de oficio; que la juzgadora se acogió tácitamente a la primera hipótesis y que, además, no necesariamente debió ser asistida por un profesional en derecho.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el derecho a una defensa adecuada no es aplicable a los procedimientos de responsabilidades administrativas en idéntico grado que en la materia penal.

Justificación: El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho administrativo sancionador es una manifestación del poder punitivo del Estado, y que para la construcción de sus principios rectores es válido acudir a los aplicables en materia penal. También ha señalado que ello debe realizarse de manera prudente, haciendo los ajustes necesarios para lograr su compatibilidad con el procedimiento específico de que se trate. La exigencia de una defensa técnica real y efectiva prevista para el proceso penal no puede trasladarse al procedimiento de responsabilidades administrativas, a pesar de que sea un procedimiento sancionador, pues el primero no se corresponde con las características del segundo, ya que en el proceso penal las personas investigadas por la posible comisión de alguna conducta delictiva pueden estar privadas de la libertad, por lo que requieren obligatoriamente de asesoría técnica ante su potencial situación de cautiverio. A diferencia de lo anterior, los valores jurídicos que el presunto responsable en un procedimiento administrativo sancionador defiende no tienen el impacto de los involucrados en el proceso penal, porque las sanciones previstas no involucran la pérdida de la libertad. Por lo tanto, la defensa técnica,

al grado previsto para la materia penal, no es imprescindible en procedimientos de responsabilidades administrativas.

Amparo en revisión 447/2024. Juana Dávila Flores. 18 de septiembre de 2024. Cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán; Luis María Aguilar Morales se apartó de las consideraciones contenidas en el párrafo 54 de la sentencia. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Kathia González Flores.

Tesis de jurisprudencia 115/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de trece de noviembre de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de noviembre de 2024 a las 10:33 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de noviembre de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

La sentencia aborda las características de la defensa técnica en materia penal y su similitud en los procedimientos de responsabilidades administrativas, específicamente se toca también el contexto de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

En el caso se presentó un Recurso de Reclamación contra la sentencia del amparo en revisión, donde se discutió la validez de una determinación de la Auditoría Superior de la Federación en un procedimiento de responsabilidad resarcitoria. La resolución de la Segunda Sala del SCJN confirmó la validez de la resolución impugnada, estableciendo que no es necesario contar con un abogado al no tratarse de un juicio penal.

Atender de manera literal esta jurisprudencia podría dejar en estado de indefensión a la persona que no cuente con una defensa adecuada y aun cuando ello no le implique la privación de la libertad, si pudiera afectar de manera considerable su esfera jurídica en caso de que se le imponga alguna inhabilitación de más de un año y hasta 20, o sanciones económicas de montos muy altos.

Lo más recomendable es que las autoridades sustanciadoras sean cautelosas y garantistas.

**CAPÍTULO TERCERO
DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA
ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MÉXICO**

Artículo 195. *El procedimiento administrativo relacionado con faltas administrativas graves o faltas de particulares, se desarrollará de conformidad con lo previsto en el presente artículo.*

Las autoridades substanciadoras deberán observar lo dispuesto en las fracciones I a la VII del artículo anterior, posteriormente procederán en los siguientes términos:

I. Dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la autoridad substanciadora deberá, bajo su responsabilidad, enviar al Tribunal, los autos originales del expediente, así como notificar a las partes la fecha de su envío, indicando el domicilio del Tribunal encargado de la resolución del asunto.

II. Cuando el Tribunal reciba el expediente, bajo su más estricta responsabilidad, deberá verificar que la falta descrita en el informe de presunta responsabilidad administrativa sea de las consideradas como graves. En caso de no serlo, fundando y motivando debidamente su resolución, enviará el expediente respectivo a la autoridad substanciadora que corresponda para que continúe el procedimiento en términos de lo dispuesto en el artículo anterior. De igual forma, de advertir el Tribunal que los hechos descritos por la autoridad investigadora en el informe de presunta responsabilidad administrativa corresponden a la descripción de una falta grave diversa, le ordenará a ésta realice la reclasificación que corresponda, pudiendo señalar las directrices que considere pertinentes para su debida presentación, para lo cual le concederá un plazo de tres días hábiles.

En caso de que la autoridad investigadora se niegue a hacer la reclasificación, bajo su más estricta responsabilidad así lo hará del conocimiento del Tribunal fundando y motivando su proceder. En este caso, dicho Tribunal continuará con el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Una vez que el Tribunal haya determinado su competencia y en su caso, se haya solventado la reclasificación, deberá notificar personalmente a las partes sobre la recepción del expediente.

Cuando conste en autos que las partes han sido debidamente notificadas, dictará dentro de los quince días hábiles siguientes el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo.

III. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes y si no existieran diligencias pendientes para mejor

proveer o más pruebas que desahogar, el Tribunal declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes.

IV. *Una vez transcurrido el periodo de alegatos, el Tribunal, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por un término igual, cuando la complejidad del asunto así lo requiera debiendo fundar y motivar las causas para ello.*

V. *La resolución, deberá notificarse personalmente al servidor público o particular, según corresponda. En su caso, se notificará a los denunciantes únicamente para su conocimiento y al jefe inmediato o al titular de la dependencia, municipio u organismo auxiliar, para los efectos de su ejecución, en un término que no exceda de diez días hábiles.*

COMENTARIO

Como ya se mencionó, las reglas comunes para faltas graves y no graves se encuentran en las fracciones I a VII del artículo anterior.

Adicionalmente a tales reglas, cuando se trate de faltas graves, una vez desahogada la Audiencia Inicial, se deberá turnar el expediente al Tribunal de Justicia Administrativa que corresponda en un plazo máximo de tres días y notificar a las partes de tal envío con el domicilio del Tribunal.

En este caso es deseable que sea en el domicilio de la Octava o la Novena Salas Especializadas en Responsabilidades Administrativas, de acuerdo con la jurisdicción que corresponda.

Al recibir el expediente, el Tribunal debe verificar que la falta que se señala en el IPRA sea grave y de no ser así regresará el expediente a la Autoridad substancial que corresponda para que continúe el procedimiento y también debe revisar que los hechos encuadren en la falta grave que se señaló.

De ahí derivan las diferencias entre calificación y clasificación.

La calificación se refiere a que la falta sea grave o no grave.

La clasificación tiene que ver con la conducta desplegada y su encuadramiento en uno u otro supuesto de faltas.

Por ello, si el Tribunal advierte que los hechos descritos por la Autoridad investigadora corresponden a la descripción de otra falta grave diversa, deberá ordenarle que realice la reclasificación en el plazo de tres días, siendo lo deseable, que se señalen en el acuerdo las directrices para ello.

Si la Autoridad investigadora se niega a hacer la reclasificación, bajo su responsabilidad así lo debe manifestar al Tribunal fundando y motivando tal negativa y el procedimiento continuará su curso.

Este mecanismo previsto en la Ley entorpece la pronta resolución de los asuntos, pues todo aquel procedimiento en que sea recalificada o reclasificada la falta debe reponerse desde el principio.

Por otro lado, es evidente que en los casos que la autoridad investigadora se niegue a reclasificar, el Tribunal estará prácticamente absolviendo al sujeto disciplinable.

Una vez que el Tribunal haya asumido competencia o se haya solventado la reclasificación, se debe notificar personalmente a las partes que el expediente fue recibido y en un plazo de quince días dictar el acuerdo de admisión de las pruebas ofrecidas en la audiencia inicial y ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo.

Al terminar esta etapa, igualmente que en el procedimiento para faltas no graves, pero en este caso el Tribunal, si ya no existen diligencias pendientes, declara abierto el periodo de alegatos para que se presenten en un término de cinco días hábiles, para después de ello cerrar la instrucción.

También como en el caso de las faltas no graves, la resolución deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles prorrogables por otro tanto y aquí se señala que es cuando la complejidad del asunto así lo requiera debiendo expresar los motivos para ello y deberá notificarse personalmente al "*presunto responsable*". (Nuevamente mismos comentarios)

En obvio de repeticiones, ya se comentó también lo correspondiente a la notificación a los denunciantes y su interés jurídico.

Las figuras de la Recalificación y la Reclasificación fueron incorporadas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y la Ley del Estado de México a partir del nuevo sistema de distribución de competencias para resolver faltas graves y faltas no graves.

Anteriormente en el régimen 1983-2017, al ser solo los órganos internos de control los competentes para ambos casos, no se contemplaba algún supuesto similar.

Lamentablemente estas figuras son una mala adaptación de la materia penal a la disciplinaria y solo generan incertidumbre jurídica y violación de derechos humanos.

Trataremos de explicar con detalle cada figura y sus complejidades:

RECALIFICACIÓN

Cuando el Tribunal reciba el expediente, bajo su más estricta responsabilidad, deberá verificar que la falta descrita en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa sea de las consideradas como graves. En caso de no serlo, fundando y motivando debidamente su resolución, enviará el expediente respectivo a la Autoridad substanciadora que corresponda para que continúe el procedimiento.

RECLASIFICACIÓN

De advertir el Tribunal que los hechos descritos por la Autoridad investigadora en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa corresponden a la descripción de una falta grave diversa, le ordenará a ésta realice la reclasificación que corresponda, pudiendo señalar las directrices que considere pertinentes para su debida presentación, para lo cual le concederá un plazo de tres días hábiles.

En caso de que la Autoridad investigadora se niegue a hacer la reclasificación, bajo su más estricta responsabilidad así lo hará saber al Tribunal fundando y motivando su proceder. En este caso, el Tribunal continuará con el procedimiento de responsabilidad administrativa.

COMPLEJIDAD DE LA RECALIFICACIÓN

Al recibir el expediente el Tribunal evidentemente debe verificar que la falta descrita en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA) sea grave pues esa es su competencia sustantiva, sin embargo enviar el expediente a la Autoridad substanciadora para que continúe el procedimiento vulnera la certeza jurídica y el debido proceso en perjuicio de la persona imputada que ya compareció a una audiencia y se defendió de un IPRA deficiente en su análisis de tipicidad y con el que la autoridad resolutora tendría que basarse para eventualmente imponer una sanción sobre una falta no grave que no está debidamente calificada ni analizada en el documento base del reproche.

Tampoco resultaría procedente que la autoridad substanciadora o el propio Tribunal ordene a la investigadora emitir otro IPRA y mucho menos que le fije directrices para su emisión, pues eso equivaldría al inicio de un nuevo procedimiento, situación no prevista en esta figura, por lo que, de hacerlo de esa manera, sería evidentemente violatorio del debido proceso y a los derechos humanos del imputado.

COMPLEJIDAD DE LA RECLASIFICACIÓN

Si el Tribunal detecta que los hechos descritos en el IPRA corresponden a una falta grave diversa a la señalada, evidentemente debería absolver por falta de un análisis adecuado de tipicidad y no así ordenar a la autoridad investigadora una reclasificación de la falta pues la audiencia inicial ya se cerró y la persona imputada ya se defendió de un IPRA deficiente. La tarea del Tribunal es ser solo desahogar las pruebas y emitir su resolución, ya no hay audiencias finales como en materia penal, ni se reclasificó la falta durante la Inicial, como sucede en materia penal.

Llegar al extremo de hasta fijarle a la autoridad investigadora las directrices que considere pertinentes para su debida presentación, equivale a hacerle su trabajo y constituirse en un rol que no le corresponde y que violenta lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de concentración indebida de los roles de investigación y resolución.

Además, en este caso si estamos en presencia del inicio de un nuevo procedimiento disciplinario, pues se debe dejar sin efectos el IPRA de origen y que dio la materia, resultando también sumamente cuestionable.

En ambos supuestos resulta todavía más cuestionable (como ya se señaló) la cita de un artículo como fundamento de esos retornos de expedientes que evidentemente solo es aplicable para las autoridades sustanciadoras de origen, es decir, en sede administrativa.

El *Ius Puniendi* Disciplinario no implica que se deba ejercer de manera arbitraria o desproporcionada, violentando las garantías del debido proceso y el derecho de defensa de los servidores públicos por lo que tanto los OICs, el OSFEM y el TRIJAEM deben interpretar de manera correcta las disposiciones de esta Ley relacionadas con su competencia.

RETORNO DE EXPEDIENTES A LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL, SIN FUNDAMENTO LEGAL O INVOCANDO ARTÍCULOS INAPLICABLES

Como ya se comentó en el artículo correspondiente a la admisión del IPRA, se estuvieron devolviendo expedientes sin ningún fundamento legal o haciendo valer de manera indebida el contenido del artículo inaplicable ya señalado.

Cuando se hacen retornos sin fundamento legal se asume el rol de "revisor de la legalidad" que no se tiene en jurisdicción especializada donde existe una situación de carácter horizontal y no de superioridad, lo que violenta el debido proceso y en muchas ocasiones lamentablemente también el derecho de defensa de los servidores públicos imputados.

Algunos ejemplos de retornos indebidos:

- Notificaciones deficientes.
- Falta de comparecencia de la autoridad investigadora o de los terceros a la audiencia inicial.
- Que el servidor público no fue asistido por un defensor.
- La indebida integración de expedientes porque no están foliados.
- Que contienen copias simples y no certificadas.

Ninguna de estas consideraciones debe ser presión para eventualmente decidir si el IPRA que fue presentado no trae la solidez suficiente para sancionar y retornarlo con base en la necesidad de combatir la corrupción, si eso implica violentar la certeza jurídica, el debido proceso y los derechos humanos de los servidores públicos.

En agosto de 2025, la Segunda Sala de la SCJN emitió la jurisprudencia con número de registro 2030883 y rubro **RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. EL ARTÍCULO 209, FRACCIONES II, III Y IV, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, AL PREVER DETERMINADAS FACULTADES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO POR FALTAS GRAVES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS O DE PARTICULARES, ES CONSTITUCIONAL.**

El caso parte de un expediente tramitado en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el que se impusieron sanciones diversas a una persona servidora pública

La Segunda Sala determinó que es constitucional que el Tribunal pueda realizar diligencias adicionales previas a emitir resolución pues *"la finalidad del Constituyente Permanente no fue acotar la facultad del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para que sólo emitiera la resolución en el procedimiento administrativo por faltas graves de los servidores públicos o de los particulares, sino dotarlo de plena autonomía para dictar sus fallos, y ello implica que cuenta con atribuciones para imponer sanciones", y su facultad abarca tópicos inherentes y procesalmente indispensables para lograr su resolución, como son determinar la admisión y el desahogo de las pruebas, la formulación de alegatos, así como el cierre de la instrucción".*

Lo anterior resulta lógico además en una interpretación armónica de toda la Ley, pues los TJA son autoridades sustanciadoras y resolutorias.

Aquí se puede consultar la sentencia:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2025-04/ADR%201484-2025.pdf

SECCIÓN PRIMERA DE LA REVOCACIÓN

Artículo 196. Los Servidores Públicos que resulten responsables por la comisión de Faltas administrativas no graves, en los términos que se establezcan en las resoluciones administrativas que se dicten por la Secretaría de la Contraloría o los órganos internos de control, conforme a lo previsto en el presente Título, podrán interponer el recurso de revocación ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán impugnables ante el Tribunal, vía juicio contencioso administrativo.

COMENTARIO

Por la redacción de este artículo y la diferencia con lo previsto en la legislación anterior, en estos 10 años surgió debate sobre si el Recurso de Revocación era de agotamiento optativo

o forzoso previo a la justicia administrativa mediante el juicio de nulidad o contencioso administrativo.

El recurso de revocación tiene su origen en la teoría general del acto administrativo como el medio de impugnación con que cuentan los particulares para objetar los actos de la administración pública en caso de que se considere la falta de fundamentación o motivación.

La justificación de esta figura es la de evitar cargas de trabajo excesivas en los órganos jurisdiccionales.

Sin embargo, en la práctica y desde las legislaciones anteriores se ha visto su poca efectividad, ya que, las autoridades sistemáticamente confirman la validez de sus propias determinaciones y es muy raro que se den casos en los que se reconozca que se emitió una resolución incorrecta y se corrija mediante este recurso.

La Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha calificado este tipo de recursos como “*ilusorios*”

Un ejemplo lo encontramos en la sentencia del caso “**MALDONADO ORDOÑEZ VS GUATEMALA**” numerales 108 y 109:

108. En lo que respecta al artículo 25.1 de la Convención, este Tribunal ha indicado que el mismo establece, en términos amplios, la obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales.

109. Además, la Corte ha establecido que para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención no basta con que los recursos existan formalmente, sino que es preciso que tengan efectividad en los términos del mismo, es decir que den resultados o respuestas a las violaciones de derechos reconocidos, ya sea en la Convención, en la Constitución o en la ley. Lo anterior implica que el recurso debe ser idóneo para combatir la violación y que sea efectiva su aplicación por la autoridad competente.

De igual manera un recurso efectivo implica que el análisis por la autoridad competente de un recurso judicial no puede reducirse a una mera formalidad, sino que debe examinar las razones invocadas por el demandante y manifestarse expresamente sobre ellas. No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque falten los medios para ejecutar sus decisiones o por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia. Así, el proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento.

También en la sentencia del caso **LÓPEZ LONE Y OTROS VS. HONDURAS**, numerales 243 y 245:

245. El Tribunal ha señalado que el artículo 25.1 de la Convención contempla la obligación de los Estados Partes de garantizar, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo ante juez o tribunal competente. La Corte recuerda su jurisprudencia constante en relación con que dicho recurso debe ser adecuado y efectivo. En cuanto a la efectividad del recurso, para que tal recurso efectivo exista no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. Así, el proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento.

247. Este Tribunal ha indicado que no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque falten los medios para ejecutar sus decisiones o por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia. Entre las situaciones que pueden llevar a que un recurso sea ilusorio se encuentra que el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_311_esp.pdf

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_317_esp.pdf

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, señala:

Artículo 229.- Procede el juicio contencioso administrativo en contra de:

I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones;

...

XI. Los demás actos y resoluciones que señalen las disposiciones legales.

Nuestros tribunales han señalado desde hace muchos años que la garantía consagrada por el artículo 17 de la Constitución debe interpretarse en el sentido de que en las leyes se consignen los procedimientos administrativos, contenciosos o judiciales a través de los cuales los gobernados puedan obtener una administración de justicia expedita, pronta, completa, imparcial y gratuita.

Ello, implica necesariamente que en los casos en los que las leyes tengan prevista la posibilidad de impugnar una determinación administrativa, mediante un recurso de esa misma naturaleza y ante la misma autoridad, este debería ser optativo, pues la justicia administrativa es un medio de acceso inmediato a la revisión de la legalidad de tales determinaciones, por un Tribunal ajeno y de alzada a dicha autoridad.

Sin embargo, la Segunda Sala de la SCJN al resolver una contradicción de tesis, decidió de manera extraña que este recurso es de agotamiento forzoso:

Registro digital: 2027830

Instancia: Segunda Sala

Undécima Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: 2a./J. 73/2023 (11a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 32, Diciembre de 2023, Tomo III, página 2332

Tipo: Jurisprudencia

RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 210 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. DEBE INTERPONERSE PREVIO A PROMOVER EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINA LA COMISIÓN DE UNA FALTA ADMINISTRATIVA NO GRAVE.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes divergieron en torno a si resultaba necesario agotar el recurso de revocación previsto en el artículo 210 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, previo a la promoción del juicio contencioso administrativo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que resulta obligatorio para el interesado interponer el recurso de revocación previsto en el artículo 210 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, antes de acudir al juicio contencioso administrativo, contra la resolución que determina la comisión de una falta administrativa no grave.

Justificación: La optatividad para interponer el recurso administrativo antes de instar la vía judicial se actualiza, por lo general, única y exclusivamente en el caso de que la propia legislación aplicable prevea expresamente más de una alternativa para impugnar determinado acto, es decir, que en la ley se establezca la posibilidad de que contra ese acto proceda, ya sea el recurso administrativo, o bien, directamente la vía judicial. Sin embargo, del artículo 210 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se advierte que si bien en su primer párrafo se prevé que contra las resoluciones de responsabilidad por la comisión de faltas administrativas no graves se podrá interponer el recurso de revocación, lo cierto es que no se establece la posibilidad de impugnar ese acto por algún otro medio o vía, lo que es indicativo de que resulta obligatorio para el interesado interponer dicho recurso antes de acudir ante los tribunales, toda vez que la materia del juicio es precisamente la resolución recaída al recurso de revocación, como se dispone expresamente por el segundo párrafo de dicho precepto. Lo anterior, en el entendido de que si bien en el artículo en mención se establece la posibilidad de promover juicio contencioso administrativo o, en su caso, el juicio que se prevea por la legislación local aplicable, lo cierto es que esta optatividad entre ambos medios de defensa de naturaleza judicial opera respecto de la impugnación de la resolución dictada en el recurso de revocación, conforme al párrafo primero del propio artículo 210 de la ley en cita, con lo que se confirma la obligatoriedad de agotar ese recurso antes de promover juicio contencioso administrativo.

Contradicción de criterios 149/2023. Entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 11 de octubre de 2023. Cinco votos de los Ministros Yasmin Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Oliver Chaim Camacho.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 576/2022, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 750/2022.

Nota: De la sentencia que recayó al amparo directo 576/2022, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, derivó la tesis aislada VII.2o.A.8 A (11a.), de rubro: "RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 210 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE A PROMOVER EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINA LA COMISIÓN DE UNA FALTA ADMINISTRATIVA NO GRAVE.", publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 25, Tomo III, mayo de 2023, página 3346, con número de registro digital: 2026513.

De la sentencia que recayó al amparo directo 750/2022, resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, derivó la tesis aislada I.1o.A.3 A (11a.), de rubro: "RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 210 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. ES OPTATIVO PARA LOS PARTICULARES INTERPONERLO O ACUDIR DIRECTAMENTE AL JUICIO DE NULIDAD A CONTROVERTIR LA RESOLUCIÓN EN QUE SE LES IMPONE UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA DERIVADA DE LA COMISIÓN DE CONDUCTAS NO GRAVES.", publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 25, Tomo III, mayo de 2023, página 3347, con número de registro digital: 2026427.

Tesis de jurisprudencia 73/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del ocho de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 08 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de diciembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Resulta de suma importancia que los OICs al emitir resoluciones que impongan sanciones por faltas no graves, incorporen el medio idóneo de impugnación que tiene la persona sancionada para recurrir la decisión y el plazo para tal efecto.

Artículo 197. La tramitación del recurso de revocación, se desarrollará en los términos siguientes:

I. Se iniciará por escrito en el que se deberán expresar los agravios que a juicio del servidor público le cause la

resolución, así mismo, deberá ofrecer las pruebas que considere necesario rendir.

II *La autoridad acordará sobre la prevención, admisión o desechamiento del recurso en un término que no exceda de tres días hábiles, en caso de admitirse, tendrá que acordar sobre la admisión de las pruebas ofrecidas, desecharlo de plano las que no sean idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.*

III. *Si el escrito por el que se promueve el recurso de revocación no cumple con alguno de los requisitos establecidos en la fracción I del presente artículo y la autoridad no cuenta con elementos para subsanarlos se prevendrá al recurrente, por única ocasión, con el objeto de que subsane las omisiones dentro de un plazo que no exceda de tres días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de dicha prevención, con el apercibimiento de que, de no subsanarlas en tiempo y forma se desechará el recurso de revocación.*

La prevención tendrá por efecto interrumpir el plazo que tiene la autoridad para resolver el recurso, por lo que comenzará a computarse a partir del día siguiente en que haya sido desahogada.

IV. *Desahogadas las pruebas, si las hubiere, las Secretaría de la Contraloría, el titular del órgano interno de control o el servidor público en quien se delegue esta facultad, dictará la resolución correspondiente dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándola a los interesados en un plazo no mayor de setenta y dos horas.*

Artículo 198. *El recurso de revocación suspenderá la ejecución de la resolución, en los siguientes supuestos:*

I. *Cuando lo solicite el recurrente.*

II. *Cuando no se cause perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.*

En los casos en que resulte procedente la suspensión, pero pueda ocasionar daños y perjuicios a un tercero y la misma se conceda, el promovente deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren si no obtuviere resolución favorable.

Cuando la suspensión pueda afectar derechos de terceros que no sean estimables en dinero, la autoridad que resuelva el recurso fijará el importe de la garantía discrecionalmente, tomando en consideración las características de cada caso en particular.

La autoridad resolverá sobre la suspensión que solicite el promovente en un plazo que no exceda de veinticuatro horas.

COMENTARIO

Aunque está prevista la posibilidad de la suspensión de la ejecución de la sanción en el recurso de revocación en la práctica muchas veces solo se concede cuando se trata de amonestaciones pues las suspensiones, destituciones e inhabilitaciones, se han considerado "de orden público" y la jurisprudencia ha establecido que no procede conceder la suspensión, al considerar que es más el daño que le hace a la sociedad un servidor público infractor, que el daño personal que pudiera causarle la sanción.

En el juicio de nulidad también se puede solicitar la suspensión de la ejecución de la sanción.

La siguiente jurisprudencia del régimen anterior está relacionada con el tema:

Registro No. 165404 Localización:

Novena Época Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Enero de 2010

Página: 314

Tesis: 2a/J. 251/2009 Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ES IMPROCEDENTE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO CONTRA EL ACTO CONSISTENTE EN LA INHABILITACIÓN PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO. La referida sanción es un acto de interés social y público contra el cual no procede otorgar la suspensión en el amparo, en virtud de que involucra el bienestar del orden social de la población en materia de seguridad pública y tiene como fin excluir al servidor público de la prestación del servicio por estimar que no está capacitado para participar en él por haber incurrido en la comisión de alguna infracción administrativa, y con la concesión de la medida cautelar se afectaría el interés social, pues la sociedad está interesada en que la función pública se desempeñe por quienes se reconocen como aptos para tal efecto y que se excluya, a aquellas personas que no son idóneas para tal fin. En consecuencia, es improcedente conceder la suspensión solicitada, por no satisfacerse el requisito previsto en el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, dado que se impediría la ejecución de un acto tendiente al debido desempeño de la función pública y se estaría privilegiando el interés particular del quejoso sobre el interés de la colectividad. No es obstáculo para la anterior consideración que la inhabilitación impuesta al quejoso sea una sanción de carácter temporal en términos del artículo 53, fracción VI, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues dicha inhabilitación constituye la exclusión total del sancionado en el servicio público por un tiempo de duración de la sanción, por virtud de haberse considerado que no es apto para el desempeño de la función pública.

Contradicción de tesis 424/2009. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Décimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, 25 de noviembre de 2009. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Hilda Marcela Arceo Zarza.

Tesis de jurisprudencia 251/2009. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de diciembre de dos mil nueve.

SECCIÓN SEGUNDA DE LA RECLAMACIÓN

Artículo 199. *El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones de las autoridades substancialadoras o resolutorias cuando:*

I. Admitan, desechen o tengan por no presentado, lo siguiente:

- a) El Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.*
- b) La contestación a dicho Informe.*
- c) Las pruebas ofrecidas.*
- d) Las que decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa antes del cierre de instrucción.*
- e) Aquéllas que admitan o nieguen la intervención de terceros interesados.*

COMENTARIO

Por primera vez en una legislación de responsabilidades administrativas, se contemplan recursos intermedios.

Estos recursos cambiaron el esquema de "procedimiento sumario" que prevaleció desde 1983 y lo único que van a propiciar, cuando los abogados se especialicen y comiencen a hacerlos valer, es que los asuntos no se resuelvan con oportunidad, propiciando que las sanciones sean materializadas mucho tiempo después de lo esperado.

El recurso de reclamación dice el artículo, procede contra de las resoluciones de las autoridades substancialadoras o resolutorias que:

- Admitan, desechen o tengan por no presentado el IPRA.
- "La contestación o alguna prueba", debiendo entender que se admitan o desechen.
- Las que decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento antes del cierre de instrucción.
- Aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado.

Todos estos actos son impugnables mediante el recurso de reclamación, pero se omite quienes se encuentran legitimados para interponerlo, lo que deberemos entender como todo aquel que sea parte y le cause un perjuicio el acto que va a impugnar. Al señalar que "sea parte" se incluye por supuesto al denunciante.

Artículo 200. *El recurso de reclamación se promoverá ante la autoridad substanciadora o resolutora, que haya dictado el auto recurrido, dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación correspondiente.*

Interpuesto el recurso se correrá traslado a la contraparte para que en el término de tres días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga, sin más trámite, se dará cuenta al Tribunal para que resuelva en un término que no exceda de cinco días hábiles.

Del recurso de reclamación conocerá la autoridad substanciadora o resolutora que haya emitido el auto recurrido. La resolución del recurso de reclamación no admitirá recurso en contra.

COMENTARIO

Respecto de la competencia para conocer del Recurso de Reclamación, se emitió en 2019 la siguiente tesis aislada:

Época: Décima Época

Registro: 2020830

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 71, Octubre de 2019, Tomo IV

Materia(s): Administrativa Tesis: I.200.A.32-A (10a.)

Página: 3477

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. El precepto citado asigna dos soluciones contrapuestas a un mismo supuesto, pues en términos de su párrafo segundo, corresponde al "tribunal" resolver el recurso de reclamación, mientras que conforme a su párrafo tercero, la competencia para conocer ese medio de defensa recae en la autoridad "substanciadora o resolutora" que dictó el auto impugnado. Sin embargo, la circunstancia mencionada es inaceptable, de acuerdo con el postulado del legislador racional, conforme al cual, la labor de éste tiene una pretensión de coherencia que obliga a excluir los significados que no sean compatibles con el sistema en el que está inmersa la disposición de que se trate. En estas condiciones, acorde con el sistema impugnativo del recurso de reclamación, que se introdujo en el procedimiento legislativo que dio origen al artículo 214 mencionado, se concluye que su conocimiento corresponde a la autoridad sustanciadora o resolutora que emitió el auto recurrido.

VIGÉSIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Conflict competencial 37/2019. Suscitado entre el Órgano Interno de Control en el Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C. y la Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana y Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. 15 de agosto de 2019. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Gabriela Rolón Montaño. Secretario: Paúl Francisco González de la Torre.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

De considerar el criterio de esta tesis aislada, el Recurso de Reclamación también se convierte en recurso ilusorio al ser resuelto por la misma autoridad que emite el auto impugnado.

SECCIÓN TERCERA DE LA APELACIÓN

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.*

El recurso de apelación se promoverá por escrito ante el Tribunal de Justicia Administrativa que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación correspondiente.

En el escrito deberán formularse los agravios que consideren las partes se les hayan causado, exhibiendo una copia del mismo para la integración del expediente y una para cada una de las partes.

COMENTARIO

CIUDADANA

El Recurso de Apelación es el medio de impugnación que tienen los servidores públicos y particulares que resulten sancionados por los Tribunales de Justicia Administrativa, será conocido y resuelto por los mismos Tribunales, pero en segunda instancia.

También podrán interponer este recurso los terceros, incluido el denunciante y las autoridades investigadoras.

Esto implica, que incluso si la resolución es absolutoria, puede ser objeto de impugnación.

Lo anterior, de acuerdo con lo que determina la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa.

Dicho medio recursivo es tramitado y resuelto por la Cuarta Sección Especializada.

Hay muchos Tribunales de Justicia Administrativa en otros estados que no cuentan con Sala Superior, por lo que el Recurso de Apelación es resuelto por el Pleno, debiéndose excusar de intervenir y votar, el Magistrado que haya resuelto el procedimiento de origen, lo que muchas veces no sucede.

El plazo para interponerlo es de quince días hábiles siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación de la resolución.

Hasta hace poco, todavía existía resistencia de algunos operadores en el interés jurídico de las autoridades investigadoras para interponerlo, haciendo una interpretación aislada del artículo 215 de la LGRA, pero fue resuelto por Plenos de Circuito, mediante la jurisprudencia con número de registro 2025779 y rubro "**RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. LA AUTORIDAD INVESTIGADORA SE ENCUENTRA LEGITIMADA PARA INTERPONER EL RECURSO DE APELACIÓN PREVISTO Y REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 215 A 219 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**" que fue publicada el pasado 13 de enero y que deriva de la Contradicción de Tesis 16/2022.

El recurso se promueve en el plazo de quince días ante la sala que emitió la resolución que se impugna, formulando los agravios correspondientes.

De conformidad con la Ley, es procedente contra las resoluciones que impongan sanciones por faltas graves o faltas de particulares o las que resuelvan la inexistencia de responsabilidad administrativa, sin embargo, la interpretación en Tribunales Colegiados, ya se extendió a los casos en los que se determine la Abstención en faltas graves, como más adelante se explicará.

Una diferencia muy destacable en la Ley del Estado de México es que en su texto original consideró expresamente la legitimación de la autoridad investigadora para interponer el recurso, evitando así las resistencias arriba mencionadas.

De la interpretación a los preceptos que regulan este medio recursivo (a falta de disposición expresa como es el caso de otros recursos), podemos concluir que la resolución de la Apelación solo podrá ser en los siguientes sentidos:

- 1.- Confirmando la sanción impuesta, cuando encuentre elementos para llegar a la conclusión de que el estado acreditó, más allá de toda duda razonable, la responsabilidad.
- 2.- Absolviendo o determinando la inocencia del servidor público o particular, de acuerdo al análisis de los agravios que haga valer o concluyendo que existe duda razonable y por ello se debe aplicar el principio "*In dubio pro Disciplinado*".
- 3.- Modificarla, para determinar un resultado diferente al de la resolución de origen.

Ahora bien, en la práctica se han generado diversos criterios en materia de la Apelación, destacando uno importante del Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, al resolver El "Recurso de Revisión Fiscal" (*en realidad no es fiscal, sino en*

términos del artículo 220 de la Ley General de la materia), en el expediente RF 99/2022 consultable en el vínculo:

http://sise.cif.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=3894/38940000294814100004003.pdf_1&sec=Mercedes_Santos_Gonz%C3%A1lez&svp=1

Se ordena a la Tercera Sección Especializada en Responsabilidades Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dejar sin efectos un sobreseimiento que determinó al considerar este último que el Recurso de Apelación no era la vía para impugnar una resolución de abstención (Regulada en el artículo 101 de la Ley General y 105 de la Ley Local).

La sentencia realiza un análisis de cada uno de los recursos previstos en la Ley de la materia, concluyendo que la característica del recurso de reclamación se interpone en contra de ciertos actos intraprocedimentales y que los recursos de revocación y de inconformidad están reservados para faltas no graves, mientras que el recurso de apelación está previsto para examinar el fondo de los asuntos sobre faltas graves.

Analiza también la figura de Abstención, como facultad reglada de la autoridad de dejar de sancionar a un servidor público a pesar de estar demostrada su responsabilidad.

Señala que, aunque el artículo que la regula está comprendido en el capítulo III de la Ley no está expresamente reservado a las faltas no graves y remite al siguiente artículo que prevé el recurso de inconformidad para faltas no graves, lo que evidentemente es una inconsistencia, pues la propia norma separa de manera clara las faltas administrativas y la competencia para sancionarlas.

Concluye entonces que el criterio que debe atenderse para determinar cuál de los recursos es el idóneo en contra de la abstención de un Tribunal de Justicia Administrativa, por el tipo de faltas que le compete resolver, es el de Apelación y no el de Inconformidad, pues este primero, se encuentra en el sistema normativo referido a las infracciones graves.

Por lo anterior, es importante que las Salas Especializadas y la Cuarta Sección del TRIJAEM, tomen en consideración el criterio establecido a efecto de no dejar en estado de indefensión a las autoridades, pues en el Estado de México no existe ningún recurso similar al de revisión, tal y como se contempla como posibilidad, en el artículo 221 de la Ley General, resultando deseable que en casos similares, se considere que la vía idónea para recurrir las resoluciones de abstención, es el Recurso de Apelación y no el de Inconformidad.

Artículo 202. Procederá el recurso de apelación contra las resoluciones siguientes:

I. La que determine imponer sanciones por la comisión de faltas administrativas graves o faltas de particulares.

II. La que determine que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores, ya sean servidores públicos o particulares.

COMENTARIO

Las resoluciones que se pueden impugnar mediante el Recurso de Apelación son las que imponen sanciones y las que absuelven, lo que garantiza una segunda instancia para todas las partes.

La redacción del artículo 216 de la LGRA y su similar 202 en el Estado de México que aquí se comenta es desafortunada pues en principio, no debe señalarse a los servidores públicos como "presuntos infractores" y menos, si ya se determinó que "no existe responsabilidad administrativa".

Lo correcto sería señalar que la resolución es absolutoria y que son servidores públicos "sujetos a procedimiento disciplinario".

Artículo 203. *La instancia que conozca del recurso de apelación deberá resolver en un plazo que no exceda de tres días hábiles, si admite el recurso o lo desecha por encontrar motivo manifiesto e indudable de improcedencia.*

Si se presentan irregularidades en el escrito del recurso por no haber satisfecho los requisitos establecidos en el artículo 202 de la presente Ley, se solicitará al promovente que en un plazo que no exceda de tres días hábiles, subsane las omisiones o corrija los defectos precisados en la providencia relativa.

El Tribunal de Justicia Administrativa, dará vista a las partes para que, en el término de tres días hábiles, manifiesten lo que a su derecho convenga, fijado el término, procederá a resolver con los elementos que obren en autos.

COMENTARIO

Al recibir la promoción se debe acordar en los siguientes tres días y a diferencia de otros recursos que son desecharlos por no cumplir algunos requisitos, en este caso se puede prevenir al promovente para que los subsane.

Las reglas procesales para resolver la Apelación señalan que, en todos los casos, se privilegiará el estudio de los conceptos de fondo por encima de los de procedimiento y forma.

En protección de derechos humanos, se establece como excepción la posibilidad de invertir el orden si esto da certeza de la inocencia del servidor público y/o del particular.

También se señala que en caso de ser la Autoridad Investigadora quien recurre (Lo que ya daba certeza de su legitimación para interponer la Apelación en materia Federal), las violaciones que sean de forma hayan impedido conocer con certeza la responsabilidad de los involucrados.

El mismo precepto señala que si se advierten violaciones de fondo que pudieran llevar al sobreseimiento del procedimiento, la inocencia del servidor público o particular, o la determinación de culpabilidad respecto de alguna conducta, se le debe dar preferencia al estudio de aquéllas "aun de oficio".

Lo anterior, como se observa, pudiera ser utilizado a favor o en contra del servidor público o particular a discreción de la autoridad resolutora e incorporando de oficio elementos que no se desprendan de lo que las partes hayan aportado.

Por último, se determina la restitución de los derechos que fueron privados en el caso de ser revocada o modificada la sentencia, si así lo dispone en el último caso, "cuando el recurrente sea el servidor público o el particular".

Esta frase entrecamillada no otorga certeza jurídica, pues es evidente que aun siendo recurrente otra de las partes, si se absuelve finalmente al servidor público o particular, debe ser restituido en el goce de todos sus derechos.

Artículo 204. *El Tribunal de Justicia Administrativa procederá al estudio de los conceptos de apelación, atendiendo la prelación lógica. En todos los casos se privilegiará el estudio de los que contengan cuestiones de fondo por encima de las de procedimiento y forma, a menos que al invertir el orden se configure la inocencia del servidor público o del particular, o de ambos, o que en el caso de que el recurrente sea la autoridad Investigadora, las violaciones de forma hayan impedido conocer con certeza la responsabilidad de los presuntos infractores.*

En los asuntos en los que se desprendan violaciones de fondo de las cuales pudiera derivarse el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa, la inocencia del recurrente, o la determinación de responsabilidad administrativa respecto de determinada conducta, se dará preferencia al estudio de dichas violaciones aún de oficio.

COMENTARIO

El 15 de septiembre de 2017, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una reforma constitucional en la que entre otras disposiciones se añadió un párrafo al artículo 17 para privilegiar la resolución de los asuntos en el fondo por encima de las cuestiones de forma.

Artículo 17. ...

... Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

En concordancia con tal disposición, esta que fue emitida de manera previa, dispone que se deberán estudiar de manera previa los conceptos de apelación de fondo por encima de los de forma.

Por principio de presunción de inocencia, se pueden estudiar en primer término aquellos que puedan llevar a absolver al servidor público o particular.

Dice también el artículo, que cuando en el Recurso sea promovente la autoridad investigadora, también se deberán estudiar de manera preferente las violaciones de forma que le hayan impedido conocer con certeza "la responsabilidad de los involucrados".

Esta expresión es desafortunada, pues las autoridades investigadoras no son competentes para determinar la responsabilidad de los involucrados.

Pudo haber sido más adecuado señalar que "le hayan impedido conocer con certeza los hechos constitutivos de las faltas administrativas imputadas"

La excepción para estudiar de manera previa cuestiones de forma, es en los asuntos en los que se prendan "violaciones de fondo" que puedan dar lugar al sobreseimiento del procedimiento, "la inocencia del recurrente", o la determinación de culpabilidad respecto de alguna conducta, se le dará preferencia al estudio de aquéllas aún de oficio.

Como se puede observar, la redacción de este artículo en su conjunto es un tanto confusa e imprecisa, pues en una primera parte habla del fondo del asunto, que precisamente es sancionar o absolver al imputado, con base en el análisis de la conducta y el tipo o tipos de falta reprochado(s) y posteriormente habla de violaciones de fondo, que en realidad son violaciones de forma y repite que estas lleven a la inocencia o determinación de culpabilidad, siendo esto último, evidentemente cuestiones de fondo.

Artículo 205. *En el caso de ser revocada la sentencia o de que su modificación así lo disponga, cuando el recurrente sea el servidor público o el particular, se ordenará al Ente público en el que se preste o haya prestado sus servicios, lo restituya de inmediato en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que al*

respecto establezcan otras disposiciones aplicables en la materia.

Se exceptúan del párrafo anterior, los agentes del Ministerio Público, peritos oficiales y miembros de las instituciones policiales, casos en los que la Fiscalía General y las instituciones policiales Estatales o Municipales, sólo estarán obligadas a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda la reincorporación al servicio, en los términos previstos en la Constitución Federal y en la Constitución Local.

COMENTARIO

A diferencia de la regulación al Recurso de Revocación, en el caso de la Apelación, si se establecen expresamente, los efectos restitutorios que tiene la declaratoria que se haga en este recurso en favor del servidor público o del particular.

El artículo establece el régimen de excepción del artículo 123, apartado B, Fracción XIII de la Constitución, respecto de los agentes del Ministerio Público y miembros de las instituciones policiales, que, aunque no es materia de estudio de fondo en este trabajo, considera este autor, que el mismo, es discriminatorio y violatorio de derechos humanos, aun cuando la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la legalidad del mismo.

Aquí un interesante trabajo sobre los derechos humanos de los miembros de las instituciones policiales:

<https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-10/Est-Policia-Federal.pdf>

Todo lo anterior no implica que un tribunal que niegue la reinstalación de un elemento con estas características sea incompetente o violente derechos humanos, pues es una restricción constitucional que deben atender las y los juzgadores en todos los ámbitos.

Recientemente se han generado criterios contradictorios respecto de la competencia de los tribunales de justicia administrativa para conocer de los asuntos en los que se impongan sanciones a los elementos de las fiscalías derivado de la interpretación a una jurisprudencia que se publicó en 2023 con motivo de la resolución de la Controversia Constitucional 07/2020 promovida por el extinto INAI en la que la SCJN determinó la incompetencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer de asuntos en los que los particulares recurran un acto emitido por órganos autónomos, señalando que la Constitución otorga competencia únicamente para conocer de actos emitidos por la administración pública (Poder Ejecutivo).

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2023-09/UT-J-0676-2023-Resolucion.pdf

El autor emitió una opinión en 2024, cuando me desempeñaba como Magistrado Consultor del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en la que señalé que el régimen especial de policías estaba excluido de ese criterio:

Consulta aquí:

<https://trijaem.gob.mx/sentencias/pdf/9o2dJqSNbka4Oqh4golemdGlo9IMfLVK8pYrXEjA.pdf>

En febrero de 2024 y agosto de 2025 se expedieron dos tesis aisladas que se refieren al tema comentado, la última relacionada con un asunto del Estado de México:

Registro digital: 2028185

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Undécima Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: II.2o.A.11 A (11a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, Febrero de 2024, Tomo V, página 4803

Tipo: Aislada

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA (TFJA). ES COMPETENTE POR AFINIDAD PARA CONOCER DEL JUICIO DE NULIDAD CONTRA LA RESOLUCIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (FGR) QUE NIEGA LA REINSTALACIÓN DE UNA PERSONA COMO AGENTE DE LA POLICÍA JUDICIAL FEDERAL DE LA ENTONCES PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR).

Hechos: Una persona promovió juicio contencioso administrativo contra la negativa de la Fiscalía General de la República (FGR) de reinstalarla en el cargo que desempeñaba en la entonces Procuraduría General de la República (PGR) como agente de la Policía Judicial Federal, así como el pago de haberes dejados de percibir, en razón de que prescribió la acción penal ejercida en su contra, por lo que se sobreseyó en la causa penal, con efectos de sentencia absolutoria. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) consideró que es materialmente incompetente para conocer de actos emitidos por órganos constitucionales autónomos.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es competente por afinidad para conocer del juicio de nulidad contra la resolución de la Fiscalía General de la República que niega la reinstalación de una persona como agente de la Policía Judicial Federal de la entonces Procuraduría General de la República.

Justificación: La Fiscalía General de la República, por disposición del artículo 102, apartado A, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un órgano público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, conforme al diverso 10, fracción II, de la ley relativa. Asimismo, en términos del artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional, la relación existente entre los elementos de los cuerpos de seguridad pública y el Estado no es de

naturaleza laboral, sino administrativa. En ese contexto, la competencia para conocer de los asuntos derivados de la prestación de los servicios de los elementos policiacos de la entonces Procuraduría General de la República, corresponde por afinidad al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con independencia del origen de la controversia, ya sea con motivo de las prestaciones que les asisten en razón de ese vínculo o por cuestiones de responsabilidad administrativa, sin que la naturaleza jurídica de dicho órgano autónomo constituya un impedimento para ello, pues el hecho de que tenga autonomía e independencia de los poderes primarios no implica que no forme parte del Estado Mexicano; máxime que el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución General prevé el derecho de toda persona a que se le administre justicia.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 345/2023. Jesús García Coronel. 5 de octubre de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Lorena Ortiz Rivera, secretaria de tribunal autorizada por el Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada. Secretaria: María Guadalupe González Rey.

Nota: Esta tesis aborda el mismo tema que las sentencias que fueron objeto de la denuncia relativa a la contradicción de criterios 2/2024, resuelta por el Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México el 15 de agosto de 2024, de la que derivó la tesis de jurisprudencia PR.A.C.CN. J/52 A (11a.), de rubro: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE ACTOS DERIVADOS DE CONFLICTOS SUSCITADOS POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS, ENTRE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SUS MIEMBROS, EN SU RELACIÓN ADMINISTRATIVA."

Esta tesis se publicó el viernes 09 de febrero de 2024 a las 10:11 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Registro digital: 2030981

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Undécima Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: II.10.A.56 A (11a.)

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Tipo: Aislada

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO. ES COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PROMOVIDO CONTRA LAS SANCIONES IMPUESTAS POR LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA.

Hechos: La parte quejosa promovió juicio contencioso administrativo contra la resolución de un procedimiento de responsabilidad administrativa iniciado en su contra por incumplir obligaciones conferidas en el ejercicio de su cargo como agente del Ministerio Público.

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México sobreseyó el juicio al estimar que no tenía competencia, porque el acto impugnado lo emitió la Fiscalía General de Justicia estatal, quien tiene el carácter de órgano autónomo y no pertenece a la administración pública de ese Estado, por no ser una autoridad del Poder Ejecutivo.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México es competente para conocer del juicio de nulidad promovido contra las sanciones impuestas por la Fiscalía General de Justicia de dicha entidad federativa, conforme a los artículos 63 y 64 de su ley orgánica.

Justificación: Si bien dicha fiscalía no pertenece a la administración pública estatal, sino que es un organismo autónomo, ello no significa que sus resoluciones se encuentren exentas del control de legalidad en los juicios contenciosos administrativos.

La ley orgánica de dicho órgano prevé en su artículo 64, fracción IV, un procedimiento de imposición de sanciones, de cuyo contenido deriva que contra esas resoluciones se podrá interponer recurso administrativo de inconformidad ante la autoridad que lo emitió o promover juicio ante el tribunal administrativo local, en términos del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Lo que no se contrapone con el artículo 1 del propio código, del que se deduce que dicho ordenamiento es aplicable a órganos que no formen parte de la administración pública, cuando exista disposición expresa. En consecuencia, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México es competente para conocer de los juicios contra las resoluciones que impongan sanciones por responsabilidades administrativas, en términos de la ley orgánica de la señalada fiscalía.

Sin que pase desapercibido el criterio sostenido por el Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro Norte, con residencia en la Ciudad de México, en la tesis PR.A.C.CN. J/52 (11a.), porque no examinó la impugnación de sanciones administrativas, sino diversos actos de carácter prestacional.

Máxime que en la legislación local del Estado de México se prevé la procedencia del juicio contencioso administrativo contra los aludidos actos de la Fiscalía General de Justicia local.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 186/2024. Sonia Santín Romero. 6 de marzo de 2025. Unanimidad de votos. Ponente: Julia María del Carmen García González. Secretaria: Laura Arlette Morales Lozano.

Nota: La tesis de jurisprudencia PR.A.C.CN. J/52 A (11a.) citada, aparece publicada con el rubro: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE ACTOS DERIVADOS DE CONFLICTOS SUSCITADOS POR LA

PRESTACIÓN DE SERVICIOS, ENTRE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SUS MIEMBROS, EN SU RELACIÓN ADMINISTRATIVA.", en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 14 de febrero de 2025 a las 10:16 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 46, febrero de 2025, Tomo II, Volumen 1, página 428, con número de registro digital: 2029922.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de agosto de 2025 a las 10:23 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Así mismo, la Segunda Sala de la SCJN el 29 de agosto de 2025, mediante sentencia de contradicción de criterios, confirmó la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (Se extiende también a los TJA locales) para conocer de los juicios contenciosos administrativos promovidos por servidores públicos de órganos autónomos que recurren sanciones por faltas no graves:

Registro digital: 2031059

Instancia: Segunda Sala

Undécima Época

Materia(s): Administrativa

Tesis: 2a./J. 58/2025 (11a.)

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Tipo: Jurisprudencia

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA CONOCER A TRAVÉS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL POR FALTAS NO GRAVES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sustentaron criterios contradictorios al analizar si procede el juicio contencioso administrativo en términos del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, contra la sanción impuesta a un particular por el órgano de control interno de un órgano constitucional autónomo, con motivo de una falta administrativa no grave.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que conforme a los artículos 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 210 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es competente para conocer de la impugnación de sanciones impuestas por el órgano interno de control de un órgano constitucional autónomo a los servidores públicos o a los particulares por la comisión de faltas administrativas no graves, previo agotamiento del recurso de revocación.

Justificación: Si bien el Tribunal Federal de Justicia Administrativa conoce de las controversias entre la administración pública federal y los particulares –y los órganos constitucionales autónomos no forman parte de la administración pública federal–, lo cierto es que el diseño constitucional para investigar y sancionar las faltas administrativas las

distingue entre graves y no graves. Bajo esta distinción, se asigna a la administración (en sentido amplio, lo que comprende a los órganos constitucionales autónomos) la investigación y sanción de las faltas no graves. En el caso de las faltas graves la investigación corresponde a la administración (en sentido amplio), mientras que la sanción compete al Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Por lo tanto, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es competente para conocer del juicio de nulidad contra la sanción impuesta por un órgano interno de control de un órgano constitucional autónomo.

SEGUNDA SALA.

Contradicción de criterios 99/2025. Entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 2 de julio de 2025. Mayoria de tres votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Lenia Batres Guadarrama y Alberto Pérez Dayán; la Ministra Yasmin Esquivel Mossa emitió su voto contra algunas consideraciones y por razones adicionales; la Ministra Lenia Batres Guadarrama se separó de los párrafos 56 a 59 de la sentencia. Disidente: Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Diana Minerva Puente Zamora.

Tesis	y/o	criterios	contendientes:
-------	-----	-----------	----------------

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 505/2023, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 325/2023.

Tesis de jurisprudencia 58/2025 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de agosto de dos mil veinticinco.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de agosto de 2025 a las 10:37 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 01 de septiembre de 2025, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

CAPÍTULO CUARTO DE LA EJECUCIÓN

SECCIÓN PRIMERA DEL CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE SANCIONES POR FALTAS ADMINISTRATIVAS NO GRAVES

Artículo 206. *La ejecución de las sanciones impuestas por la comisión de faltas administrativas no graves, se llevará a cabo de manera inmediata, una vez determinadas por la Secretaría de la Contraloría o los Órganos internos de control y en los términos que disponga la resolución respectiva.*

Tratándose de servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular del ente público que corresponda.

COMENTARIO

Para los servidores públicos de base, señala el artículo que serán ejecutadas las sanciones por el titular del Ente público respectivo, sin embargo, no se establece ningún procedimiento al respecto.

La legislación federal anterior establecía un procedimiento especial, que les otorgaba mayor beneficio a este tipo de servidores públicos.

A principios del año, la SCJN determinó que es válido imponer la sanción de destitución cuando se comete una falta no grave, toda vez que se encuentra en el catálogo de la Ley y esta no señala cual es la diferencia entre la destitución por ese tipo de faltas y la correspondiente a las graves.

El máximo tribunal olvida que si hay una diferencia sustancial en la conformación de la autoridad que las impone y en la modalidad de la ejecución.

Este tema se ha discutido en la práctica y en la academia. Seguirá vigente hasta que no se armonice el catálogo de sanciones y se haga congruente. Para comprender los alcances de la ejecución de las sanciones administrativas disciplinarias, del régimen actual, es necesario remontarse a los antecedentes de esta figura en las legislaciones anteriores y los criterios que se fueron generando en el transcurso del tiempo.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (D.O.F 31/12/1982), como el primer antecedente disponía:

Artículo 75. *La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.*

...

Evidentemente las resoluciones firmes, son aquellas que contra estas no cabe recurso alguno, ya sea porque la ley no contempla o porque ya ha

transcurrido el plazo establecido para impugnarla cuando una resolución es firme equivale a cosa juzgada.

Durante el período de vigencia de esa Ley (1983-2002), se generó una gran confusión práctica, pues el mismo párrafo tenía dos alcances distintos; por un lado, se ordenaba la ejecución hasta que se encontrara firme la resolución y por el otro, se determinaba que la suspensión, destitución e inhabilitación deberían ejecutarse de inmediato por ser de orden público, lo que dejó fuera a las sanciones de apercibimiento, amonestación y las sanciones económicas.

En septiembre del año 2000, se publicó la tesis aislada identificada con el número P. CLII/2000, visible en la página 41 del Tomo XII, con el rubro:

"RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 75 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER QUE LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUESTAS EN RESOLUCIÓN FIRME SE LLEVARÁ A CABO DE INMEDIATO, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA."

Esta tesis, concluye que el hecho de que el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos disponía que la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato, no obstante que, la propia Ley contemplaba medios de impugnación, no resultaba violatorio de la garantía de audiencia, pues la resolución se dicta después de llevar a cabo el procedimiento y la privación de derechos que pudiera sufrir el afectado con motivo de la ejecución de dichas sanciones, no es definitiva, pues en caso de que lo decidido en el recurso de revocación o en el juicio contencioso administrativo le sea favorable, será restituido en el goce de los derechos de que hubiere sido privado.

Posteriormente en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se modifica la redacción de la disposición suprimiéndole el término "impuestas en resolución firme".

El artículo 30 se señalaba:

La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.

...

Nuevamente, los altos tribunales se pronunciaron respecto del alcance de este precepto, en algunas tesis como las siguientes:

"SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS RELATIVA, AL DISPONER QUE LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS SE LLEVARÁ A CABO DE INMEDIATO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, AL RESPETAR LAS GARANTÍAS JUDICIALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 8º., NUMERAL 1, DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS"

Esta tesis, concluye que el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al establecer que la ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, no transgrede el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 del Pacto Federal, al respetar las garantías judiciales referidas en el rubro.

Otra más con razonamientos similares:

"SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS RELATIVA, AL DISPONER QUE LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS SE LLEVARÁ A CABO DE INMEDIATO, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE AUDIENCIA Y DE SEGURIDAD JURÍDICA"

Para que el sistema de responsabilidades administrativas funcione, se deben establecer mecanismos eficaces de la ejecución de las sanciones y además contar con las mismas reglas en todos los casos.

Como lo he señalado reiteradamente, el esquema de sanciones de la Ley General y de esta Ley Local debe armonizarse, pues en materia de faltas no graves el catálogo contempla sanciones desproporcionales y en las faltas graves, es insuficiente la inhabilitación por un año en los casos en los que no haya daños, perjuicios o beneficios indebidos.

Ley General y esta Ley local establecen diferencias en la ejecución de las faltas graves y las no graves.

Como se puede observar, para el caso de faltas no graves, la Ley tiene prevista la ejecución inmediata, sin firmeza, lo que implica que la destitución o una inhabilitación por un año se ejecutaría de inmediato a diferencia de una sanción igual pero impuesta por falta grave, cuya ejecución debe esperar firmeza.

El artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula el principio de presunción de inocencia, en materia

penal, trasladado al Derecho Disciplinario, como expresión punitiva del Estado y reconocido en esta Legislación que se comenta.

Este derecho además está reconocido en diversos tratados internacionales de los que México es parte, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 11.1; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 14.2 y en la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) en el artículo 8.2.

En consecuencia de lo anterior es un derecho humano que la Constitución y los tratados internacionales reconocen y garantizan hasta tener una sentencia o resolución condenatoria firme.

Es decir, esta presunción sólo puede quedar desvirtuada definitivamente cuando quede firme la determinación condenatoria, pues si la resolución todavía es susceptible de modificarse o revocarse, no existe certeza respecto de la responsabilidad administrativa, por lo que el trato de "no culpable" debe prevalecer.

Existe una evidente incongruencia que puede dar lugar a la inconstitucionalidad, al no respetar el principio de presunción de inocencia en la ejecución de sanciones por faltas administrativas no graves cuyo impacto, como ya se explicó, puede ser el mismo que en las faltas graves, por lo que se recomienda expresamente que en el caso de sanciones que se empalmen con las derivadas de faltas graves, los OICs eviten la ejecución inmediata.

**SECCIÓN SEGUNDA
DEL CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE SANCIONES
POR FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES Y FALTAS
DE PARTICULARES**

Artículo 207. *Las indemnizaciones resarcitorias y sanciones económicas impuestas por el Tribunal de Justicia Administrativa constituirán créditos fiscales a favor de la Hacienda Pública Estatal o Municipal, o del patrimonio de los entes públicos, según corresponda.*

Dichos créditos fiscales se harán efectivos por el procedimiento administrativo de ejecución, una vez notificada la resolución correspondiente emitida por el Tribunal de Justicia Administrativa, en los términos que al respecto establece el Código Financiero del Estado de México y Municipios.

COMENTARIO

En el régimen anterior, las sanciones económicas recuperadas iban a parar a una cuenta concentradora.

El contenido de este artículo abre la posibilidad para que los entes públicos que sufren menoscabo en su patrimonio puedan recuperar directamente estos recursos.

Así mismo, una adición importante es que las autoridades fiscales deben informar al Tribunal de Justicia Administrativa sobre el resultado del procedimiento de ejecución, lo que antes no sucedía.

Artículo 208. Una vez que haya causado ejecutoria la sentencia que determina la plena responsabilidad de un servidor público por faltas administrativas graves, el Tribunal de Justicia Administrativa, de oficio y sin demora alguna, girará oficio por el que notificará la sentencia respectiva, así como sus puntos resolutivos para su cumplimiento, de conformidad con las siguientes reglas:

I. Cuando el servidor público haya sido suspendido, destituido o inhabilitado, se dará vista a su superior jerárquico y a la Secretaría de la Contraloría.

II. Cuando se haya impuesto una indemnización resarcitoria o sanción económica al responsable, se dará vista a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México.

En el oficio respectivo, el Tribunal de Justicia Administrativa prevendrá a las autoridades señaladas para que informen, dentro del término de diez días, sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia, en el supuesto establecido en la fracción I del presente artículo. En el supuesto de la fracción II, la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, informará al Tribunal de Justicia Administrativa una vez que se haya cubierto la indemnización y la sanción económica correspondiente.

COMENTARIO

Como ya se mencionó, la Ley establece dos mecanismos distintos para la ejecución de las sanciones por faltas no graves y graves (Incluidas las de particulares, como señala el artículo siguiente).

En el caso de las faltas graves de servidores públicos, de conformidad con este artículo, se podrán ejecutar hasta que haya causado ejecutoria una sentencia en la que se determine la plena responsabilidad.

La palabra "plena" está de sobra evidentemente.

Señala este artículo que "El Magistrado", sin que sea necesario que medie petición de parte y "sin demora alguna", girará oficio por el que comunicará la sentencia, así como los puntos resolutivos para su cumplimiento.

Si la sanción es suspensión, destitución o inhabilitación, se deberá dar vista a su superior jerárquico y a la Secretaría de la Contraloría.

Si se impuso indemnización y/o sanción económica, evidentemente se deberá dar vista a la autoridad fiscal del Estado para su cobro.

Las autoridades deben informar al Tribunal el cumplimiento de la sentencia.

Artículo 209. Una vez que haya causado ejecutoria la sentencia que determina la comisión de Faltas de particulares, el Tribunal de Justicia Administrativa, de oficio y sin demora alguna, girará oficio por el que notificará la resolución correspondiente, así como sus puntos resolutivos para su cumplimiento, en los términos siguientes:

I. Cuando el particular haya sido inhabilitado para participar con cualquier carácter en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, el Tribunal de Justicia Administrativa ordenará su publicación a la Dirección del Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno".

II. Cuando se haya impuesto una indemnización o sanción económica al responsable, se dará vista a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México.

COMENTARIO

CIUDADANA

En el caso de la ejecución de las sanciones a los particulares, igualmente son ejecutables hasta que causen efecto.

Las vistas que señala este artículo para efectos de ejecución son similares a las del artículo anterior, sin embargo, en este caso se debe ordenar la publicación de la referida sanción en los periódicos oficiales que correspondan.

Artículo 210. Cuando el particular tenga carácter de persona jurídica colectiva, sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, el Tribunal girará oficio por el que notificará la resolución correspondiente, así como sus puntos resolutivos para su cumplimiento, en los términos siguientes:

I. Cuando se decrete la suspensión de actividades de la sociedad respectiva, se dará vista a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México del Gobierno del Estado de México, se inscribirá en el Registro de Empresas y/o Personas Físicas Objetadas y Sancionadas y se hará publicar un extracto de la resolución que decrete la medida, en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" y en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad donde tenga su domicilio fiscal el particular.

II. Cuando se decrete la disolución de la sociedad respectiva, los responsables procederán de conformidad con lo que establece la Ley General de Sociedades Mercantiles en materia de disolución y liquidación de sociedades, o en su caso, conforme a lo que dispone el Código Civil del Estado de México, según corresponda.

COMENTARIO

Las sanciones a que se refiere este artículo, contra personas morales, resultan sumamente cuestionables pues su imposición y ejecución implica la afectación directa de terceros ajenos a las irregularidades de los representantes legales de dichas personas jurídicas colectivas o morales, como son los trabajadores de la empresa.

A la fecha no hay antecedente de ninguna sanción de suspensión o disolución.

Artículo 211. Una vez que haya causado ejecutoria la sentencia que determina la no existencia de una falta administrativa grave o falta de particulares, el Tribunal de Justicia Administrativa, de oficio y sin demora alguna, girará oficio por el que notificará la resolución correspondiente, así como sus puntos resolutivos para su cumplimiento, a las autoridades competentes. En los casos en que haya decretado la suspensión del servidor público en su empleo, cargo o comisión, ordenará la restitución inmediata en el goce de los derechos del mismo.

COMENTARIO

En el caso de resoluciones absolutorias por faltas graves y de particulares, se debe ordenar inmediatamente la restitución de los derechos que hayan sido privados y en particular cuando se haya aplicado la medida cautelar de suspensión del servidor público, se ordenará también lo propio.

Artículo 212. *El incumplimiento de las medidas cautelares previstas en el artículo 125 de la presente Ley, por parte del superior jerárquico, del titular del ente público correspondiente o de cualquier otra autoridad obligada a cumplir con tales disposiciones, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley. Mientras no se dicte sentencia definitiva el Tribunal que hubiere conocido del incidente, podrá modificar o revocar la resolución que haya decretado o negado las medidas cautelares, cuando ocurra un hecho superveniente que así lo justifique, previa fundamentación y motivación de su determinación. Mientras no se dicte sentencia definitiva el Tribunal que hubiere conocido del incidente, podrá modificar o revocar la resolución que haya decretado o negado las medidas cautelares, cuando ocurra un hecho superveniente que así lo justifique, previa fundamentación y motivación de su determinación.*

COMENTARIO

Resulta claro que todos los servidores públicos del Estado de México están sujetos a esta Ley, por lo que evidentemente los encargados de la aplicación de las medidas cautelares, también lo son y en caso de no acatar las instrucciones para ejecutar o llevar a cabo estas medidas, es causa de responsabilidad administrativa.

Pudo haber sido más adecuado incluir este artículo en el capítulo que regula las Medidas Cautelares.

Notas finales:

- Algunos links pueden estar rotos por causas ajenas al autor.
- Todos los derechos de autor reservados.

Actualizado y terminado en septiembre de 2025

ALBERTO GÁNDARA RUIZ ESPARZA

alberto.gandara.cpc@gmail.com



COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios



COMITÉ DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA