



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
PLANTEL ACATLÁN**

**LA NOTICIA CRIMINAL DE LA EVIDENTE
COMISIÓN DE UN DELITO POR ACCIONES DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

ADRIEL ALEJANDRO TORALES MONTOYA



**DIRECTOR DE TESIS:
DOCTOR MIGUEL GONZÁLEZ MARTÍNEZ**

**SANTA CRUZ ACATLÁN, NAUCALPAN DE
JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO, 2021.**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A Carmen, mi madre

Por tu amor, apoyo, ternura, paciencia, consejos y forma tan humana de ver la vida, los cuales han sido un pilar fundamental en mi desarrollo personal y profesional. Doy gracias a la vida por haberme dado a la mejor mamá del mundo.

A Alejandro, mi padre

Por todo el amor, consejos y enseñanzas que me has dado. Hoy y siempre serás mi más grande ejemplo a seguir, pues me has enseñado que con esfuerzo y dedicación podré alcanzar cualquier meta y sueño que me proponga. Por inculcarme el amor por esta hermosa profesión.

A Pamela, mi hermana.

Por ese peculiar amor de hermanos que siempre me has brindado. Siempre estaré para ti, tanto en los momentos muy buenos, como en los muy malos. Te amo.

Una vida no me basta para agradecerles los mejores momentos de mi vida, soy quien soy gracias a ustedes. Los amo.

A Roger

Por sus consejos, lecciones de vida, apoyo y cariño. Bien dicen por ahí que “quienes se nos adelantaron en el camino nunca se han ido, les gusta esconderse en la música, en la calle, en los sueños, en los recuerdos”, es por eso que hoy lo recuerdo con gran cariño, respeto y admiración; le agradezco por haberme apoyado en una de las mejores etapas de mi vida, la universitaria.

A mi familia Montoya

Por cada momento inigualable que he pasado con cada uno de ustedes, por el cariño y consejos, así como por el ejemplo de solidaridad, empatía y humanismo que siempre me han dado. Cada integrante de esta hermosa familia es y será muy especial en mi vida.

A mi familia Torales

Por el cariño, apoyo y ejemplo de responsabilidad, disciplina, constancia y espíritu de lucha y éxito, que siempre me han dado. Cada uno de ustedes son una parte muy especial de mi vida.

A Jacqui.

Por todo el apoyo, amor, consejos y paciencia que me has dado. Gracias por cada uno los momentos inolvidables que pasamos juntos. Hoy y siempre estaré para ti.

A Rodolfo y Virginia

Por el apoyo, la confianza y el cariño que me han brindado. Siempre estaré agradecido con ustedes.

A mis entrañables amigos

Qué sería de la vida si en la misma no existieran los amigos, aquellas personas que pasan a ser tu segunda familia. Por la hermandad y cada uno de los momentos que he pasado con cada uno de ustedes.

Gracias Oscar, Lalo, Vane, Quique, Paco, Diego, Karla, Mauricio, Vale, Saúl y Wendy, por siempre estar en las buenas y en las malas.

Al Doctor Miguel González Martínez

Por su valioso conocimiento, experiencia, consejos y lecciones de vida que siempre nos ha dado a cada uno de sus alumnos, inculcándonos en todo momento una de las más grandes riquezas, la amistad. Mi más grande respeto y admiración, ya que es un excelente abogado y un gran ser humano.

A los honorables miembros que componen mi sínodo.

Les doy gracias por la atención, su valioso tiempo y conocimientos que me brindaron para el correcto desarrollo y conclusión satisfactoria de este proyecto. Es un honor tener a tan excelentes profesionales y grandes seres humanos como sinodales.

A mis profesores de la FES ACATLÁN

Por los conocimientos, experiencia, consejos y humanismo que día a día nos aportaron en clase. Mis más grande aprecio y admiración, gracias por todo.

Agradezco especialmente a los profesores

**Miguel González Martínez
Stephanie Cervantes Razo
José Alejandro González Reyna
Juan Miguel González Reyna**

Por siempre estar presentes en mi ejercicio profesional, con sus conocimientos, consejos y amplia experiencia en su especialidad.

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Por permitirme conocer a los mejores profesionistas y seres humanos, por darme a los mejores amigos, otorgarme los mejores momentos de mi vida, por inculcarme el amor por el conocimiento y, sobre todo, el amor por ayudar a mi país.

**LA NOTICIA CRIMINAL DE LA EVIDENTE COMISIÓN DE UN DELITO POR ACCIONES
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I “LA NOTICIA CRIMINAL”	1
1 INFORMACIÓN GENERAL	2
I.I DEL INICIO DE LA INVESTIGACIÓN DE OFICIO DERIVADA DEL CONOCIMIENTO DE POSIBLES HECHOS DE CORRUPCIÓN.	10
I.II DEL INICIO DE LA INVESTIGACIÓN DERIVADA DE LA DENUNCIA DE POSIBLES FALTAS ADMINISTRATIVAS Y/O HECHOS DE CORRUPCIÓN.	18
I.III DEL INICIO DE LA INVESTIGACIÓN DERIVADA DE LA DETECCIÓN DE POSIBLES FALTAS ADMINISTRATIVAS Y/O HECHOS DE CORRUPCIÓN EN LAS AUDITORÍAS PRACTICADAS.	33
CAPÍTULO II “DELITOS COMETIDOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN”	42
II.I DELITO	43
II.II. DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS Y PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES	59
II.II.I. EJERCICIO ILÍCITO DE SERVICIO PÚBLICO	60
II.II. II. ABUSO DE AUTORIDAD.	63
II.II.III. COALICIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS.	66
II.II. IV. USO ILÍCITO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES	68
II.II.V PAGO Y RECIBO INDEBIDO DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	73
II.II.VI. EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES	77
II.II.VII.- TRÁFICO DE INFLUENCIA	80
II.II.VIII.- COHECHO	82
II.II. IX. PECULADO	85
II.II. X. ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO	88
CAPÍTULO III EL SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL	93
III.I NOCIONES GENERALES	94
III.II. CONCEPTO	98
III.III. TIPOS	103
III.IV. NIVEL	108
III.V. PRINCIPIOS	109
III.VI. OBLIGACIONES	112
CAPÍTULO IV EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL	117
IV.I. FACULTADES	118
IV.II. ESTRUCTURA	121
CONCLUSIONES	124
BIBLIOGRAFÍA	126

INTRODUCCIÓN

La erradicación de la corrupción en México ha sido a lo largo de nuestra historia moderna un objetivo a cumplir, creando diversos instrumentos normativos que permitan erradicar el coloquialmente llamado “cáncer de la sociedad”, teniéndose como ejemplo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada durante el Gobierno del Ex Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, esto es, el 31 de diciembre de 1982; asimismo, durante el Gobierno de Vicente Fox Quesada se publicó el 13 de marzo del 2002 en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos, derogando diversas disposiciones de la Ley anterior, trayendo como resultado un nuevo intento de combate a la corrupción en el servicio público, dejando a salvo el procedimiento del Juicio Político y Declaración de Procedencia, el cual hoy en día sigue vigente. Siguiendo ese orden de ideas, el 27 de mayo de 2015 durante el gobierno de Enrique Peña Nieto se promulgó una Reforma Constitucional Anticorrupción, asimismo, el 18 de julio de 2016 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación una serie de Normas Secundarias necesarias para la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción.

Dentro de las Normas Secundarias que dieron vida al Sistema Nacional Anticorrupción se encuentra la Ley General de Responsabilidades Administrativas, siendo esta Ley el motivo por el cual fue abrogada la Ley creada en el sexenio de Vicente Fox, trayendo consigo un diferente cuerpo normativo, en donde si bien se retomaron aspectos importantes de la Ley abrogada, tales como la obligación de los servidores públicos para presentar su declaración patrimonial, también lo es que en el procedimiento el Legislador se dio a la tarea de crear nuevas figuras procedimentales, siendo el ejemplo del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la calificación de las faltas administrativas en Graves y No graves, se establecen diferentes medios de impugnación dentro de los procedimientos llevados a cabo ante los Órganos Internos

de Control, Auditoría Superior de la Federación y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; en ese mismo orden de ideas, se diseñaron diferentes sanciones en virtud de la responsabilidad administrativa, sea esta Grave o No grave, asimismo, se marcan los principios que regirán los procedimientos de responsabilidad administrativa, dentro del cual resulta relevante la obligación de respetar los Derechos Humanos de las partes en dicho procedimiento.

Por otra parte, si bien hubo modificaciones tanto en la Investigación, así como en el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, donde se creó un sistema menos rígido para aquellas faltas administrativas que no constituían una grave afectación para el Estado, siendo el Legislador objetivo en un verdadero combate a la Corrupción; también es cierto que, no tomó en cuenta la Responsabilidad Penal de las acciones de los servidores públicos, esto es, en la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas se omitió obligar al Órgano Interno de Control a formular las denuncias ante el Ministerio Público correspondiente, ya que si bien le otorga la potestad para hacerlo en situaciones de una evolución patrimonial desproporcional del servidor público, tal y como lo menciona a continuación:

Artículo 41. Las Secretarías y los Órganos internos de control, según corresponda, tendrán la potestad de formular la denuncia al Ministerio Público, 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.

Es cierto que también en dicho ordenamiento jurídico no se hace mención del supuesto en donde el Órgano Interno de Control al tener conocimiento de la presunta Comisión de un Delito por parte de un servidor público, tenga la obligación de formular denuncia ante el Ministerio público; por lo anterior, resulta inquietante que el Legislador no haya tomado en cuenta lo mencionado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas en su artículo 19, el cual menciona que:

ARTICULO 19.- *Si la Secretaría o el contralor interno tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el Ministerio Público o, en su caso, instar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formule las querellas a que hubiere lugar, cuando así se requiera.*

Por lo tanto, tal omisión en la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas resulta peligrosa para el procedimiento administrativo, y aun peor pudiendo quedar impunes tales hechos de corrupción. En razón de lo anterior, el Ejecutivo Federal realizó modificaciones a su reglamentación interna de la Secretaría de la Función Pública, esto el dieciséis de abril del dos mil veinte; en tal Reglamento Interior por primera vez, se habla de la obligación antes mencionada, estableciéndose lo siguiente:

ARTÍCULO 38.-...

II. *Las personas titulares de las Áreas de Quejas, Denuncias e Investigaciones:*

(...)

18. *Formular denuncias ante el Ministerio Público, cuando advierta la presunta comisión de delitos y coadyuvar en el procedimiento penal respectivo cuando exista enriquecimiento inexplicable de servidores públicos;*

De lo anterior, podemos observar que el Ejecutivo Federal a través de la eliminación de la condicionante “**de sus investigaciones**”, establecida en el Reglamento Interior anterior, está otorgando la facultad para formular las denuncias ante el Ministerio Público correspondiente, sin necesidad de llevar a cabo una investigación, bastando solamente la advertencia de la comisión de un delito.

Por lo tanto, si bien el camino es largo para la creación de un correcto sistema jurídico que permita un eficaz combate a la corrupción, hoy en día con estas nuevas modificaciones nos acercamos un poco más a la meta deseada, ya que con esto la Secretaría de la Función Pública mantiene un sistema de control y vigilancia sobre las Quejas y Denuncias presentadas en los diversos Órganos, no obstante como lo mencionamos en este párrafo, aún falta un largo camino

para poder subsanar las irregularidades que se puedan presentar en el procedimiento de investigación, substanciación y resolución.

Siguiendo el mismo orden de ideas, la corrupción puede introducirse en la investigación de posibles hechos de corrupción cometidos por servidores públicos, ya que al no haber autoridad diversa a la Secretaría de la Función Pública y sus respectivos órganos Internos de Control, que vigile o guíe tal investigación, ya que como lo dispone el artículo 100 de la Ley General antes mencionada, al no encontrarse elementos suficientes que acrediten la Falta Administrativa al momento de su Calificación, se emitirá un acuerdo de Conclusión y Archivo. En razón de lo mencionado con antelación, también la eficacia de la investigación penal en gran parte, depende de lo investigado por el Órgano Interno de Control o en su caso la Auditoría Superior de la federación. Padilla (2017) explica:

(...)el Sistema Nacional Anticorrupción, a través de su normatividad, prevé obstáculos para que los ciudadanos puedan participar libremente en la formulación de denuncias efectivas, toda vez que su funcionalidad está sujeta a la consideración tanto del Órgano Interno de Control como de la Auditoría Superior de la Federación, además que la eficacia de la investigación penal depende de la investigación realizada por dichos órganos, por lo tanto no hay una operatividad y autonomía real en el derecho a denunciar de los ciudadanos. (p. 29)

Por lo anteriormente expresado, resulta necesario modificar e implementar nuevas reglas de actuación dentro de la investigación y el Procedimiento Administrativo, para que al momento de que el Órgano Interno de Control tenga la noticia criminal de la evidente comisión de un delito por acciones de los servidores públicos, de manera oficiosa y mediante un protocolo que permita un correcto funcionamiento del órgano fiscalizador, se formule de manera oportuna y eficaz una denuncia ante el Ministerio Público correspondiente, teniendo como resultado una

doble investigación llevada a cabo por autoridades completamente distintas, pero las cuales pueden tener un papel coadyuvante y a su vez servirse de guía, logrando de esta manera evitar posibles casos de corrupción en la investigación de la presunta Responsabilidad Penal y Administrativa, esto es, tener un mejor control en los procedimientos de investigación, siendo reflejados a la hora de sancionar tanto Penal como Administrativamente al Servidor Público que cometa el hecho delictuoso.

Por otra parte, es necesario mencionar que la doble investigación y procedimiento anteriormente mencionado no viola el principio Non Bis In Ídem, toda vez que tal conducta actualiza dos supuestos establecidos en diferente legislación. López (2013) menciona:

Finalmente, parte de la doctrina ha considerado como inconstitucionales aquellas fracciones del artículo 47 que hacen referencia a conductas que caben en tipos penales específicos, consideramos esto incorrecto, ya que a una misma conducta pueden recaer responsabilidades de los dos tipos, y en ningún caso el fincamiento de responsabilidad penal anula la existencia de la responsabilidad administrativa, ya que además los principios de prueba en el derecho penal son más estrictos y rígidos que en el derecho administrativo, debiendo, sin embargo, respetarse lo establecido en el párrafo segundo de la fracción III, del artículo 109 de la Constitución, en el sentido de que los procedimientos para aplicación de sanciones deben desarrollarse autónomamente y nunca imponerse por una misma conducta dos sanciones de la misma naturaleza.

Dicho de otra manera, si la posibilidad de fincar responsabilidad penal impidiera el establecimiento de la responsabilidad administrativa se dejaría indefensa a la administración frente al servidor público, ante la posibilidad de que por cualquier causa no procediera la vía pena. (p.131)

Por lo anteriormente transcrito, tal argumento entiende la necesidad de llevar a cabo ambos procedimientos (Penal y Administrativo), entendiendo la voluntad del Legislador al tratar de combatir por las vías necesarias todo acto de corrupción traducido tanto en un hecho delictuoso, como en una Falta Administrativa Grave.

Con la presente investigación pretendo aportar un grano de arena en el combate a la corrupción, proponiendo una mejora en la actuación de las autoridades frente a la posible comisión de un hecho criminal realizado en el servicio público, no dejando oportunidades para que el corrupto quede impune en razón de un sistema sancionador débil, creando fortalezas en la Investigación tanto Penal como Administrativa, pretendiendo dejar atrás las discordancias de ambos procedimientos y fortaleciéndose simultáneamente.

CAPÍTULO I
“LA NOTICIA CRIMINAL”

1. INFORMACIÓN GENERAL.

Mucho se ha hablado de la investigación realizada por posibles hechos de corrupción perpetrados por servidores públicos y particulares, incluso, se ha cuestionado la actuación de las autoridades al momento de investigar dichos hechos; pero de lo que poco se habla, es del elemento que motiva a las autoridades a realizar las investigaciones, el cual es parte fundamental y esencial para que las autoridades competentes indaguen sobre los posibles hechos de corrupción, esto es la noticia criminal.

La noticia criminal es aquel dato que se tiene sobre un posible hecho delictuoso, el cual es obtenido por diferentes medios, según la materia que se esté tratando; tal dato incita a la autoridad investigadora competente a indagar sobre el posible delito. Lo anteriormente definido por esta autoría, no es más que el simple elemento necesario para dar inicio a una investigación, la cual, diversos autores la comprenden y explican de diferente forma, atribuyéndole diferentes significados y elementos, tal es el caso de lo explicado por Guerrero, ya que él menciona que la noticia criminal “Es esta el primer contacto que se tiene para dar inicio a una investigación, por lo que en vía de argumentación jurídica, *es la verdad histórica* (...) es la narración de los hechos acaecidos, mismos que aparecen a través de una denuncia o querrela”¹. Podemos observar que el autor mencionado le atribuye a la noticia criminal, una “**verdad histórica**”, dicho elemento es contrario a lo mencionado por Morales Brand (s.f.), pues él rechaza esta idea dentro del Sistema Penal que tenemos hoy en día, diciéndonos lo siguiente:

El nuevo sistema acusatorio adversarial busca resolver un conflicto de intereses (los intereses de la víctima, frente a los derechos del acusado), no reconstruir el hecho para llegar a la “verdad histórica”, pues en estricto

¹ Guerrero, F. (2014), La argumentación jurídica en la etapa preliminar, México, Universidad Nacional Autónoma de México. p.3. [archivo PDF]. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3639/4.pdf>

sentido, ningún mecanismo procesal ayuda a demostrar el hecho “tal y como ocurrió”, sino que el proceso es una herramienta para tratar de emitir una declaración, lo más aproximada y objetivamente posible, de lo que pudo haber ocurrido.²

Habría que mencionar también lo dicho por Martínez (s.f.) el cual mantiene una misma idea sobre la aplicación de la verdad histórica, atribuyendo un significado más próximo a los hechos ocurridos, esto es una “verdad procesal”, él señala que:

El nuevo Código Procesal Penal, tiene como uno de los fines primordiales, entre otros, conforme a lo previsto en el artículo 1º: establecer la verdad procesal. En efecto, a diferencia de la dogmática penal tradicional y que imperaba en el viejo sistema de enjuiciamiento de corte inquisitivo, que consideraban como finalidad primordial del proceso penal obtener la verdad histórica de los hechos denunciados como delito, ya que otros valores e intereses subyacían subordinados a la pretensión de obtener la verdad absoluta, de naturaleza histórica. Y esta pretensión ha servido para justificar en el sistema penal inquisitivo, la violación de derechos fundamentales sin consideración del poder del Estado.³

De lo anterior, al diferenciar ambos conceptos, se puede partir de la idea de que la oficiosidad en la actuación protocolizada del Órgano Interno de Control, al momento de allegarse de datos que adviertan la posible comisión de un hecho delictuoso, no es más que un medio a través del

² Brand J. L. E. *SISTEMA ACUSATORIO: ¿VERDAD HISTÓRICA O SOLUCIÓN DEL CONFLICTO?* (s.f.) Recuperado de:

<https://www.aguascalientes.gob.mx/OrganoImplementador/pdf/Verdadhistoricasolucionconflicto.pdf>

³ Martínez, M. A. *DIFERENCIA SUSTANCIAL ENTRE VERDAD HISTÓRICA Y VERDAD PROCESAL* (s.f.) Recuperado de:

<http://www.juiciooraloaxaca.gob.mx/Publicaciones/revista55JSL/DIFERENCIA%20SUSTANCIAL%20ENTRE%20VERDAD%20HISTORICA%20Y%20VERDAD%20PROCESAL.pdf>

cual se pueda combatir de manera más eficiente a los actos de corrupción, esto es no dejando impunes tales actos u omisiones, tratando en todo momento de resarcir los daños causados a la Administración Pública Federal y a la misma sociedad como tal, siguiendo en todo momento los fines y principios que conforman a este nuevo modelo de procedimiento sancionador administrativo.

Por otra parte, Jorge Silva (1995) define a la noticia criminal como:

“(…) el aviso de que en el mundo fáctico, se ha realizado un hecho o conducta, que según el informador, se encuentra considerado como delito en la ley.

(…)

La noticia criminis no se reduce en el mundo actual al mero aviso de que ha ocurrido un delito. Esta noticia debe referirse a datos concretos o específicos. En esta noticia, no importan los argumentos jurídicos que pueda alegar quien da el aviso.⁴

El autor de referencia que anteriormente define a la noticia criminal, lo realiza desde una perspectiva en la que el medio para comunicar dicha noticia es a través de la denuncia, señalado lo anterior, cabe resaltar dos aspectos importantes para el desarrollo y entendimiento de la presente investigación, en este sentido, el primer elemento a entender es el que la noticia criminal puede no ser solamente informada a la autoridad por una persona, esto es, el hecho delictuoso al perjudicar a una o varias personas físicas y/o morales, o bien, al percibirse por una o varias personas la comisión de este, se advertirá a la autoridad competente de los hechos, desde una narrativa y/o expectativa diferente, informándolo conjunta o separadamente, por lo

⁴ Silva, J., (1995), *Derecho procesal penal*. Distrito Federal, México. Oxford. p.245

tanto, la autoridad receptora de la información en todo momento debe estar preparada para sintetizar dichos datos y relacionarlos de manera conjunta con todos los elementos aportados por el o los informantes, creando de esta forma un escenario posiblemente exacto de lo sucedido, el cual será siempre de suma importancia para lograr que el hecho de corrupción no quede impune, pues debemos recordar que la etapa de investigación comienza con la noticia criminal o noticia criminis⁵.

En lo que toca al segundo aspecto que resalta en la antelada definición, es importante saber que tanto el Órgano Interno de control, como la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, deben estar altamente capacitados jurídicamente hablando, toda vez que no siempre el informante es alguien que conozca de la legislación penal o administrativa, por lo tanto, la información que advierta a la autoridad receptora será emitida desde un razonamiento subjetivo, mencionando en su caso hechos que no necesariamente encuadren en alguna irregularidad penal y/o administrativa, o por otro lado, omitiendo información que pudiera ser relevante para la identificación de un hecho que podría constituirse como delito y/o falta administrativa grave o no grave, situación que resulta complicada a la luz del inicio de la investigación del hecho de corrupción, puesto que si la autoridad no requiere al informante del delito los datos concretos y específicos del hecho que pudiera constituir un delito y falta administrativa grave, iniciará una investigación que pudiera ser irregular, y en todo caso sólo se actuará por trámite.

A su vez, Tirado, M. (2017) nos da una definición práctica de la noticia criminal, la cual nos presenta un aspecto muy importante a considerar cuando se presenta el relato del hecho delictuoso, este menciona que:

⁵ Miguel, T. Instituto de la Judicatura Federal, 2011. *Lo que usted siempre quiso saber acerca de LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN*. (p.5)[archivo PDF]. Recuperado de: <https://www.ijf.cjf.gob.mx/Penal/biblioteca/5investigacion/Lo-que-usted-siempre-quiso-saber-sobre-la-etapa-de-investigacion.pdf>

Es la información que se le debe suministrar a la Fiscalía General de la Nación, luego de saber, presenciar o enterarse de un hecho que presumiblemente es dañino para la sociedad (lesión a un bien jurídico), a manera de ejemplos: el observar o saber de un hurto, un homicidio, un accidente de tránsito con lesionados, un secuestro, un acceso carnal violento, trata de personas, etcétera; siempre, debemos de tener en cuenta, en el relato presentado, los aspectos que den respuesta al qué, quién, cómo, cuándo, en dónde y el porqué de los hechos; que luego serán materia de indagación, con el propósito de reconstruir de la manera más fidedigna los hechos que seguirá con una fase pos inicial y con la práctica del proceso.⁶

Si bien el autor define a la noticia criminal desde una perspectiva correspondiente al Sistema Jurídico Colombiano, ejemplificando con delitos tipificados por la legislación del mismo país; también es cierto que como se señala en el párrafo anterior, dentro de su definición se encuentran aspectos importantes a considerar al momento de relatar la noticia criminal, pues de ellos derivará el éxito de la investigación realizada por la autoridad competente, estos aspectos son las interrogantes ¿Qué?, ¿Quién?, ¿Cómo?, ¿Cuándo?, ¿Dónde? y ¿Por qué?, ya que a través de ellas la autoridad podrá establecer los elementos suficientes que necesita investigar para demostrar la existencia del hecho delictuoso.

En ese mismo orden de ideas, a pesar de que el Órgano Interno de Control es en la mayoría de los casos la primera autoridad en conocer de los hechos que posiblemente constituyan un delito cometido en la Administración Pública Federal (notitia criminis), quien conocerá en el mejor de casos de esos mismos hechos es el Agente del Ministerio Público Federal el cual

⁶ Tirado, M. (2017). La noticia criminal en el proceso penal. *EL INFORMADOR*. Recuperado de: <https://www.elinformador.com.co/index.php/opinion/39-columnas-de-opinion/158946-la-noticia-criminal-en-el-proceso-penal>

deberá en su caso investigar a partir de los principios y reglas de tipo penal, pues de tal materia y legislación derivan sus actuaciones y funciones; por tal motivo, la noticia criminal se verá orientada a dos tipos de procedimientos, administrativo y penal. Al respecto, Carreón H.(s.f.), hace alusión de la noticia criminal en el área penal, mencionando lo siguiente:

La noticia criminis es el aviso, conocimiento o información que obtiene el AMPF, a través de distintas fuentes sobre la posible comisión de una conducta considerada como delito por la ley penal sustantiva –Código Penal Federal–, o bien que se encuentre en tipos penales contemplados en leyes especiales. Esta información puede ser proporcionada a través de la forma oral o escrita, siempre que se ajuste al principio de moralidad procesal.⁷

Como se puede observar, el autor antes citado distingue de dos diferentes formas la manera en que pueda ser proporcionada la información del delito, pues se debe de entender que en materia penal el delito se conoce a través de una denuncia o querrela, dejando a un lado las auditorías que en materia administrativa realiza el Órgano Fiscalizador.

Como antes se señala en la presente investigación, si bien la noticia criminal va encaminada a que su receptor sea el Ministerio Público competente por el hecho de provenir del ámbito penal; también es cierto que, quien conocerá en un primer momento por la naturaleza de los hechos que posiblemente constituyan un delito será el Órgano Interno de Control, ya que el investigar estos hechos y demás irregularidades es una de sus principales funciones, asimismo, por la naturaleza del delito, estos serán cometidos dentro del servicio público o con motivo de este.

⁷ Carreón, H. González A., Instituto Nacional de Ciencias Penales, (s.f.). *LA AVERIGUACIÓN PREVIA EN EL PROCEDIMIENTO PENAL FEDERAL VIGENTE*. [archivo PDF]. Recuperado de: <http://www.inacipe.gob.mx/stories/investigacion/descargas/Cap6.Averiguacion.Previa.en.el.procedimiento.pdf>

Ahora bien, se debe de tener en cuenta que la noticia criminal se comunicará de diferente manera aunque los elementos que compongan a la narrativa de los hechos sean los mismos, toda vez que la legislación que regula la actuación y el procedimiento del Órgano Interno de Control será la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como el correspondiente Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública. Por otra parte, quien regula a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción será en una primera instancia la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, especialmente en su artículo 29 (cabe mencionar que a través de este artículo le da vida a esta autoridad)⁸, asimismo, sin ser menos importante, en segunda instancia se encuentra en Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual marca las reglas tanto para las autoridades como para las personas víctimas de algún delito o que tengan el conocimiento del mismo, que para el caso en concreto, tales hechos delictuosos tendrán un enfoque de corrupción cometidos en la Administración Pública Federal. Finalmente, el reconocimiento y descripción de los delitos que serán motivo de la comunicación de la noticia criminal, estarán constituidos en el Código Penal Federal⁹, los cuales se tratarán más adelante en la presente investigación.

Conforme a la idea de los párrafos anteriores, si bien se dijo que las legislaciones antes señaladas establecen sus propios medios y respectivas reglas en que se informará la noticia criminal, asimismo se comentó que quien conocerá regularmente de los hechos en un primer momento debido a la naturaleza de los mismo será el Órgano Interno de Control, se debe de

⁸ **Artículo 29. Funciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción**

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción tendrá bajo su cargo la investigación, prevención y persecución de los delitos contenidos en el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal.

La persona titular de la Fiscalía participará como integrante en el Comité Coordinador del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, atendiendo las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley correspondiente.

Igualmente, presentará de forma anual ante el Senado de la República un informe público y de fácil acceso, respecto de sus actividades y resultados, mismo que será entregado a los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

⁹ Título Décimo, “Delitos por hechos de corrupción”, artículos 212 al 224.

tener en cuenta que a pesar de que esta autoridad haya tenido conocimiento del hecho delictuoso y decidido iniciar su respectiva investigación, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción también puede allegarse de la noticia criminal por el mismo o diferente medio por el cual se hizo del conocimiento de la primera, no perjudicando la actuación de ambas autoridades. Lo anteriormente dicho parte del sistema de responsabilidades de los servidores públicos que constitucionalmente se estableció; al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió lo siguiente:

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO 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.¹⁰

Teniendo en cuenta que la noticia criminal puede ser comunicada por el mismo o diferente medio a cualquiera de las autoridades competentes, atendiendo a lo que marca su respectiva legislación, es conveniente para el curso de la presente tesis que se analicen las diferentes formas en que pueda ser advertido el hecho delictuoso, ya que si bien algunos medios son similares, los requisitos o formalidades que establece la ley para cada materia son diferentes, independientemente que el delito sea el mismo.

I.I DEL INICIO DE LA INVESTIGACIÓN DE OFICIO DERIVADA DEL CONOCIMIENTO DE POSIBLES HECHOS DE CORRUPCIÓN.

¹⁰ Tesis: P. LX/96, *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo III, Abril de 1996, p. 128. Reg. digital 200154.,

La noticia criminis al ser el punto de partida de la investigación administrativa y penal, puede ser enterada a la autoridades investigadoras del Órgano Interno de Control y Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción por distintos medios, en este caso, la investigación llevada a cabo sin la necesidad de que alguien la comunique por medio de una denuncia, o bien derivado de una auditoria, es llamada una investigación “de oficio”, de la cual la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. [ASOFIS] (2018) señala lo siguiente:

Es de conocimiento general que la actuación de oficio de una autoridad es la facultad establecida legalmente por las que se ejercitan acciones sin necesidad de promoción de parte interesada.

Para tal efecto, únicamente es necesario que la autoridad investigadora en el ejercicio de sus funciones tenga conocimiento de hechos que pudieran constituir faltas administrativas para que, inicie acciones de investigación y presente en su caso, un informe de presunta responsabilidad.

(...)

Cuando, por cualquier medio y en cualquier momento, los servidores públicos que presten sus servicios a la Entidad de Fiscalización Superior Local tuvieran noticia de la posible comisión de una falta administrativa sea esta grave o no grave, lo harán del conocimiento inmediato de la unidad investigadora de la Institución para efecto de que se realicen las investigaciones de oficio pertinentes, sin necesidad de requisito previo para su procedencia.¹¹

¹¹ Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C., (2018). *GUÍA PARA EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN Y SUBSTANCIACIÓN EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS*. p.25.

Bajo esta tesis, el autor corporativo antes citado realiza una interpretación muy puntual, ya que de las ideas que expone derivan dos aspectos muy importantes a considerar; el primero, para que el Órgano Interno de Control proceda a realizar la multicitada investigación de oficio, necesitará allegarse de información, que para el caso en concreto, pueda constituir alguna falta administrativa que le revista el carácter de un acto corrupto, con la relevancia de que la autoridad obtendrá tales datos a través del ejercicio de sus funciones, ejemplificando tal condición con la función de auditoría que el órgano de control está obligado a realizar, la cual se expone en las subsecuentes páginas de la presente investigación. En ese mismo orden de ideas, el segundo aspecto que es importante señalar es lo mencionado acerca de la facultad y obligación que la ley establece para que los servidores públicos adscritos a los Órganos Internos de Control inicien el respectivo procedimiento cuando por cualquier medio y en cualquier momento tengan conocimiento de algún hecho que pueda constituir una irregularidad administrativa.

Siguiendo ese orden de ideas, la multicitada investigación de oficio está contemplada en el artículo 22 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas –publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio del 2016–, y de igual forma, la facultad otorgada al área investigadora del Órgano Interno de Control para la debida iniciación de dicha investigación, se encuentra establecida en el Reglamento Interior de la Función Pública, en el cual se establece

Artículo 38.- (...)

I. Las personas titulares de las Áreas de Quejas, Denuncias e Investigaciones:

(...)

4. Practicar de oficio o por denuncia las investigaciones en contra de personas físicas o morales por infracciones a las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y

servicios relacionados con las mismas, y demás disposiciones en materia de contrataciones públicas, con excepción de aquellas que deba conocer la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, así como informar a dicha unidad administrativa sobre el estado que guarde la tramitación de los procedimientos de investigación que conozca.

Complementariamente a los dispositivos legales antes mencionados, y retomando los aspectos relevantes de la investigación de oficio, expuestos por la anteriormente mencionada Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. [ASOFIS], la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé la obligación del servidor público adscrito al Órgano Interno de Control para que inicie el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente en los términos que a continuación se mencionan:

Artículo 64. Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las Faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando:

(...)

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

Señalado lo anterior, se observa que tal artículo bajo pena de incurrir en una irregularidad administrativa grave, el servidor público tendrá que realizar el procedimiento correspondiente en la temporalidad antes mencionada, por lo tanto, en referencia a la investigación que en presente apartado se menciona, claramente se puede visualizar que si bien es cierto que dicho

servidor público tiene la facultad para iniciar de oficio la investigación al tener en cualquier momento y de cualquier forma el conocimiento de un hecho que pueda constituir una falta administrativa; también es cierto que, por medio del antes mencionado precepto jurídico se está obligando al servidor público a dar aviso a la autoridad investigadora del Órgano Interno de Control para que se inicie la investigación, que para el tema que se aborda en este apartado será de oficio, cuando este tenga el conocimiento de la presunta comisión de una falta administrativa grave, o bien, de un hecho de corrupción tipificado en el Código Penal Federal.

De igual forma, si bien los preceptos legales señalados con antelación establecen las facultades y obligaciones de los servidores públicos adscritos al Órgano Interno de control, al momento de conocer la información que pudiera constituir una posible falta administrativa o hecho de corrupción; también es cierto que existe un Código de Conducta de la Secretaría de la Función Pública que refuerza mediante la fijación de sus valores, objetivos y misión, las obligaciones que tienen los servidores públicos de dicha secretaría¹², especialmente en el conocimiento de algún hecho que pudiera constituir las irregularidades o delitos que se señalaron en el presente párrafo; como ejemplo, tal Código de Conducta fija el siguiente compromiso:

Capítulo III. Conductas de fomento a la integridad en la Secretaría.

a. Compromisos con la sociedad

(...)

iii. Participo en el combate a la corrupción

Mi comportamiento es un ejemplo de integridad, aspiro a la excelencia en el servicio público y me reconozco como un factor central en la consolidación de la nueva ética pública. Desde el

¹² Los Órganos Internos de Control están orgánica y estructuralmente sometidos a la Secretaría de la Función Pública; sin embargo, no todos estos emanan de la mencionada Secretaría, ya que solo dependerán de ella los Órganos de Control que estén dentro de las dependencias y sus órganos administrativos desconcentrados, así como las entidades de la Administración Pública Federal.

ámbito de mis atribuciones mantengo un firme compromiso con el combate a la corrupción por lo que denuncio cualquier acto u omisión contrario a la ley o a la ética, del que tenga conocimiento

Por otra parte, a diferencia de la reglamentación que realiza la ley administrativa a la actuación de la autoridad de control interno y los servidores públicos adscritos a la misma, para allegarse de la información que pueda constituir la posible comisión de alguna falta administrativa y/o hecho de corrupción, y así poder dar inicio a la investigación de oficio; en el ámbito penal, el Código Nacional de Procedimientos Penales establece ambiguamente las formas en las que el ministerio público competente conocerá la notitia criminis, ya que no expresa de manera clara las fuentes de donde emanará dicha noticia, estableciéndose únicamente lo siguiente:

Artículo 221. Formas de inicio

La investigación de los hechos que revistan características de un delito podrá iniciarse por denuncia, por querrela o por su equivalente cuando la ley lo exija.

El Ministerio Público y la Policía están obligados a proceder sin mayores requisitos a la investigación de los hechos de los que tengan noticia.

Tratándose de delitos que deban perseguirse de oficio, bastará para el inicio de la investigación la comunicación que haga cualquier persona, en la que se haga del conocimiento de la autoridad investigadora los hechos que pudieran ser constitutivos de un delito.

(...)

No obstante, aunque no exista una claridad en cuanto a las fuentes de la notitia criminis que motiven la apertura de la investigación de oficio, no significa que estas sean limitadas, ya

que el mismo Código Nacional de Procedimientos Penales no hace distinción de las mismas al solo estipular “la comunicación que haga cualquier persona”, por lo que los hechos que puedan constituir algún hecho de corrupción podrán ser enterados a la autoridad sin restricción o formalización alguna que obstaculice la apertura la multicitada investigación de oficio. .

Bajo el razonamiento que antecede, Carreón H.(s.f.) identifica un punto importante sobre este tipo de investigación, comentando lo siguiente:

En ese sentido, se dice que, cuando el AMPF tenga conocimiento de un delito que deba perseguirse de oficio, bastará para el inicio de la averiguación previa la comunicación o parte informativo que rinda la policía, en el que se hagan de su conocimiento hechos que pudieran ser delictivos, sin que deban reunirse los requisitos a que aluden los artículos 118, 119 y 120, del mismo ordenamiento, que son: la denuncia o querella, las cuales pueden formularse verbalmente o por escrito, y que deberán contraerse en todo caso, a describir los hechos supuestamente delictivos, sin necesidad de calificarlos jurídicamente, mismos que además se harán del conocimiento del Ministerio Público en los términos previstos para el ejercicio del derecho de petición contemplado en el artículo 8.º constitucional; que el Ministerio Público deberá asegurarse de la identidad del denunciante o querellante, así como de la legitimación de este último, y de la autenticidad de los documentos en que aparezca formulada la querella y en los que se apoyen ambos requisitos de procedibilidad.¹³

¹³ *Ibidem*, pp.16-17.

Como se puede apreciar, a pesar de que el autor antes citado alude aspectos importantes de dicha investigación de oficio basándose en el Código Federal de Procedimientos Penales¹⁴, este lo hace de manera puntual, por lo que encuadra de manera perfecta en el asunto que se trata en el presente apartado, toda vez que, hace un correcto señalamiento de los requisitos necesarios para el ejercicio del derecho de petición estipulado en el artículo 8° Constitucional¹⁵, con la salvedad de que el Código Nacional de Procedimientos Penales no limita una comunicación diferente al escrito.

Finalmente, ejemplificando el tema tratado sobre la apertura de la investigación de oficio a través del conocimiento que tienen las autoridades administrativas y penales sobre las posibles faltas administrativas y/o hechos de corrupción que constituyen la ya mencionada notitia criminis, se expone la siguiente noticia periodística:

Un muy singular Oficio dirigido a mí, llegó a las oficinas de W radio el martes. Venía de la **Secretaría de la Función Pública**, que encabeza **Irma Eréndira Sandoval** para hacerme una notificación. Hacía referencia a “operación saqueo”, el reportaje en el que se revelan las grabaciones clandestinas ex funcionarios de Pemex en las que detallan cómo operaba la corrupción ahí adentro en el sexenio pasado, y que fue publicado el lunes en estas páginas y en el programa de radio

La **Secretaría de la Función Pública** (SFP) solicita su colaboración con esta autoridad investigadora, a fin de que dentro del término de 07 días hábiles,

¹⁴ Abrogado mediante el ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO del Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado el 5 de marzo del 2014 en el Diario Oficial de la Federación, México. , [En línea], consúltese: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5334903&fecha=05/03/2014

¹⁵ **Artículo 8o.** Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.
A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

contando a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del presente oficio, tenga a bien remitir a esta autoridad administrativa copia certificada de toda la documentación con que cuente respecto de los hechos antes referidos, así como de los audios, videos y/o videograbaciones que tenga, en torno a la nota periodística relacionada con la empresa Black Cube y funcionarios y exfuncionarios de Petróleos Mexicanos”, señala el documento entregado al comunicador.¹⁶

Bajo esa tesitura, tal nota periodística nos da un claro ejemplo de las acciones de investigación que realizó la autoridad de control competente, al momento de que tuvo conocimiento de posibles hechos de corrupción, expuestos por un reportaje periodístico; por lo tanto, este y otros medios o canales de comunicación son esenciales para que las autoridades investigadoras puedan conocer y actuar de manera oportuna conforme al marco de su competencia.

I.II DEL INICIO DE LA INVESTIGACIÓN DERIVADA DE LA DENUNCIA DE POSIBLES FALTAS ADMINISTRATIVAS Y/O HECHOS DE CORRUPCIÓN.

La denuncia, como fuente de la notitia criminis, además de ser un acto procesal, puede ser considerada como una herramienta social que permite a la ciudadanía, así como a los servidores públicos que tengan conocimiento de algún acto de corrupción, informar a las autoridades penales y/o administrativas competentes sobre la realización de los mismos, a través de los medios y requisitos que establecen los respectivos instrumentos normativos; en

¹⁶ Loret C. (2019). *Revelamos escándalo... y el gobierno nos emplaza*. El universal. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/carlos-loret-de-mola/revelamos-escandalo-y-el-gobierno-nos-emplaza>

tal sentido, estas denuncias formuladas por la posible comisión de algún hecho de corrupción siempre serán perseguidos de oficio, y no sólo así a petición de parte ofendida, la cual se materializa en gran parte a través de la querrela, modalidad que no puede ser exigida para su procedibilidad debido a que en este otro acto procesal “su razón de existir se sustenta en que a veces las sanciones de oficio pueden traer mayor perjuicio a la víctima, perjuicio tanto material como en lo afectivo, o por lo menos a uno de esos dos planteamientos”¹⁷, situación que no encuadra en el supuesto de los citados delitos de corrupción.

Explicado lo anterior, Ovalle Favela señala a la denuncia como:

Un acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad, la verificación o comisión de determinados hechos, con el objeto de que dicho órgano promueva o aplique las consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la ley o los reglamentos para tales hechos.¹⁸

Bajo esa tesis, se puede apreciar que el citado autor realiza una conceptualización de la denuncia desde un ámbito general, ya que tal definición puede encuadrar tanto en el procedimiento penal, como en el administrativo; no obstante, para tener un mejor entendimiento de este acto procesal, se necesita definirlo de manera individualizada, toda vez que a pesar de que ambos procedimientos jurídicos poseen características similares, también cuentan elementos que permiten una apreciación diferente de los mismos. Por lo tanto, desde una perspectiva administrativa, la ASOFIS define a la denuncia como:

El conocimiento que hace una persona cierta o anónima sobre hechos, datos o indicios probablemente constitutivos de faltas administrativas al área especializada en la atención y trámite de denuncias adscrita a la autoridad

¹⁷ Betancourt E. (2018). *Derecho Procesal Penal* (3ª ed.). México, Iure Editores. Pag. 117

¹⁸ Ovalle J. (1994). Denuncia. En *Diccionario Jurídico Mexicano*. (p.272). México. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

investigadora a través de un escrito o formato electrónico con la finalidad de que se realice una investigación.¹⁹

De lo anterior, se desprenden dos aspectos que en gran medida influirán en la decisión de la persona para informar a la autoridad investigadora sobre la comisión de posibles faltas administrativas que constituyan algún hecho de corrupción; el primero de ellos, es referente a la situación en la que se puede encontrar el denunciante, ya que este decidirá si desea que se conozca o no su identidad al momento de enterar a la autoridad investigadora del hecho que posiblemente constituirá una falta administrativa, y que su caso podrá encuadrar en un delito de corrupción, tal posibilidad es adecuada para que la persona, si es que considera realizarlo anónimamente, pueda sentir seguridad y protección frente a posibles represalias, que en su persona, pudieran cometer los sujetos que participaron en el hecho denunciado. Como segundo aspecto, resalta el hecho de que el denunciante lo podrá hacer no solo de manera escrita, sino que tendrá la posibilidad de realizarlo a través de medios electrónicos, esta situación resulta importante para impulsar a la persona a denunciar, ya que como se mencionó en líneas anteriores, esto le permitirá proteger aún más su identidad.

En virtud de lo antes expuesto, las autoridades administrativas cuentan con diversas herramientas de denuncia que le permitirán conocer de los presuntos hechos irregulares, las cuales son creadas a través de los diferentes instrumentos normativos. En un primer punto, el Órgano Interno de Control conocerá de los hechos irregulares por comparecencia del denunciante, el cual la podrá formular de manera verbal o escrita; en un segundo punto, la Ley General de Responsabilidades Administrativas faculta a la autoridad investigadora para que establezca áreas de fácil acceso en donde se puedan presentar denuncias²⁰, las cuales son

¹⁹*Ibidem*, p.21.

²⁰ **Artículo 92.** Las autoridades investigadoras establecerán áreas de fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar denuncias por presuntas Faltas administrativas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente Ley.

regularmente señaladas como “buzones de queja y/o denuncia”; simultáneamente, la ley antes citada permite a la autoridad investigadora establecer mecanismos que permitan al ciudadano y/o servidor público formular las denuncias de manera electrónica²¹. Finalmente, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil quince, la Secretaría de la Función Pública creó el Sistema Integral de Quejas y Denuncias Ciudadanas (SIDECA), el cual será una opción más para enterar de manera electrónica a las autoridades competentes²² sobre hechos irregulares que posiblemente se hayan cometido.

Ahora bien, a diferencia de la materia administrativa, la denuncia en materia penal desde un concreto punto de vista puede ser definida como:

La voluntaria participación de conocimiento que alguien efectúa, por el cual transmite verbalmente o por escrito al Ministerio Público o a la policía ministerial, los datos que posee sobre el sospechoso o acerca de la probable comisión de un delito de persecución oficiosa.²³

De tal denuncia penal, se ubican aspectos o características que en materia administrativa no son tomados en cuenta, o bien se reglamentan de forma diversa; como muestra de lo anterior, se puede observar lo relativo a los mecanismos e instrumentos de denuncia que cuentan las autoridades competentes, ya que el Código Nacional de Procedimientos Penales a través de sus respectivos artículos eliminó cualquier límite que pudiera existir en cuanto a los

²¹ **Artículo 93.** La denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de Faltas administrativas, y **podrán ser presentadas de manera electrónica a través de los mecanismos que para tal efecto establezcan las Autoridades investigadoras**, lo anterior sin menoscabo de la plataforma digital que determine, para tal efecto, el Sistema Nacional Anticorrupción

²² De conformidad con el ARTÍCULO SEGUNDO del acuerdo por el que se establece el Sistema Integral de Quejas y Denuncias Ciudadanas, los Órganos Internos de Control de las dependencias, entidades, y Unidades de Responsabilidades tendrán intervención en el sistema, no obstante quien actuará como administradora de dicho mecanismo será la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la Secretaría de la Función Pública.

²³ Hernández, J. (2012). DENUNCIA, DELACIÓN Y PESQUISA. En D. Cienfuegos Salgado & J. Boanerges López (Coords.), *El derecho mexicano contemporáneo: retos y dilemas : estudios en homenaje a César Esquinca Muñoa*. México : Fundación Académica Guerrerense : El Colegio de Guerrero ; San Cristóbal de las Casas, Chiapas : Universidad Autónoma de Chiapas, Facultad de Derecho. (p. 271).

mecanismos o medios a través de los cuales los ciudadanos puedan formular sus respectivas denuncias²⁴; al respecto, el Poder Judicial del Estado de Yucatán manifiesta lo siguiente:

(...) claramente el legislador no puso limitante para hacer llegar la noticia criminis a la autoridad competente, por lo que se podrá realizar no sólo de manera verbal o por escrito sino también por teléfono, fax, video, correo electrónico, por algún formato de audio o incluso por medio de redes sociales, etcétera, pues el término “por cualquier medio” no es para nada restrictivo.²⁵

Bajo el contexto antes planteado, se puede apreciar que en materia penal las autoridades competentes contarán con mayores medios o mecanismos para conocer de los hechos delictuosos, los cuales en su mayoría se tratan habitualmente a través del Centro de Denuncia y Atención Ciudadana de la Fiscalía General de la República; asimismo, los hechos delictuosos podrán ser denunciados de manera tradicional, esto es a través de un escrito o de manera verbal, el cual se hará de forma presencial ante el ministerio público competente, o bien ante la autoridad administradora del Centro de Denuncia antes citado, la cual lo canalizará a la autoridad investigadora facultada para conocerlo.

En ese mismo orden de ideas, tratándose de denuncias anónimas por presuntos hechos delictuosos, la investigación de estos no será iniciada inmediatamente después de que la autoridad investigadora tenga conocimiento del supuesto delito, toda vez que el artículo 221 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece un pre-requisito para la misma, instituyendo lo siguiente:

²⁴ Dentro de los artículos que permiten la formulación de denuncias por diversos medios se encuentra el **223**, el cual es relevante para la situación tratada, ya que este es el que da pauta para que no exista una limitante hacia denunciante, otorgándole completa libertad de poder enterar a la autoridad acerca de un posible hecho delictuoso a través del medio que mejor considere.

²⁵ - Poder Judicial del Estado de Yucatán. (2015). Comentarios al Código Nacional de Procedimientos Penales. Primera Edición. Promoción Editorial del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán. (p.71)

Artículo 221. Formas de inicio

(...)

Tratándose de informaciones anónimas, la Policía constatará la veracidad de los datos aportados mediante los actos de investigación que consideren conducentes para este efecto. De confirmarse la información, se iniciará la investigación correspondiente.

Como se puede apreciar, el anonimato de una denuncia en materia penal resulta muchas veces no tan efectivo, ya que dependerá de una adecuada coordinación del Ministerio Público competente y la policía correspondiente para que se haga correcta averiguación de la información anónima.

Bajo el contexto que se desarrolla en líneas anteriores, las partes que intervienen el proceso de denuncia de posibles faltas administrativas y/o hechos de corrupción en materia federal, son el denunciante y las autoridades investigadoras competentes, las cuales pueden ser tanto el Órgano Interno de Control en el ámbito administrativo, como el Ministerio Público perteneciente a la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción., de la Fiscalía General de la República; asimismo, se encuentra en denunciado, quien será la persona investigada por motivos de la denuncia presentada por la presunta comisión de una falta administrativa y/o hecho de corrupción, la cual tendrá la calidad de servidor público o por otro lado, podrá recaer en un particular cuando actúe en términos del artículo 3 fracción XVII de la Ley General de Responsabilidades administrativas²⁶, cuando se trate de faltas administrativas graves, o de

²⁶ **Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

XVII. Faltas de particulares: Los actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas graves a que se refieren los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal en los términos de la misma;

igual forma cuando participe en la perpetración de algún delito relacionado con hechos de corrupción.

En ese mismo orden de ideas, la Ley General de Responsabilidades Administrativas conceptualiza al denunciante de la forma siguiente:

Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

IX. Denunciante: La persona física o moral, o el Servidor Público que acude ante las Autoridades investigadoras a que se refiere la presente Ley, con el fin de denunciar actos u omisiones que pudieran constituir o vincularse con Faltas administrativas, en términos de los artículos 91 y 93 de esta Ley;

De tal definición planteada por la ley antes mencionada, se puede visualizar que la conceptualización contempla no solo a los particulares físicos o morales, que en caso de formularla se “estaría en presencia del cumplimiento de un deber cívico o de un acto de valor civil”²⁷, sino que como se menciona en párrafos anteriores del presente apartado de esta investigación, los servidores públicos también podrán tener tal calidad, ya que para los mismos es una obligación estipulada de manera generalizada en la multicitada Ley General de Responsabilidades Administrativas, específicamente en su artículo 49 fracción III, el cual establece:

Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

(...)

²⁷ *ídem.*

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

En tal sentido, además de obligar la citada ley al servidor a formular la denuncia ante la autoridad investigadora competente, imponiéndole una sanción de carácter administrativo en caso de que no la formule; existe también una característica similar para los mismos en el Código Nacional de Procedimientos Penales, ya que a través de su artículo 222 le obliga a lo siguiente:

Artículo 222. Deber de denunciar

(...)

Quien en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia. Quien tenga el deber jurídico de denunciar y no lo haga, será acreedor a las sanciones correspondientes.

Del precepto antes citado, se desprende que el servidor público también podrá ser sancionado penalmente por la omisión de formular la respectiva denuncia de los hechos de corrupción que tenga de conocimiento; no obstante, si bien se menciona que el servidor público “será acreedor a las sanciones correspondientes”, no se menciona en términos de qué o cual será tal sanción. Bajo esa tesitura, el Poder Judicial del Estado de Yucatán tal disposición de la forma siguiente:

(...) el citado numeral señala que quien tenga el deber jurídico de denunciar y no lo hiciere, será acreedor a las sanciones correspondientes; cabe mencionar que el Código no proporciona un catálogo de sanciones, sin embargo, la conducta de aquella persona que teniendo el deber de denunciar no lo hiciere, puede ser constitutiva de delito, verbigracia, el encubrimiento.²⁸

Continuando con la idea que antecede, si bien es cierto que el servidor público puede incurrir en algún delito al no denunciar ante el Ministerio Público competente el presunto hecho delictuoso del que tenga conocimiento; también lo es que, en materia de corrupción no necesariamente necesita hacerlo ante la citada autoridad, ya que al dar aviso a las autoridades investigadores del Órgano Interno de Control competente sobre la comisión de los hechos que pudieran constituir faltas administrativas y/o hechos de corrupción, no estará obligado a hacerlo nuevamente ante la autoridad penal antes mencionada, toda vez que ahora será el mismo Órgano Interno de Control, a través del área investigadora quién tendrá que formularla, ya que dentro de sus obligaciones establecidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública se estipula lo siguiente:

Artículo 38.- Las personas titulares de las áreas de Auditoría Interna, de Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, Quejas, Denuncias e Investigaciones y Responsabilidades de los Órganos Internos de Control tienen respecto de las Dependencias, incluyendo sus órganos administrativos desconcentrados, o las Entidades en las que sean designados, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos Órganos, las facultades siguientes:

(...)

²⁸ *Ibidem*, p. 69.

18. Formular denuncias ante el Ministerio Público, cuando advierta la presunta comisión de delitos y coadyuvar en el procedimiento penal respectivo cuando exista enriquecimiento inexplicable de servidores públicos;

Volviendo al tema que se ocupa, además de la conceptualización antes mencionada sobre la figura del denunciante; en materia penal, específicamente en delitos relacionados por hechos de corrupción, puede ser entendido como la persona física o moral de identidad conocida o anónima, teniendo la calidad de servidor público o no, que denuncia ante el Ministerio Público o Policía competente la presunta comisión de un delito relacionado con hechos de corrupción, a través de los medios o instrumentos establecidos para tal efecto.

En ese mismo orden de ideas, se puede apreciar que el denunciante es parte esencial para el combate a la corrupción, pues a través de ellos es que las autoridades investigadoras penales conocerán la noticia criminis, no obstante, a pesar de que estos son de suma importancia para el inicio de la investigación dependerá en su totalidad la comprobación de los mismos por el Ministerio Público y la policía competente, mediante la realización de una adecuada investigación; por lo tanto, después de haber enterado los hechos de corrupción y/o faltas administrativas a las autoridades antes mencionadas, la función del denunciante pasará a un segundo plano. En tal sentido, Ovalle Favela señala lo siguiente:

La función del denunciante se limita a dar parte a la autoridad investigadora de la comisión de tales hechos; pero una vez presentada la denuncia, será dicha autoridad la encargada de cumplir, de oficio, sus funciones de averiguar y, en su caso, ejercer la acción penal, sin que la voluntad del denunciante tenga legalmente relevancia alguna para suspender ni para poner término al

procedimiento de averiguación previa iniciado o al proceso penal promovido.²⁹

Contrariamente a lo llevado a cabo en el ámbito penal antes mencionado, la figura del denunciante en materia de responsabilidades administrativas juega un papel fundamental, ya que su participación no solo se limita a la formulación de la denuncia ante el Órgano Interno de Control, en razón de tiene interés jurídico tanto en la investigación, como en el procedimiento de responsabilidades administrativas, toda vez que los Tribunales Colegiados de Circuito indicaron lo siguiente:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. EL DENUNCIANTE TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA DETERMINACIÓN DE NO INICIAR LA INVESTIGACIÓN RELATIVA, AL OTORGARLE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA UNA PARTICIPACIÓN ACTIVA.³⁰ La Ley General de Responsabilidades Administrativas forma parte de un sistema normativo complejo, que es el Sistema Nacional Anticorrupción, cuyo objetivo primordial es el combate a la corrupción y el debido cumplimiento de las obligaciones concernientes al servicio público. En este sentido, del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la exposición de motivos que dio origen al ordenamiento inicialmente citado, 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, con la ayuda de un marco legal que establezca las medidas y procedimientos para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción, susceptibles de ser investigados y sancionados, tanto administrativa como penalmente. Congruente con esos propósitos, de la interpretación conjunta de los artículos 3, fracción IX, 91, 100, último párrafo, 101, último párrafo, 102, 112 y 116, fracción IV, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se colige que podrán tener el carácter de denunciante las personas físicas o morales, o el servidor público que acude ante las autoridades investigadoras con el fin de exponer actos u omisiones que pudieran constituir o vincularse con faltas administrativas, otorgándole una participación activa, tanto en la fase de investigación –denuncia y conclusión de hechos que puedan constituir falta administrativa o abstención–, como en el propio procedimiento de responsabilidad en su calidad de tercero, por lo que 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

²⁹ *Idem.*

³⁰ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, número de registro 2021765, tesis aislada.

procedimiento de responsabilidad administrativa y, en su caso, las determinaciones exculporias, mediante el recurso de inconformidad. Por tanto, el denunciante de los hechos probablemente constitutivos de responsabilidad administrativa tiene interés jurídico para promover el juicio de amparo contra la determinación de no iniciar la investigación relativa.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO³¹

En otro sentido, tratándose de la materia penal, para que el Ministerio Público inicie la debida investigación en la situación o términos que se establecen en el artículo 224 del Código Nacional de Procedimientos Penales³², este deberá observar que la denuncia contenga la siguiente forma y los requisitos establecidos en el Artículo 223 del Código antes mencionado:

- La denuncia podrá formularse por cualquier medio; en tal caso, como se menciona anteriormente en la presente investigación, al señalarse “por cualquier medio” se otorga la libertad de poder informar el hecho delictuoso a la autoridad investigadora por cualquier forma o instrumento de comunicación.
- Identificación del denunciante y su domicilio; al respecto, Pérez Daza señala puntualmente que “en los delitos que se persiguen de oficio, no es necesaria la identificación del denunciante y demás requisitos que se observan en el primer párrafo, pues basta que la persona presente su denuncia por cualquier medio y precisar el hecho delictivo que pretende poner del conocimiento a la representación social o de la policía, para que estos se avoquen a la

³¹ Amparo en revisión 466/2019. Despacho de Investigación y Litigio Estratégico, A.C. 9 de enero de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Marco Antonio Pérez Meza.

³² **Artículo 224. Trámite de la denuncia.**

Cuando la denuncia sea presentada directamente ante el Ministerio Público, éste iniciará la investigación conforme a las reglas previstas en este Código.

Cuando la denuncia sea presentada ante la Policía, ésta informará de dicha circunstancia al Ministerio Público en forma inmediata y por cualquier medio, sin perjuicio de realizar las diligencias urgentes que se requieran dando cuenta de ello en forma posterior al Ministerio Público.

investigación”³³. Por lo tanto, de realizarse anónimamente la denuncia, la falta de este requisito no debe implicar la improcedencia de la misma.

- La narración circunstanciada del hecho,
- La indicación de quién o quiénes lo habrían cometido, las personas que lo hayan presenciado o que tengan noticia de él y todo cuanto le constare al denunciante.

Respecto al artículo antes mencionado, específicamente al último requisito, Pérez Daza propone adecuadamente una interpretación del mismo, argumentando lo siguiente:

(...) debe interpretarse el artículo en comento como una guía para el fiscal o policía al momento de recepcionar una denuncia y que en la medida de lo posible debe atenderse, pues considerarlos como requisitos *sine qua non*, podríamos caer en el absurdo de que si el denunciante no conoce quien cometió la conducta delictiva «...la indicación de quién o quiénes lo habrían cometido...» sería improcedente la misma, cuando identificar quien lo cometió o participó en su comisión es uno de los objetivos de la investigación³⁴.

De la cita anterior, es menester señalar que si bien es cierto que puede tomarse la interpretación que se propone al multicitado artículo 224, toda vez que será obligación del Ministerio Público esclarecer el hecho delictivo mediante actos de investigación; también es cierto que, aportar información de quién o quienes hayan cometido el delito relacionado con hechos de corrupción, así como las personas que lo hayan presenciado y los datos o pruebas pertinentes, serán de gran relevancia para que la investigación se conduzca de manera exitosa,

³³ Pérez. A., (2016). *Código Nacional de Procedimientos Penales, Teoría y práctica del proceso penal acusatorio*. Ciudad de México, Editorial: Tirant lo blanch, “Artículo 223. Forma y contenido de la denuncia, comentario párrafo 4”.

³⁴ *Ídem*.

ya que por la naturaleza de estos delitos en particular tienen gran complejidad para su perpetración.

Por otra parte, en el ámbito del derecho disciplinario, los requisitos que debe contener la denuncia son similares a los del ámbito penal, ya que la misma deberá contener los datos e indicios que permitan advertir la presunta falta administrativa, los cuales de entre los que se solicitan son: la narración de los hechos irregulares, el o los servidores públicos y particulares que los hayan cometido, las personas que en su caso hubieran presenciado los citados hechos, las pruebas que pudiera tener el denunciante, asimismo, si bien la persona que denuncia puede hacerlo anónimamente por la situación o motivos que se le pudieran presentar, es conveniente que la autoridad conozca su identidad, solicitando en su caso que se reserve la misma, ya que al contar con los datos del mismo se le podrá informar oportunamente el inicio o abstención del respectivo procedimiento administrativo dictado por la autoridad investigadora, para que este lo pueda impugnar; en ese mismo orden de ideas, al contar la autoridad investigadora con la identidad que antes se menciona, resultará beneficioso para el denunciante, ya que las autoridades resolutoras podrán identificarlo como tercero interesado en el procedimiento de responsabilidades, pudiendo apelar las resoluciones que se dictaran en su caso, asimismo, podrá interponer algún juicio de amparo, toda vez que tendrá demostrado su interés jurídico en razón de dicha identificación.

Además, la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. [ASOFIS], señala que las denuncias deberán formularse en torno a presuntos daños o perjuicios cometidos a la hacienda pública o a los patrimonios de los entes públicos, en algunos de los siguientes supuestos para su procedencia:

I. Desvío de recursos hacia fines distintos a los autorizados.

II. Irregularidades en la captación o en el manejo y utilización de los recursos públicos.

III. Actos presuntamente irregulares en la contratación y ejecución de obras, contratación y prestación de servicios públicos, adquisición de bienes, y otorgamiento de permisos, licencias y concesiones, entre otros.

IV. La comisión recurrente de irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos.

V. Inconsistencia en la información financiera o programática de cualquier Entidad Fiscalizada que oculte o pueda originar daños o perjuicios a su patrimonio.³⁵

Finalmente, la denuncia resulta ser en estos tiempos la herramienta procesal más eficaz para hacer llegar a las autoridades investigadoras competentes la información que advierta la presunta comisión de un delito relacionado con hechos de corrupción, ya que la ciudadanía y los servidores públicos que desempeñan adecuadamente sus funciones, son en muchas ocasiones los individuos que presencian y recienten más los actos de corrupción, y no así el propio estado. En tal sentido, la siguiente gráfica viene a sustentar lo anteriormente señalado, ya que a través de los datos que ahí se exponen se puede apreciar que de todas las investigaciones iniciadas en el dos mil dieciocho, la queja y/o denuncia representan un poco más de la mitad de los motivos por las que se iniciaron.

³⁵ *Ibíd.*, p.26

Cantidad de investigaciones y procedimientos iniciados por responsabilidad administrativa por entidad federativa 2018

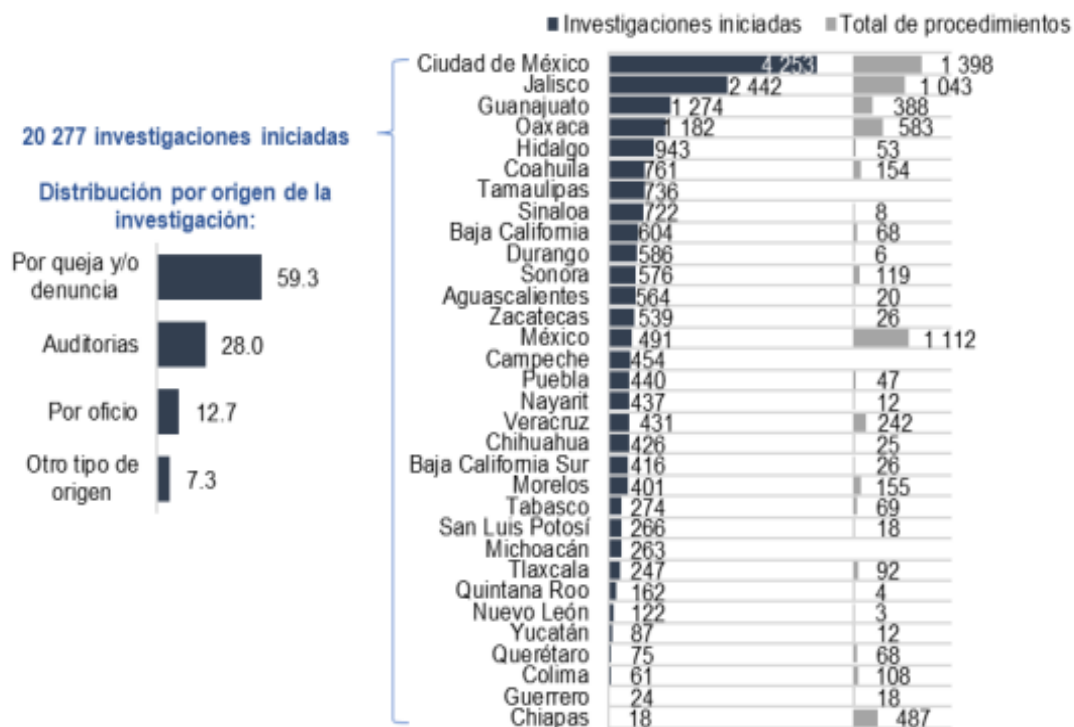


Imagen 1. Recuperado de COMUNICADO DE PRENSA NÚM. 644/19, 5 DE DICIEMBRE DE 2019, “ESTADÍSTICAS A PROPÓSITO DEL DÍA INTERNACIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN (9 DE DICIEMBRE)”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

I.III DEL INICIO DE LA INVESTIGACIÓN DERIVADA DE LA DETECCIÓN DE POSIBLES FALTAS ADMINISTRATIVAS Y/O HECHOS DE CORRUPCIÓN EN LAS AUDITORÍAS PRACTICADAS.

De las distintas fuentes por las cuales la autoridad investigadora conocerá de la comisión de alguna falta administrativa que pueda constituir un hecho de corrupción, se encuentra la práctica especializada y profesional llamada Auditoría, la cual puede ser entendida como el:

(...) proceso sistemático enfocado al examen objetivo, independiente y evaluatorio de las operaciones financieras, administrativas y técnicas realizadas; así como, a los objetivos, planes, programas y metas alcanzados por las dependencias y entidades de la APF, con el propósito de determinar si se realizan de conformidad con los principios de economía, eficacia, eficiencia, transparencia, honestidad y en apego a la normatividad aplicable.³⁶

Tal proceso sistemático ayuda a que las autoridades competentes³⁷ lleven a cabo la función de fiscalización gubernamental, toda vez que la auditoría es un medio y elemento fundamental para llevarse a cabo la citada función. En ese sentido, se puede definir a la fiscalización gubernamental como:

(...) la acción de la inspección, de la vigilancia, del seguimiento de la auditoría, de la supervisión, del control y de la evaluación que procede con estricto apego de Ley. Es el acto de verificar que los recursos públicos se apliquen a los fines que la Ley establece e implica la vigilancia, control, revisión y evaluación de la aplicación de los recursos públicos. El concepto se empleará para enunciar, en forma genérica, las facultades de vigilancia, revisión, evaluación y dictamen.³⁸

³⁶ Definición extraída del artículo 2 de los *LINEAMIENTOS Generales que deberán observar los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal, para reportar la información en materia de auditoría a la Secretaría de la Función Pública, mediante el Sistema Integral de Auditorías*, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2018, por la Secretaría de la Función Pública. [En línea], consúltese: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545113&fecha=29/11/2018

³⁷ El Sistema Nacional de Fiscalización contempla diversas autoridades superiores de fiscalización a nivel estatal y federal, así como autoridades de auditoría interna; no obstante, para la problemática que se desarrolla en la presente investigación, la autoridad que conocera de tales procedimientos y prácticas es Órgano Interno de Control, a través del Área de Auditoría Interna, de Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública.

³⁸ Gobierno del Estado, Poder Legislativo, Órgano de Fiscalización superior, *Manual de Auditoría Gubernamental*, publicado el 26 de septiembre de 2008 en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, Número 155. [PDF] Recuperado de: http://www.aseg.gob.mx/Descargas/Normativa_Institucional/Manual%20de%20Auditor%C3%ADa%20Gubernamental.pdf.

En ese mismo orden de ideas, si bien la conceptualización de la función antes mencionada versa sobre la correcta aplicación de los recursos públicos, también lo es que la misma fiscalización permite supervisar otros aspectos que a pesar de que tienen que ver con la administración de recursos, se enfoca al cumplimiento de metas, objetivos y actuaciones apegadas al marco legal. En tal sentido, para poder cumplir con las acciones de fiscalización que anteriormente se señalan, determinando la correcta o incorrecta actuación de las autoridades fiscalizadas, se ocupan los siguientes tipos de auditoría gubernamental³⁹:

- **Auditoría financiera** – Se enfoca en determinar si la información financiera de un ente se presenta de conformidad con el marco normativo.
- **Auditoría de desempeño** – Se enfoca en determinar si las acciones, planes y programas institucionales se realizan de conformidad con los principios de economía, eficiencia, eficacia y si existen áreas de mejora.
- **Auditoría de cumplimiento** – Se enfoca en determinar si un asunto en particular cumple con las disposiciones legales y normativas aplicables.

De igual forma, existen otros tipos de auditorías que aunque no sean los que principalmente practican las autoridades de control interno, son aplicadas para casos o situaciones particulares, estas son⁴⁰:

- **Forenses:** se refieren al análisis multidisciplinario de los procesos, hechos y evidencias para la detección de deficiencias o para la

³⁹ Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación, (2014). *Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización*. México. pp.86-87. [PDF] Recuperado de: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/NormasProfesionales2014.pdf

⁴⁰ Alejandro Romero Gudiño, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., (2019). *Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México*. México. Primera Edición. p. 35.

investigación de un ilícito, para documentar las conclusiones con evidencias válidas y suficientes.

- **Especiales:** se practican sobre procesos de desincorporación de entidades, programas de saneamiento financiero, creación de nuevos organismos, concesiones, subsidios, deuda pública y operaciones singulares.
- **De seguimiento:** consisten en la verificación y contrastación de las acciones y gestiones realizadas por las entidades fiscalizadas, derivadas de irregularidades detectadas previamente.

En ese mismo orden de ideas, de las funciones y actividades profesionales antes señaladas, se puede observar que quien tiene la competencia para realizarlas son las autoridades de fiscalización y auditoría interna, por lo que solo la autoridad administrativa en materia de responsabilidades administrativas conocerá de los mismas, excluyendo así al Ministerio Público, ya que por la naturaleza jurídica del mismo no podría hacer de dichas funciones una actividad propia, en razón de que sus objetivos son distintos a los que persigue el área administrativa competente.

Ahora bien, para la implementación de las auditorías que se expusieron con antelación, se debe de desarrollar un proceso que consta de tres etapas, la cuales se muestran en la siguiente representación gráfica:



Figura 2. Etapas de la Auditoría. Secretaría de la Función Pública (2018)

De la anterior figura, se observa de manera general el proceso por el cual se van a llevar cabo las auditorías, al que como se señala con antelación, consta de tres etapas divididas en **Planeación, Ejecución e Informe**, asimismo, aunque se exponen de manera simple las sub etapas, estas constarán de una serie de actividades a realizar por la autoridad auditora, en donde a través de los conocimientos y técnicas que posean los profesionales adscritos a dicha área, se desarrollarán de manera eficaz; en tal sentido, la facultad otorgada a las áreas de auditoría de los Órganos Internos de Control para realizar las actividades que anteriormente se mencionan, se encuentran estipuladas en la Reglamentación Interna de la Secretaría de la Función Pública, en la cual se establece lo siguiente:

Artículo 38.- (...)

I. Las personas titulares del Área de Auditoría Interna, de Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública:

- 1.** Ordenar y realizar, por sí o en coordinación con las Unidades Administrativas de la Secretaría u otras instancias externas de fiscalización,

las auditorías y visitas de inspección que les instruya la persona titular del Órgano Interno de Control, así como suscribir el informe correspondiente y comunicar el resultado de dichas auditorías y visitas de inspección a la persona titular del Órgano Interno de Control, a la Secretaría y a los responsables de las unidades administrativas auditadas, así como hacer del conocimiento de las autoridades investigadoras los actos u omisiones por presuntas faltas administrativas de servidores públicos y particulares que hubieren sido detectados en la auditoría, visita de inspección o en el seguimiento de las observaciones a través del informe de irregularidades detectadas;

2. Ordenar y realizar, por sí o en coordinación con las Unidades Administrativas de la Secretaría u otras instancias externas de fiscalización, las auditorías, revisiones y visitas de inspección que se requieran para determinar si las Dependencias y Entidades, cumplen con las normas, programas y metas establecidos e informar los resultados a los titulares de las mismas, así como evaluar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, además de proponer las medidas preventivas y correctivas que apoyen el logro de sus fines, aprovechar mejor los recursos que tiene asignados, y que el otorgamiento de sus servicios sea oportuno, confiable y completo;

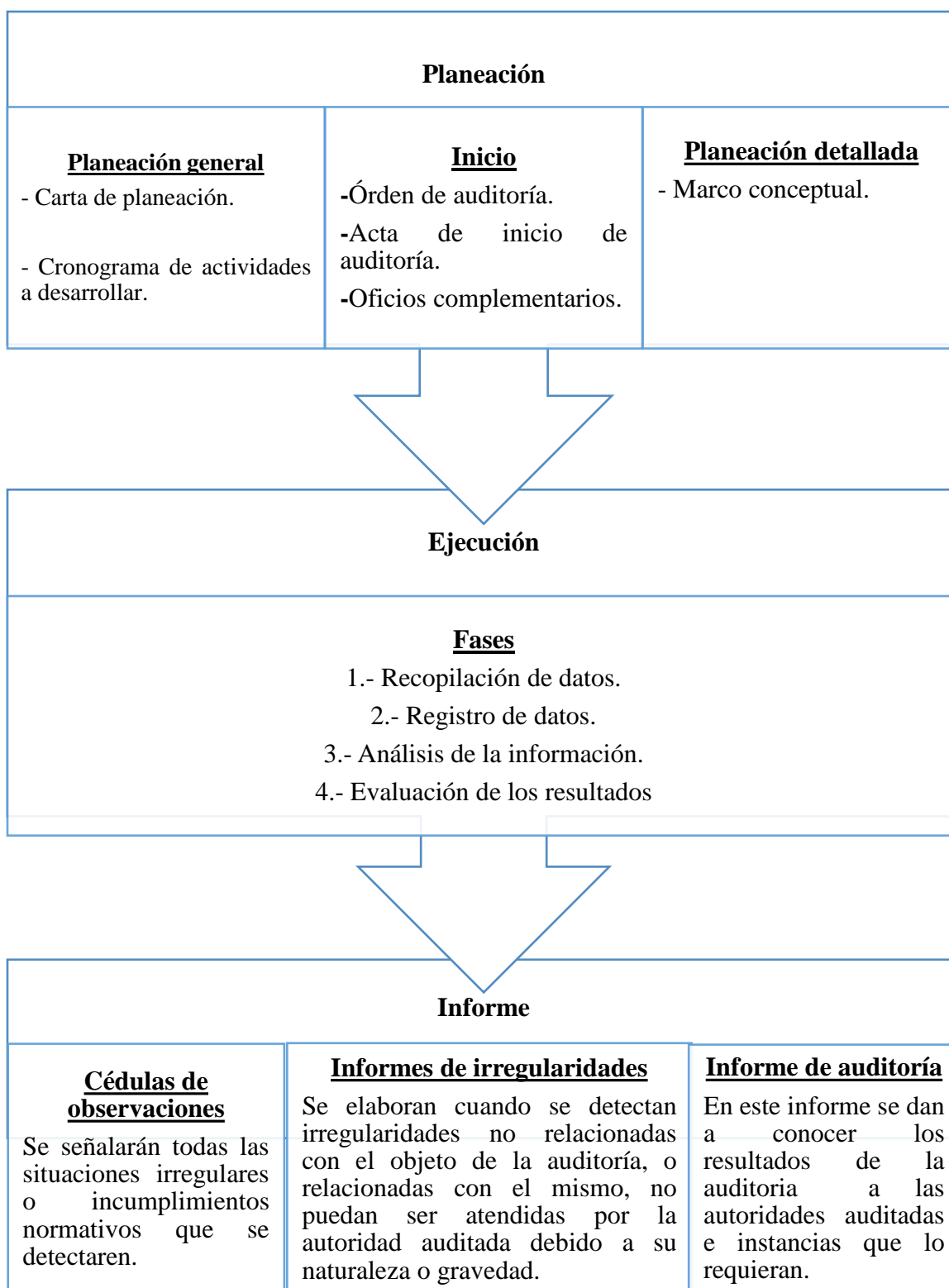


Figura 2. Fases del proceso de auditoría basado en la Guía General de Auditoría Pública (2018).

En tal sentido, una vez concluidas las etapas y acciones de auditoría que se exponen en el gráfico de proceso anterior, el área del Órgano Interno de Control encargada de la realización

de auditorías decidirá tomar medidas preventivas o correctivas, según los resultados y/o determinaciones que hayan arrojado los aspectos auditados; en el caso en concreto, dentro de las actividades correctivas pueden implementarse las siguientes:

- Formulación de pliegos de observaciones: contra servidores públicos por la presunción de daños o perjuicios al erario federal.
- Promociones para el fincamiento de responsabilidades: ante los órganos internos de control o la Secretaría de la Función Pública para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Solicitud de intervención del Órgano Interno de Control: por el posible incumplimiento de disposiciones normativas. Los órganos internos de control deben informar de sus actuaciones a la ASF.
- Promoción para el ejercicio de la facultad de comprobación fiscal: ante las autoridades responsables de la administración tributaria por presuntos actos de evasión o elusión fiscal por parte de proveedores de bienes y servicios del sector público.
- Solicitud de aclaración: a las entidades fiscalizadas por operaciones no justificadas y/o comprobadas, toda vez que al momento de la revisión no se dispuso de los elementos necesarios para solventar la observación o promover otro tipo de acción.⁴¹

Atendiendo a lo estipulado en el artículo 91 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la auditoría puede ser un medio a través del cual se podrá iniciar la investigación de presuntas faltas administrativas, que en materia penal podrán constituir un

⁴¹ *Ibidem*, p.36

delito; en tal sentido, a pesar de que en los Órganos Internos de Control la autoridad competente para practicar dicha actividad sea el Área de Auditoría Interna, de Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, según lo establecido en el Artículo 38, fracción I del Reglamento Interior de la Función Pública, esta no será quien investigue las posibles faltas administrativas que hayan derivado de las auditorías que haya practicado, toda vez que quien lo realizará será la autoridad investigadora del Órgano Interno de Control, esto es el Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones, en razón de lo facultado por el artículo 38 fracción II, numeral 1 del antes señalado Reglamento Interior.

Por lo tanto, toda auditoría que realice el área competente del Órgano Interno de Control debe de contar con los elementos y observaciones necesarias de las irregularidades que hayan detectado, para que le permitan al Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones realizar cabalmente el curso de sus investigaciones, haciendo en el momento procesal oportuno la correcta elaboración del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa; asimismo, al elaborar adecuadamente las observaciones de las irregularidades que se encuentren, la autoridad investigadora podrá formular las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público Especializado en Combate a la Corrupción, cuando de ellas se desprenda la evidente comisión de un delito relacionado con hechos de corrupción.

CAPÍTULO II

**“DELITOS COMETIDOS POR HECHOS
DE CORRUPCIÓN”**

II.1 DELITO.

a) TEORÍA

El delito ha sido a lo largo del tiempo un tema de estudio para diversas ciencias que poseen junto con la jurídica, similitudes y diferencias, tales como la Criminología, Sociología, Filosofía, Psicología, entre otras; asimismo, dichas ciencias han colaborado para la creación de diversas corrientes, pensamientos y teorías respecto del mismo, estableciéndose así un gran campo de estudio en el área de las ciencias penales; en consecuencia, los conceptos manejados en dicha materia son bastos y muy variados. En tal sentido, partiendo de esta premisa, se puede señalar a manera de ejemplo al clásico Von Liszt (como se citó en Malo Camacho, 2003) que, desde una perspectiva teórica Causalista define al delito como:

la conducta (...) que produce un resultado socialmente dañoso (...) y que se estima culpable, en la medida en que implica la presencia de una relación psicológica entre la conducta del agente y el resultado producido, sea a título de dolo o de culpa, y que, por lo mismo, se hace merecedor de una pena que debe ser aplicada por el Estado.

Contrariamente a la teoría anterior, Welzel(1956) define al delito en el derecho penal como *“el abuso de la libertad, que es reprochado al autor como culpabilidad y retribuído con pena”* (sic); igualmente, al partir su noción de delito desde una teoría finalista, este agrega que es:

(...) el producto de factores causales, y por eso la aceptación o, más aún, la indicación por cifras en porcentaje que indica hasta qué grado, además de la predisposición y el ambiente, está también participando la "voluntad libre del autor" en la producción del delito.⁴²

⁴² Welzel, H. (1956). *Derecho Penal: Parte General*. Ed. Roque Depalma. Buenos Aires. p. 162

Asimismo, desde una noción jurídica Amuchategui define al delito como “*la conducta típica y antijurídica realizada por una persona imputable y culpable, que dará por consecuencia la punibilidad*”⁴³.

Por otra parte, Zaffaroni define al delito como “*la conducta humana típica, antijurídica y culpable*”, no obstante, también menciona que “*en la realidad social no existe (el delito) ya que en plano de lo real existen las violaciones, homicidios, estafas, robos, etc., pero nunca el delito*”⁴⁴

Finalmente, el Código Penal Federal en su artículo 7o establece que el delito es “*el acto u omisión que sancionan las leyes penales*”.

De manera análoga, en cuanto a la clasificación del delito, el artículo del Código Penal antes mencionado enuncia tres aspectos de carácter temporal, los cuales son:

- I. Instantáneo, cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos los elementos de la descripción penal;

Para tal fracción, a manera de ejemplo en materia de corrupción puede hacerse mención del delito de Cohecho, ya que la consumación se agota cuando el servidor público haya recibido ilícitamente dinero, beneficios o acepte una promesa.

- II. Permanente o continuo, cuando la consumación se prolonga en el tiempo, y

Para tal clasificado, como ejemplo nuevamente en materia de corrupción, puede encuadrar el supuesto del delito de Abuso de autoridad, esto cuando el servidor reciba como presa, detenida, arrestada, arraigada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, y

⁴³ Amuchategui, G., (2012). *Derecho Penal*. 4ª ed., Oxford, México. P. 48

⁴⁴ Zaffaroni, R., (2012). *La cuestión criminal*. 2ª ed., Planeta, Buenos Aires. pp. 24-25-

no cumplierse con alguna orden de libertad girada por la autoridad competente, prologando así los efectos del delito hasta que acate lo ordenado.

- III. III.- Continuado, cuando con unidad de propósito delictivo, pluralidad de conductas y unidad de sujeto pasivo, se viola el mismo precepto legal.

Finalmente en esta clasificación, en materia de corrupción, puede ser clasificado el delito de Peculado, toda vez que la consumación se podrá realizar reiteradamente cuando el servidor haya utilizado de manera reiterada fondos públicos para promover la imagen pública o social de una persona, ejecutándose así un solo delito a pesar de haberlo hecho en diferente temporalidad, toda vez que el fin era juntar la cantidad necesaria para promover la imagen pública o social de otra persona.

En otro orden de ideas, los elementos personales que participan en el delito son 2, el sujeto pasivo y el sujeto pasivos, los cuales son definidos como⁴⁵ :

El sujeto activo es la persona física que realiza el comportamiento descrito en la ley penal, el que causa la lesión al bien jurídico penalmente protegido al violar la prohibición o mandato contenido en la norma penal.

Sujeto pasivo del delito es la persona física o moral, titular del bien jurídico protegido, lesionado o puesto en peligro, por la conducta típica, que genera la violación al deber contenido en la prohibición o mandato previsto en el tipo penal.

Además, dentro de la conceptualización del sujeto pasivo, que como se observa es aquella persona física o moral que resentirá la acción cometida por el sujeto activo, existe una distinción

⁴⁵ Malo, G., (2003). *Derecho Penal Mexicano*. ed. Porrúa. México. pp. 333, 339-340.

del mismo entre sujeto pasivo directo y sujeto pasivo indirecto, los cuales son distinguidos por López Guardiola de la siguiente manera:

Por sujeto pasivo, ya sea directo o indirecto del hecho delictivo, se reconoce a la víctima u ofendido. A la víctima se le conceptualiza, como ya se explicó, como aquél que, materialmente, recibe el daño, ya sea en su persona o en sus bienes, y el sujeto indirecto es el ofendido, que si bien no recibe directamente en su persona el daño infligido por el sujeto activo del delito, si lo recibe de manera material.⁴⁶

En ese mismo orden de ideas, en cuanto a la comisión y/o participación en el delito que realiza el sujeto activo, el Código Penal Federal establece los siguientes supuestos:

Artículo 13.- Son autores o partícipes del delito:

I.- Los que acuerden o preparen su realización.

II.- Los que los realicen por sí;

III.- Los que lo realicen conjuntamente;

IV.- Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro;

V.- Los que determinen dolosamente a otro a cometerlo;

VI.- Los que dolosamente presten ayuda o auxilien a otro para su comisión;

VII.- Los que con posterioridad a su ejecución auxilien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito y

VIII.- los que sin acuerdo previo, intervengan con otros en su comisión, cuando no se pueda precisar el resultado que cada quien produjo.

⁴⁶ López, S., (2012). *Derecho Penal I*. ed. Red Tercer Milenio. México. p. 62

Por otro lado, para hablar de la existencia de un hecho delictivo, necesariamente deben de reunirse en su totalidad los elementos que lo componen, puesto que al carecer de uno o más de los mismos no habría delito alguno; al respecto, existen diferentes corrientes que señalan la existencia de elementos que componen el delito, tales como:

Tabla 1
Elementos del delito

Número de elementos	<i>Corriente</i>	<i>Elementos</i>
2	Bitómica	Conducta, tipicidad
3	Tritómica	Conducta, tipicidad y antijuricidad
4	Tetratómica	Conducta, tipicidad, antijuricidad y culpabilidad
5	Pentatómica	Conducta, tipicidad, antijuricidad, culpabilidad y punibilidad
6	Hexatómica	Conducta, tipicidad, antijuricidad, culpabilidad, punibilidad e imputabilidad
7	Heptatómica	Conducta, tipicidad, antijuricidad, culpabilidad, punibilidad, imputabilidad y condiciones objetivas de punibilidad

Fuente. Elaboración propia con datos de Amuchategui G. (2012). *Derecho Penal*. 4ª edición, ed. Oxford.

Bajo esa tesitura, si bien es cierto que en la actualidad la corriente Heptatómica “es la teoría más aceptada y representada por la legislación penal de nuestro país”⁴⁷, también lo es que unos elementos son dependientes de otros, “tales como la imputabilidad que es requisito de la

⁴⁷ Bautista, A. (s.f.). *Teoría de la Ley Penal y del Delito: Guía de estudio*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho. p15

culpabilidad; o bien, son consecuencias del delito, como en el caso de la punibilidad y de la condicionalidad objetiva⁴⁸.

En ese mismo orden de ideas, los elementos que conforman el delito son aspectos positivos del mismo, que como se expuso con antelación, al hablarse de la existencia de los mismos también se estará hablando de la existencia del delito; contrariamente, existen aspectos negativos, que en el de existir alguno de estos, indudablemente no podrá existir el hecho delictivo, estos aspectos son:

- Ausencia de conducta
- Atipicidad.
- Causa de justificación, como aspecto negativo de la antijuridicidad.
- Inimputabilidad.
- Inculpabilidad.
- Excusas absolutorias, como aspecto negativo de la punibilidad.
- Falta de condiciones objetivas.

Ahora bien, la conducta o acción como elemento del delito según Roxin (como se citó en Viadurri, 2013), es definida y entendida como:

Aquella conducta humana significativa en el mundo exterior, que es dominada o al menos dominable por la voluntad. Por tanto, no son acciones en sentido jurídico los efectos producidos por fuerzas naturales o por animales, pero tampoco los actos de una persona jurídica. No son acciones los meros pensamientos o actitudes internas, pero tampoco sucesos del mundo

⁴⁸ Mendoza J.,(2016). *La tipificación como delito de la conducta denominada "Acoso escolar" o "Bullying" en el Código Penal del Estado de México.* (tesis de licenciatura). Universidad Nacional Autónoma de México. México.

exterior que –como por ejemplo los movimientos reflejos o los ataques convulsivos- son sencillamente indominables para la voluntad humana. (*sic*)

. Además, tal primer elemento del delito tiene un aspecto positivo y uno negativo, siendo el primero aquella conducta realizada a través de una acción, la cual es entendida en sentido estricto como:

la actividad voluntaria realizada por el sujeto, consta de un elemento físico y de un elemento psíquico, el primero es el movimiento y el segundo la voluntad del sujeto, esta actividad voluntaria produce un resultado y existe un nexo causal entre la conducta y el resultado.⁴⁹

Por otra parte, tratándose del aspecto negativo, este es conocido como Omisión, el cual es percibido como *“la no realización de una concreta actuación debida, jurídicamente obligatoria, o sea, el incumplimiento de un deber jurídico de actuación impuesto por una norma (penal) imperativa o mandato”*⁵⁰; asimismo, tal conducta negativa puede ser concebida desde dos aspectos o formas diferentes, siendo estos la “omisión simple” y la “omisión impropia” o “comisión por omisión”, entendiéndose la primera como aquella conducta del sujeto activo del delito *“no evita la lesión al bien jurídico protegido y la violación a la norma correspondiente, sin que sea necesaria la producción de resultado alguno, o bien, el resultado, en su caso, será constitutivo de un delito independiente”*⁵¹; Así mismo, la omisión impropia es aquella en donde se produce un resultado dependiente de la inactividad del sujeto activo, esto es a manera de ejemplo en materia de hechos de corrupción, cuando el servidor público como sujeto activo del delito haga uso ilícito de sus atribuciones al momento de negarse a contratar u

⁴⁹ [Delitos informáticos] (s.f.). Recuperado de: http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/tribunalm/biblioteca/almadelia/Cap2.htm#2_2_4

⁵⁰ *Omisión* (s.f.). En REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario panhispánico del español jurídico. Recuperado de: <https://dpej.rae.es/lema/omisi%C3%B3n>

⁵¹ Malo. G. *Op. Cit.*, p.312.

otorgar alguna de las operaciones previstas en la fracción I del artículo 217 del Código Penal Federal⁵², existiendo todos los requisitos establecidos en la normatividad aplicable para el otorgamiento de los mismos.

Por otro lado, en cuanto a los elementos que conforman al aspecto positivo y negativo (acción y omisión) de la conducta, se aprecia que existen similitudes en los mismos, como ejemplo, el citado aspecto positivo (acción) de la conducta, está conformado por la voluntad, actividad, resultado y nexo causal, entendidos de la forma siguiente:

- **Voluntad.** Es el querer, por parte del sujeto activo, cometer el delito. Es propiamente la intención. Se trata de un elemento subjetivo, cuya probanza muchas veces resulta difícil.
- **Actividad.** Consiste en el “hacer” o actuar. Es el hecho positivo o movimiento corporal humano encaminado a producir el ilícito. Éste es un elemento objetivo.
- **Resultado.** Es la consecuencia de la conducta; el fin deseado por el agente y previsto en la ley penal.
- **Nexo de causalidad.** Es el ligamen o nexo que une la conducta con el resultado, el cual debe ser material. Dicho nexo es lo que une la causa con el efecto, sin el cual este último no puede atribuirse a la causa.⁵³

⁵² **Artículo 217.-** Comete el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades:

(...)

A) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;

B) Otorgue permisos, licencias, adjudicaciones o autorizaciones de contenido económico;

C) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal;

D) Otorgue, realice o contrate obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos;

E) Contrate deuda o realice colocaciones de fondos y valores con recursos públicos.

⁵³ Amuchategui, G., op. Cit., p. 56

Ahora bien, como se menciona con antelación, al igual que la acción, la omisión se conforma por la voluntad, resultado y el nexo causal, no obstante, al tener la naturaleza de un aspecto negativo, esta tendrá el elemento de inactividad; en ese mismo orden de ideas, para que la omisión tenga los elementos antes mencionados, tendrá que partir de la concepción impropia, toda vez que la simple no posee los elementos de voluntad y nexo causal, ya que como lo señala Malo Camacho:

(...) en el tipo omisivo simple, la conducta delictiva en cuanto exteriorización de la voluntad, no existe y, por lo mismo, no se requiere un nexo de causación entre esa conducta prohibida y el resultado, sino que, en todo caso, cuanto se requiere es un “nexo de evitación”, es decir, la no realización voluntaria o involuntariamente, de una conducta que en base a la experiencia implica la interrupción del proceso causal que puede llevar al resultado típico.⁵⁴

Finalmente, como elemento negativo de la conducta se encuentra la ausencia de la misma, la cual se encuentra prevista en el artículo 15, fracción I del Código Penal Federal⁵⁵, tal ausencia se presenta cuando no hay voluntad del sujeto activo al momento de la realización del hecho; en ese sentido, no hay voluntad en la acción cuando influyen elementos de “ *fuerza mayor (Vis major), fuerza física exterior e irresistible (Vis absoluta), sueño, sonambulismo, hipnotismo, actos reflejos, actos instintivos y repetitivos.*”⁵⁶. En conclusión, en lo concerniente a los actos de corrupción, es completamente nulo el hecho de que los mismos se hayan realizado sin la existencia de la voluntad, toda vez que por su naturaleza estos se cometerán intencionadamente, con excepción del delito de “Ejercicio Ilícito de Servicio Público”, señalado en el artículo 214,

⁵⁴ *Ibidem*, p. 456.

⁵⁵ **Artículo 15.-** El delito se excluye cuando:

I.- El hecho se realice sin intervención de la voluntad del agente;

⁵⁶ Vasconcelos P. (2004). *Manual de Derecho Penal Mexicano*. 17a ed., México, Ed. Porrúa. pp. 291 - 304

fracción VI⁵⁷, ya que de los hechos que pudieran constituir dicho supuesto, se podría en su caso alegar alguna causa de *Vis major y/o Vis absoluta*.

Por otro lado, en cuanto al segundo elemento del delito, identificado como tipicidad, contemplada en el artículo 15, fracción II del Código Penal Federal⁵⁸, es entendida como el encuadramiento de la conducta realizada por el sujeto activo, con la conducta delictiva descrita en la legislación penal, denominada “Tipo penal”. Bajo esta idea, la tipicidad y el tipo son dos conceptos completamente diferentes, que como menciona Castellanos Tena no deben confundirse, ya que:

(...) El tipo es la creación legislativa, la descripción que el Estado hace de una conducta en los preceptos penales. La tipicidad es la adecuación de una conducta concreta con la descripción legal formulada en abstracto. Basta que el legislador suprima de la Ley Penal un tipo, para que el delito quede excluido.

Bajo esa tesitura, en razón de que el tipo es un elemento fundamental para la tipicidad, en donde a manera de analogía “*los tipos penales son las piezas de un rompecabezas; así, la tipicidad consistirá en hacer que cada pieza ajuste de manera exacta en el lugar que le corresponde, con la aclaración de que no existen dos figuras iguales*”⁵⁹, estos se clasifican en⁶⁰:

⁵⁷ **Artículo 214.**- Comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público, el servidor público que:

(...)

VI.- Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

⁵⁸ **Artículo 15.**- El delito se excluye cuando:

(...)

II.- Se demuestre la inexistencia de alguno de los elementos que integran la **descripción típica del delito** de que se trate;

⁵⁹ *Ibidem*, p. 64.

⁶⁰ López, S., op. Cit., pp. 70 - 71

- **Tipo básico, fundamental, autónomo:** Son los delitos que muestran la base, la esencia, la categoría común, básica, indispensable para agrupar los delitos. Para el caso en concreto, a manera de ejemplo se encuentran los delitos por hechos de corrupción, en donde se agrupan los delitos de cohecho, peculado, tráfico de influencias, entre otros.
- **Tipo subordinado o dependiente:** Son los que dependen de un tipo básico para que tengan vida. Es decir, al tipo básico se le sumarán las condiciones o circunstancias, generalmente agravantes del delito.
- **Tipo de resultado material:** Es el que conlleva un cambio objetivo en el mundo real.
- **Tipo de resultado formal:** Es aquél que al cometerse no trae consigo un cambio material en el mundo, simplemente se transgrede una norma, conducta que traerá aparejada una posible sanción pecuniaria y tal vez legal, más no se vulnera a la sociedad ni se puso en riesgo materialmente a ésta
- **Tipo de formulación libre:** En este tipo de delitos, la comisión del delito puede ser por cualquier medio idóneo.
- **Tipo de formulación estricta:** En estos delitos, el creador de la norma, o sea, el legislador, no constriñe la comisión del delito a una sola conducta o manera de actuación, sino a varios modos de realizarlo.
- **Tipos complejos:** Presuponen la existencia de un tipo básico, por lo que las características en la conducta traerán como consecuencia, un tipo complejo, mismo que puede o no ser agravado.

Contrariamente a la tipicidad, existe el elemento de carácter negativo denominado *atipicidad*, la cual puede ser señalada como el no encuadramiento de la conducta realizada por

un individuo, con la descripción o tipo penal, la cual puede originarse por los siguientes motivos⁶¹:

- Ausencia de la calidad o del número exigido por la ley en cuanto a los sujetos activos y pasivos.
- Si faltan el objeto material o el objeto jurídico.
- Cuando no se dan las referencias temporales o especiales requeridas en el tipo.
- Al no realizarse el hecho por los medios comisivos específicamente señalados en la ley.
- Si faltan los elementos subjetivos del injusto legalmente exigidos.
- Por no darse, en su caso, la antijuridicidad especial.

Por lo que se refiere al tercer elemento del delito denominado antijuridicidad, esta es entendida como lo contrario a la norma penal, y en la situación que se ocupa en la presente investigación, a su vez contraviene la norma administrativa en materia de responsabilidades. En ese orden de ideas, como elemento negativo de la antijuridicidad están las causas de justificación, las cuales son aquellas circunstancias no contrarias a derecho, enlistándose las siguientes⁶²:

- Consentimiento del titular de bien jurídico.
- Legítima defensa.
- Estado de necesidad.

⁶¹ Calderón, M. (2017). *Teoría del delito y juicio oral*. México. UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas. p. 19

⁶² Para tales causas de justificación, debido a la naturaleza de los delitos cometidos por hechos de corrupción, las autoridades investigadoras y en su caso las juzgadoras o resolutoras, deberán prestar especial atención al momento de que el sujeto activo del delito manifieste alguna de las justificantes antes mencionadas, ya que son muy pocos los hechos o supuestos en lo que verdaderamente haya estado presente alguna de ella.

- Cumplimiento de un deber jurídico y/o ejercicio de un derecho.

En otro orden de ideas, el elemento del delito identificado como culpabilidad, Fernández Doblado (1950) la define como:

(...) la relación subjetiva que media entre el autor y el hecho punible, y como tal, su estudio supone el análisis del psiquismo del autor, con el objeto de investigar concretamente cuál ha sido la conducta psicológica que el sujeto ha guardado en relación al resultado objetivamente delictuoso

Asimismo, Amuchategui Requena (2012) lo señala como *“la relación directa que existe entre la voluntad y el conocimiento del hecho con la conducta realizada, la cual provocará un juicio de reproche por parte del Estado”*; en ese mismo orden de ideas, Viadurri Aréchiga (2018) identifica a este elemento del delito como el *“juicio de desvalor del autor del hecho, algo así como un reproche que se le formula por su proceder”*

Ahora bien, la culpabilidad puede presentarse en dos formas: el dolo y la culpa, la cual la primera es definida como aquella acción intencional encaminada a perjudicar y/o producir un daño; por otra parte, la culpa es toda acción que, aunque no exista intención o voluntad en el agente, este produce un daño o afectación jurídica.

En ese orden de ideas, en cuanto a la primera forma de la culpabilidad, esta se clasifica en Dolo Directo, Indirecto, Genérico, Especifico e Indeterminado, de tal suerte que Amuchategui los define y ejemplifica de la siguiente manera⁶³:

- **Directo.** El sujeto activo tiene intención de causar un daño determinado y lo hace, de manera que existe identidad entre la intención y el resultado

⁶³ Íbidem, pp. 95 y 96

típico; por ejemplo, el agente desea violar y lo hace. Hay dolo directo cuando la voluntad va encaminada en forma directa hacia el resultado.

- **Indirecto o eventual.** El sujeto desea un resultado típico, a sabiendas de que hay posibilidades de que surjan otros diferentes; por ejemplo, alguien quiere lesionar a un comensal determinado, para lo cual coloca una sustancia venenosa en la sal de mesa, sabiendo que podrían resultar afectados otros sujetos.
- **Genérico.** Es la intención de causar un daño o afectación, o sea, la voluntad consciente encaminada a producir el delito. Hay penalistas que niegan la existencia de este dolo.
- **Específico.** Es la intención de causar un daño con una especial voluntad que la propia norma exige en cada caso, de modo que deberá ser objeto de prueba.
- **Indeterminado.** Consiste en la intención de delinquir de manera imprecisa, sin que el agente desee causar un delito determinado; por ejemplo, colocar una bomba para protestar por alguna situación de índole política: el sujeto sabe que causará uno o más daños, pero no tiene intención de infligir alguno en particular.

Por otro lado, la culpa como segunda forma de la culpabilidad tiene dos clases; la consciente e inconsciente, presentándose la primera cuando “si bien no se quiere causar la lesión o puesta en peligro del bien jurídico, se advierte su posibilidad y, sin embargo, se actúa”⁶⁴ ; ahora bien a diferencia de la primera, la culpa inconsciente es aquella que no se tiene la voluntad o intención de perjudicar o causar un daño jurídico, asimismo, no se prevé un posible resultado

⁶⁴ Plascencia, R. (2004). *Teoría del delito*. 3ª reimp., México, D.F., UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas. P.124.

que ponga daño o ponga en peligro el bien jurídico. Al respecto, ninguna clase de culpa puede manifestarse al momento de la comisión de algún delito cometido por hechos de corrupción, ya que de primer momento, la realización de alguna de las conductas delictuosas establecidas en el Título Décimo del Código Penal Federal implicaría en cualquiera de sus clases una conducta dolosa, debido a la intención del agente al cometerla; en ese mismo sentido, la misma norma penal señala en su artículo 60⁶⁵ a los delitos que podrán cometerse de manera culposa, excluyendo en todo momento algún delito de corrupción.

Finalmente, las causas del aspecto negativo de la culpabilidad, señalado como la inculpabilidad, son las siguientes:

- Error invencible, señalado en el artículo 15, fracción VIII.
- Eximentes putativas.
- Temor fundado, determinado en el artículo 15, fracción IX
- Caso fortuito, señalado en el artículo 15, fracción X

En relación a la punibilidad como elemento esencial del delito, esta es identificada como la posibilidad de la aplicación de una pena o sanción en razón de la realización de una conducta, asimismo, “es el ámbito que convalida la vigencia de la norma y del derecho mismo, ya que ella depende su carácter vinculante”⁶⁶.

En ese mismo orden de ideas, las excusas absolutorias como aspecto negativo de la punibilidad son, los siguientes supuestos son los relevantes:

- Mínima temibilidad.

⁶⁵ **Artículo 60.-** (...)

Las sanciones por delitos culposos sólo se impondrán en relación con los delitos previstos en los siguientes artículos: 150, 167, fracción VI, 169, 199 Bis, 289, parte segunda, 290, 291, 292, 293, 302, 307, 323, 397, 399, 414, primer párrafo y tercero en su hipótesis de resultado, 415, fracciones I y II y último párrafo en su hipótesis de resultado, 416, 420, fracciones I, II, III y V, y 420 Bis, fracciones I, II y IV de este Código.

⁶⁶ Malo. G. *Op. Cit.*, p.55

- Innecesaridad de la pena.
- No exigibilidad de otra conducta.
- Encubrimiento de parientes.

Con respecto al siguiente elemento del delito, denominado imputabilidad, esta es señalada como la “*capacidad, condicionada por la madurez y salud mentales, de comprender el carácter antijurídico de la propia acción u omisión y de determinarse de acuerdo a esa comprensión*”⁶⁷.

En tal sentido, la inimputabilidad como aspecto negativo del anterior elemento del delito, es apreciable en los siguientes supuestos:

- Minoría de edad.
- Trastorno mental transitorio y permanente.
- Alteración psíquica.
- Desarrollo intelectual retardado.

Finalmente, la condicionalidad objetiva como elemento del delito, es aquella que “*está constituida por requisitos que la ley señala eventualmente para que pueda perseguirse el delito*”⁶⁸; asimismo, la carencia de los requisitos que la ley señala para perseguir el supuesto delictuoso, es conocida como la falta de condicionalidad objetiva, la cual Amuchategui menciona que esta constituye una “*especie de atipicidad*”⁶⁹.

En conclusión, la autoridad investigadora penal debe de conocer e identificar los elementos del delito, así como sus aspectos negativos de los mismos, ya que a partir de tales conocimientos podrá realizar de manera eficiente la investigación correspondiente. Asimismo, a pesar de que

⁶⁷ Bunster, A. (1994). Imputabilidad. En *Diccionario Jurídico Mexicano*. (p.1272). México. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁶⁸ Amuchategui. G. *Op. Cit.*, p.108

⁶⁹ *Ídem*.

el tema de investigación de la autoridad administrativa son faltas administrativas, esta también deberá tener conocimiento de los elementos del delito para poder identificarlos en faltas administrativas graves que se relacionen con hechos de corrupción, permitiéndole de esta manera dar oportunamente vista al Ministerio Público en materia de corrupción.

II.II. DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS Y PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES

La corrupción en México es un problema que ha traído bastantes consecuencias a lo largo de su historia moderna, perjudicando sistemáticamente a amplios sectores de la población de manera directa e indirecta, haciéndose presente tanto en los niveles más altos de gobierno, así como en la base del mismo. Es menester que se señale que todo hecho de corrupción impacta negativamente a la vida de un país, por lo que cualquier acto de ese tipo debe de tener consecuencias o sanciones graves para quien lo cometa; en tal sentido, en la segunda década del siglo XXI las autoridades mexicanas implementaron un Sistema Nacional Anticorrupción que permitiera hacer frente a tales actos, reformando y actualizando a aquellas autoridades que de manera procedimental combaten tales faltas administrativas y delitos.

Como bien se menciona con antelación, la autoridad administrativa investigadora además de conocer los elementos que componen a las faltas administrativas, también deberá tener el conocimiento de los elementos que componen a los delitos cometidos por hechos de corrupción, pues algunos derivan de las faltas administrativas o se componen de elementos similares; en ese sentido, de detectar en las denuncias, por oficio o derivado de auditorías, los elementos que componen a un delito por hechos de corrupción, esta deberá inmediatamente dar vista a la Fiscalía especializada en Combate a la Corrupción.

II.II.I. EJERCICIO ILÍCITO DE SERVICIO PÚBLICO.

El delito de Ejercicio ilícito de servicio público se contempla en el Artículo 214 del Código Penal Federal, descrito de la siguiente manera:

Artículo 214.- Comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público, el servidor público que:

I.- Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales.

II.- Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.

III.- Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, de empresas productivas del Estado, de órganos constitucionales autónomos, del Congreso de la Unión o del Poder Judicial, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.

IV.- Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente 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.

V.- Por sí o por interpósita persona, cuando legalmente le sean requeridos, rinda informes en los que manifieste hechos o circunstancias falsos [*sic*] o niegue la verdad en todo o en parte sobre los mismos, y

VI.- Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado. 53

De tal noción legal se desprenden los siguientes elementos del delito:

- **Conducta:** En lo concerniente a las fracciones I, II, IV y V, la conducta será por acción; Por otra parte, en lo relativo a la fracción III, la conducta será por Omisión, ya que la ilicitud se encuentra en la omisión de informar por escrito a su superior jerárquico o evitar si está dentro de sus facultades, las acciones u omisiones que afecten al patrimonio o interés de la dependencia o entidad pública. Finalmente, en relación a la fracción VI, la conducta podrá ser de acción u omisión.
- **Sujeto activo:** Servidor público y, en su caso, la persona interpuesta para cometer tal acto.
- **Sujeto pasivo:** Administración Pública Federal.
- **Tipicidad: Fracción I.** Ejerce funciones públicas, sin posesión legítima del puesto, no contar con requisitos legales; **fracción II.** Continúa ejerciendo funciones públicas, con nombramiento revocado, con suspensión o esté destituido; **fracción III.** No informar por escrito a superior jerárquico, evitar informar, contando con: conocimiento, por razón de su empleo, cargo o

comisión, afectación a dependencia o entidad., derivado de un acto u omisión; **fracción IV.** Sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación, la tenga bajo custodia, tenga acceso, tenga conocimiento en razón de su empleo, cargo o comisión; **fracción V.** Rinda informe con: manifestaciones falsas sobre hechos o circunstancias, niegue en todo o en parte la verdad; **fracción VI.** Propicie daño a personas, lugares, instalaciones u objetos, los pierda o sustraiga objetos, cuando: se encuentren bajo su cuidado, por razón de su empleo, cargo o comisión, para vigilar, proteger o dar seguridad.

- **Culpabilidad:** Tal conducta se realiza de forma **dolosa.**
- **Punibilidad:** Para las fracciones I y II: **Uno a tres años de prisión y de treinta a cien días multa;** En lo concerniente a las fracciones III, IV, V y VI: **Dos a siete años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa**

Asimismo, tal delito está vinculado con diversas faltas administrativas graves y no graves, tales como la fracción II del artículo 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas⁷⁰, la cual en ciertos supuestos podrá ligarse a la fracción III del delito antes visto; en ese mismo orden de ideas, la fracción IV del multicitado delito podrá homologarse a la falta administrativa de utilización indebida de información, cuando el servidor público sustraiga o utilice la información a su cargo para generar un beneficio; de igual forma, quien incurra en la realización de los hechos descritos en el la fracción V del mencionado artículo 214, a su vez podrá cometer “Desacato” en términos del artículo 63 de la citada Ley

⁷⁰ **Artículo 49.** Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

(...)

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

Administrativa; finalmente, la fracción VI del antes señalado delito podrá homologarse a la falta administrativa grave de “peculado”, en el supuesto de que el servidor público sustraiga objetos que tenga bajo su cuidado.

II.II. II. ABUSO DE AUTORIDAD.

El delito de abuso de autoridad cometido por servidores públicos, se encuentra previsto en el artículo 215 del Código Penal Federal, el en el cual se señala su comisión de la siguiente manera:

Artículo 215.- Cometén el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

I.- Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;

(...)

III.- Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;

(...)

V. Cuando el encargado o elemento de una fuerza pública, requerido legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio se niegue a dárselo o retrase el mismo injustificadamente. La misma previsión se aplicará tratándose de peritos.

(...)

VIII.- Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente.

IX.- Obtenga, exija o solicite sin derecho alguno o causa legítima, para sí o para cualquier otra persona, parte del sueldo o remuneración de uno o más de sus subalternos, dádivas u otros bienes o servicios;

X.- Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;

XI.- Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; 59

XII.- Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación;

(...)

De la anterior noción legal se desprenden los siguientes elementos del delito:

- **Conducta:** En lo relativo a las fracciones I, VIII, IX, X, XI y XII, la conducta será por acción; contrariamente, las fracciones III y V, la conducta será por Omisión.
- **Sujeto activo:** Servidor público y personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

- **Sujeto pasivo:** Administración Pública Federal, particulares en el supuesto establecido en la fracción III, y subalternos en términos de la fracción IX.
- **Tipicidad: Fracción I.** Pida o emplee la fuerza pública con el objeto de: impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial; **fracción III.** Retarde o niegue: protección o servicio público, impida: la presentación o el curso de una solicitud; **fracción V.** Niegue o retrase: la prestación de auxilio a una autoridad competente, al momento de que se le requiera legalmente; **fracción VIII.** Apropiación o disposición de: fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y haga que se los entreguen; **fracción IX.** Obtenga, exija o solicite sin derecho alguno o causa legítima: parte del sueldo o remuneración de uno o más de sus subalternos, dádivas u otros bienes o servicios; **fracción X.** Otorgue: empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, sabiendo que no se prestará el servicio o no se cumplirá el contrato otorgado; **fracción XI.** Autorice o Contrate: a quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, conociendo tal situación; **fracción XII.** Otorgue: identificación de servidor público a persona que no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.
- **Culpabilidad:** Tal conducta se realiza de forma **dolosa.**
- **Punibilidad:** Para las fracciones I, III, V, X, XI y XII: **uno a ocho años de prisión y de cincuenta hasta cien días multa;** En lo concerniente a las

fracciones VIII y IX: **dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos**

Bajo esa tesis, a pesar de que el delito de abuso de autoridad cuenta con varios supuestos en los que se podrá cometer, este solo podrá homologarse con una falta administrativa grave cuando el mismo se cometa en términos de la fracción XI del respectivo artículo 15 del Código Penal Federal, ya que posee una conducta típica similar a la contratación indebida, la cual la Ley General de Responsabilidades Administrativas describe de la forma siguiente:

Artículo 59. Será responsable de contratación indebida el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional.

En tal caso, el servidor público encargado de la investigación administrativa deberá dar parte a la autoridad investigadora penal cuando identifique los antes señalados elementos de la falta administrativa grave, ya que los mismos podrán constituir el multicitado delito.

II.II.III. COALICIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS.

El artículo 216 del Código Penal Federal prevé el delito de Colación de Servidores Públicos de la forma siguiente:

Artículo 216.- Cometén el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento u otras disposiciones de carácter general, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometén este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.

De tal descripción del delito, se desprende los siguientes elementos:

- **Conducta:** En este delito existe una conducta tanto de acción, como por omisión impropia; ya que, los servidores públicos podrán realizar la coalición para hacer una actuar contrariamente a una ley, reglamento u otra disposición general, así como impedir su ejecución, o bien, dejar de hacer sus obligaciones, con el objetivo de impedir o suspender la Administración Pública.
- **Sujeto activo:** Servidores públicos que cometan el citado delito.
- **Sujeto pasivo:** Administración Pública Federal.
- **Conducta típica:** coaligarse para: tomar medidas contrarias o evitar la ejecución de una ley, reglamento o disposición general; impedir o suspender la Administración Pública.
- **Culpabilidad:** Tal conducta se realiza de forma **dolosa**.
- **Punibilidad:** **Dos años a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización**, al momento de la comisión del delito.

Tal delito de Coalición de Servidores Públicos no cuenta con algún homólogo en materia de responsabilidades administrativas, por lo que el personal adscrito al Órgano Interno de Control deberá prestar especial atención al cuando al conocer de alguna falta administrativa se observen los elementos que componen este hecho delictuoso

II.II. IV. USO ILÍCITO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES

El Código Penal Federal describe en su Artículo 217 al delito de uso ilícito de atribuciones, de la siguiente manera:

Artículo 217.- Comete el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades:

I.- El servidor público que ilícitamente:

- A)** Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;
- B)** Otorgue permisos, licencias, adjudicaciones o autorizaciones de contenido económico;
- C)** Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal;
- D)** Otorgue, realice o contrate obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos;
- E)** Contrate deuda o realice colocaciones de fondos y valores con recursos públicos.

I. bis. - El servidor público que a sabiendas de la ilicitud del acto, y en perjuicio del patrimonio o del servicio público o de otra persona:

A) Niegue el otorgamiento o contratación de las operaciones a que hacen referencia la presente fracción, existiendo todos los requisitos establecidos en la normatividad aplicable para su otorgamiento, o

B) Siendo responsable de administrar y verificar directamente el cumplimiento de los términos de una concesión, permiso, asignación o contrato, se haya abstenido de cumplir con dicha obligación.

II.- Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas, y

III.- El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación distinta de aquella a que estuvieren destinados o haga un pago ilegal.

De tal noción legal se desprenden los siguientes elementos:

- **Conducta:** La conducta será por **acción** en aquellos supuestos establecidos en las fracciones **I**, **II** y **III**; por otra parte, será por **omisión impropia** aquellos actos que se ubiquen en los supuestos señalados en la fracción **I. bis**.
- **Sujeto activo:** Servidores públicos y particulares que cometan el citado delito.
- **Sujeto pasivo:** Administración Pública Federal y particulares que resulten perjudicados con los actos descritos en la fracción **I. bis**.

- **Conducta típica: Otorgue ilícitamente:** concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación; permisos, licencias, adjudicaciones o autorizaciones de contenido económico; franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal. **Otorgue, realice o contrate:** obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos; **contrate** deuda o **realice** colocaciones de fondos y valores con recursos públicos.

Niegue: el otorgamiento o contratación de las operaciones, existiendo todos los requisitos establecidos en la normatividad aplicable para su otorgamiento; se **abstenga** de cumplir con la obligación de: administrar y verificar directamente el cumplimiento de los términos de una concesión, permiso, asignación o contrato.

Solicite o promueva o sea parte de: la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones establecidas en la fracción I del citado artículo **217**.

Dé aplicación distinta o realice un pago ilegal de: fondos públicos que estén al cargo del sujeto activo del delito.

- **Culpabilidad:** Tal conducta se realiza de forma **dolosa**.
- **Punibilidad:** **Seis meses a doce años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa**.

De la comisión del delito de Uso ilícito de atribuciones y facultades, pueden a su vez presentarse diversas faltas administrativas graves, tales como la contratación indebida, señalada en el artículo 59 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, de la siguiente manera:

Artículo 59. Será responsable de contratación indebida el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional.

(...)

Como se menciona, tal falta administrativa se encuentra homologada a los supuestos establecidos en los incisos a), b), c), d) y e) de la fracción I del citado artículo 217, ya que las conductas ahí descritas tienen similitud en materia de contrataciones.

Por otra parte, derivado de la conducta delictiva descrita en la fracción 1. Bis, del multicitado artículo 217 del Código Penal Federal, se puede observar que su homólogo en la Ley General de Responsabilidades Administrativas es el hecho corrupto de abuso de funciones, el cual es descrito en el artículo 57 de la siguiente forma:

Artículo 57. Incurrirá en abuso de funciones la persona servidora o servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que

tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público; así como cuando realiza por sí o a través de un tercero, alguna de las conductas descritas en el artículo 20 Ter, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

En ese orden de ideas, el abuso de funciones permite homologarse al delito de uso ilícito de atribuciones y facultades, ya que en ambas conductas ilícitas se realizarán omisiones en perjuicio del patrimonio, servicio público o de otra persona.

Por otra parte, la fracción III del multicitado artículo 217 de la normativa penal de igual forma tiene su homólogo en materia de Responsabilidades Administrativas, esto es, el servidor público que realice la conducta ilícita descrita en la señalada fracción tercera, también estará cometiendo la falta administrativa grave de **desvío de recursos**, señalada en el artículo 54 en los términos siguientes:

Artículo 54. Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables

En conclusión, la conducta delictiva anteriormente descrita se homologa con diferentes faltas administrativas graves, por lo tanto, los servidores públicos del Órgano Interno de Control encargados de la investigación deberán en su caso identificar las características de la falta administrativa grave cometida, para poder homologarla correctamente con alguno de los

supuestos establecidos en tal artículo del Código Penal Federal, y de esta manera formular la correspondiente denuncia ante el Ministerio Público competente.

II.II.V PAGO Y RECIBO INDEBIDO DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El pago y recibo de remuneraciones que haga o acepte de manera indebida algún servidor público, es un hecho ilícito que el Código Penal Federal describe de la siguiente forma:

Artículo 217 Ter. Además de las responsabilidades administrativa y política, incurre en el delito de remuneración ilícita:

I. El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos;

II. Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, teniendo conocimiento de la ilicitud del acto, excepto cuando forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, o en los casos considerados por el mismo artículo 5 de la mencionada Ley como falta administrativa no grave.

De tal noción legal, se desprenden los siguientes elementos:

- **Conducta:** La conducta será por **acción** en el supuesto establecido en la fracción **I**; por otra parte, será una conducta de **omisión** la señalada s en la fracción **II**, toda vez que la ilicitud recae en la desatención que realiza el servidor público sobre la obligación de reportar a la autoridad administrativa responsable de efectuar el pago de remuneraciones, la recepción de un pago indebido.
- **Sujeto activo:** Servidor público.
- **Sujeto pasivo:** Administración Pública Federal
- **Conducta típica:** **Apruebe o refrende** un pago, o bien, **suscriba:** comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado.

Omita **reportar** en el plazo de 30 días hábiles después de la recepción de algún pago indebido, a la unidad administrativa responsable de efectuarlo.

- **Culpabilidad:** Tal conducta se realiza de forma **dolosa**.
- **Punibilidad:**
 - **Tres meses a dos años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito,** cuando el beneficio indebidamente otorgado no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito.
 - **Seis meses a tres años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito,** cuando el beneficio

indebidamente otorgado exceda el equivalente de quinientas veces, pero no sea mayor que el equivalente a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito.

- **Tres a cinco años de prisión y multa de trescientas a mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito**, cuando el beneficio indebidamente otorgado exceda el equivalente a dos mil veces, pero no sea mayor que el equivalente a cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito.
- **Cinco a doce años de prisión y multa de quinientas a tres mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito**, cuando el beneficio indebidamente otorgado exceda el equivalente a cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito.

En lo concerniente a la fracción I del citado artículo 217 Ter, la conducta o hecho ilícito que ahí se menciona se encuentra homologada a la falta administrativa grave de desvío de recursos públicos, toda vez que en el artículo 54, segundo párrafo, de la respectiva Ley General de Responsabilidades Administrativas señala lo siguiente:

Artículo 54: (...)

Se considerará desvío de recursos públicos, el otorgamiento o autorización, para sí o para otros, del pago de una remuneración en contravención con los tabuladores que al efecto resulten aplicables, así como el otorgamiento o

autorización, para sí o para otros, de pagos de jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos que no estén previstos en ley, decreto legislativo, contrato colectivo, contrato ley o condiciones generales de trabajo

En ese mismo orden de ideas, atendiendo a lo mencionado en la fracción segunda del multicitado artículo 217 Ter, quien reciba indebidamente un pago en los términos señalados en la anterior fracción I, también podrá ser investigado y en su caso sancionado por las autoridades administrativas, ya que tal supuesto podrá homologarse a la falta administrativa grave de cohecho, señalada en el párrafo segundo del artículo 52, de la siguiente manera:

Artículo 52: (...)

También incurrirá en cohecho, el servidor público que se abstenga de devolver el pago en demasía de su legítima remuneración de acuerdo a los tabuladores que al efecto resulten aplicables, dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción.

Además, es menester mencionar que tanto en materia penal, como en administrativa, existe una excusa para la no imposición de alguna sanción derivada de tal delito y/o falta administrativa, la cual está referida a aquellos servidores públicos que formen parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas. Asimismo, existirá una excusa para la imposición de alguna sanción penal, cuando el pago o el recibo indebido de alguna remuneración se haga de manera culposa o negligente, no exista reincidencia y el monto del pago indebido mensual no haya excedido de cien veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización la falta administrativa.

II.II.VI. EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES

El Código Penal Federal en su artículo 220, señala al ejercicio abusivo de funciones de la forma siguiente:

Artículo 220.- Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

I.- El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ilícitamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte;

II.- El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

De tal descripción realizada por la normativa penal sobre delito de ejercicio abusivo de funciones, se desprenden los siguientes elementos:

- **Conducta:** La conducta será por **acción**.

- **Sujeto activo:** Servidor público.
- **Sujeto pasivo:** Administración Pública Federal
- **Conducta típica:** **Efectúe una compra o venta, otorgue** ilícitamente contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, o **realice** cualquier acto jurídico que produzca beneficios a sí mismo, a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte; lo anterior estando el servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

El servidor público que haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a las personas mencionadas en el párrafo que antecede; tales actos mencionados, el servidor público los cometerá en razón de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público.

- **Culpabilidad:** Tal conducta se realiza de forma **dolosa**.
- **Punibilidad:**
 - **Tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa,** cuando la cuantía a que asciendan las operaciones no exceda del equivalente a quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito.

- **Dos años a doce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa**, cuando la cuantía a que asciendan las operaciones exceda el equivalente a quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito.

Tal delito antes analizado, en razón de la realización de algún acto jurídico para producir algún beneficio en favor del mismo servidor público o de las personas que se mencionan en la fracción I del citado artículo 220, podrá homologarse con la falta administrativa grave denominada abuso de funciones, toda vez que el respectivo artículo 57 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que el servidor público incurrirá en la comisión de esta falta cuando con motivo de sus atribuciones realice actos que generen beneficios en su persona o en las personas que igualmente se señala en el delito que aquí se analiza.

En ese mismo orden de ideas, en el supuesto establecido en la fracción II del multicitado artículo 220, el respectivo delito de ejercicio abusivo de funciones se homologará a la falta administrativa grave de utilización indebida de información, ya que los correspondientes artículos 55 y 56 de la Ley Administrativa competente, señalan lo siguiente:

Artículo 55. Incurrirá en utilización indebida de información el servidor público que adquiriera 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.**

Artículo 56. Para efectos del artículo anterior, se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.

Por lo tanto, tal homologación se configurará debido a que en el anterior artículo se señalan elementos similares a los que se establecen en el multicitado delito de ejercicio abusivo de funciones.

II.II.VII.- TRÁFICO DE INFLUENCIA

El tráfico de influencia es un delito cometido por hechos de corrupción, el cual se encuentra señalado en el Artículo 221 del Código Penal Federal de la forma siguiente:

Artículo 221.- Comete el delito de tráfico de influencia:

I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y

II.- Cualquier persona que promueve la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior.

III.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código.

IV.- Al particular que, sin estar autorizado legalmente para intervenir en un negocio público, afirme tener influencia ante los servidores públicos facultados para tomar decisiones dentro de dichos negocios, e intervenga ante ellos para promover la resolución ilícita de los mismos, a cambio de obtener un beneficio para sí o para otro.

De tal descripción realizada por la normativa penal sobre delito de tráfico de influencia, se desprenden los siguientes elementos:

- **Conducta:** La conducta será por **acción-**
- **Sujeto activo:** Servidor público, y; particular que se encuentre en los supuestos establecidos en las fracciones II y IV.
- **Sujeto pasivo:** Administración Pública Federal.
- **Conducta típica:** el servidor público que **promueva o gestione** la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión un pago; **solicite o promueva** resolución o la realización de cualquier acto materia de su empleo, cargo o comisión, que produzca beneficios económicos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte; o bien para , **suscriba** comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado.

El servidor público o particular que **promueva de** otro servidor público o **se preste** para la realización de una conducta ilícita, consistente en la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos, los cuales serán ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, en el caso de que quien las cometa sea servidor público.

El particular que **afirme tener influencia** ante servidores públicos facultados para tomar decisiones dentro de negocios públicos en los que no

está autorizado legalmente, e **intervenga** ante ellos para promover la resolución ilícita de los mismos, a cambio de obtener un beneficio para sí o para otro.

- **Culpabilidad:** Tal conducta se realiza de forma **dolosa**.
- **Punibilidad:** dos años a seis años de prisión y de treinta a cien días multa.

En ese mismo orden de ideas, de tal figura delictiva y los elementos que de ella se desprenden, se observa que tal delito encuentra su homólogo en la falta administrativa grave de Tráfico de influencias, señalada en el Artículo 61 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de la forma siguiente:

Artículo 61. Cometerá tráfico de influencias el servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley.

De lo anterior mencionado, se aprecia que quien se encuentre en el supuesto descrito en el Tráfico de influencias como Falta Administrativa, podrá a su vez actualizarse el delito de misma denominación, en el supuesto descrito en la fracción III del citado Artículo 221 de la normativa penal.

II.II.VIII.- COHECHO

El Código Penal Federal, dentro de su apartado de Delitos por Hechos Corrupción, específicamente en su Artículo 222 describe a la figura delictiva del cohecho, la cual es descrita de la siguiente manera:

Artículo 222. Cometen el delito de cohecho:

I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba ilícitamente para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión;

II.- El que dé, prometa o entregue cualquier beneficio a alguna de las personas que se mencionan en el artículo 212 de este Código, para que haga u omita un acto relacionado con sus funciones, a su empleo, cargo o comisión, y.

(...)

De tal noción legal se desprenden los siguientes elementos:

- **Conducta:** A pesar de que el fin u objetivo de tal delito es el hacer o dejar de hacer un acto propio de las funciones del servidor público, la conducta siempre será de **Acción**, ya que el delito se origina al momento de solicitar o recibir dinero, algún beneficio, o bien dar o aceptar una promesa.
- **Sujeto activo:** Servidor público que solicite o reciba dinero, beneficio o acepte una promesa.
- **Sujeto pasivo:** Administración Pública Federal.
- **Conducta típica:** Solicitar, aceptar, dinero, beneficios o promesa; con el objetivo de: hacer, dejar de hacer un acto propio de las funciones del servidor público.
- **Culpabilidad:** Tal conducta se realiza de forma **dolosa**.
- **Punibilidad:**
 - **Tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa**, cuando la cantidad o el valor de la dádiva, de los bienes o la promesa

no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable.

- **Dos a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa,** cuando la cantidad o el valor de la dádiva, los bienes, promesa o prestación exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito.

En tal sentido, el delito que se menciona podrá estar homologado a la falta administrativa grave de Cohecho, descrita en el Artículo 52 la Ley General de Responsabilidades Administrativas de la siguiente forma:

Artículo 52. Incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

También incurrirá en cohecho, el servidor público que se abstenga de devolver el pago en demasía de su legítima remuneración de acuerdo a los tabuladores que al efecto resulten aplicables, dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción.

En consecuencia, a pesar de que ambas disposiciones normativas describen una conducta ilícita similar, la Ley Administrativa señala un supuesto más en el que se podrá cometer tal Falta Administrativa, la cual, como se menciona en páginas anteriores, estará homologada al delito de Pago indebido de remuneraciones de los servidores públicos, señalado en el Artículo 217 Ter.

II.II. IX. PECULADO

El delito de Peculado, previsto en el Artículo 223 del Código Penal Federal, es un hecho de corrupción descrito de la forma siguiente:

Artículo 223.- Comete el delito de peculado:

I.- Todo servidor público que para su beneficio o el de una tercera persona física o moral, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa.

II.- El servidor público que ilícitamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona;

III.- Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades, y

IV.- Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

De tal noción legal se desprenden los siguientes elementos:

- **Conducta:** La conducta de tal figura delictiva será por **acción**.
- **Sujeto activo:** Servidor público federal; o bien, cualquier persona que se encuentre en los supuestos señalados en las fracciones III y IV.
- **Sujeto pasivo:** Administración Pública Federal.
- **Conducta típica:** El servidor público que por razón de su cargo reciba en administración, en depósito, en posesión o por otra causa dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular, y este los sustrae de su objeto para usos propios o en beneficio de una tercera persona física o moral. Asimismo, el servidor público que con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona, utilice ilícitamente fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades.

El particular que a cambio de fondos públicos o beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades, solicite o acepte promover la imagen política o social de un servidor público o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona.

Cualquier persona, que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la aplicación de recursos públicos federales, “cambie la finalidad de esos recursos para usos propios o ajenos”⁷¹

- **Culpabilidad:** Tal conducta se realiza de forma **dolosa**.
- **Punibilidad:**
 - **Tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa**, cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable.
 - **Dos a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa**, cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito.
 - Asimismo, cuando los recursos materia del peculado sean aportaciones federales para los fines de seguridad pública se aplicará hasta un tercio más de las penas señaladas en los párrafos anteriores.

De los elementos antes señalados, derivados de la figura delictiva de Peculado, se observa que tal delito encuentra su homólogo en materia de Responsabilidades Administrativas, el cual lleva el mismo nombre de Peculado; en ese orden de ideas, tal falta administrativa grave de

⁷¹ Tal enunciado deriva de la interpretación del término “distraiga” realizada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la Tesis Aislada, Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo CXXXI, página 162.

Peculado se describe en el Artículo 53 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas en la forma siguiente:

Artículo 53. Cometerá peculado el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas a las que se refiere el artículo anterior, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

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.

Como bien se observa, tal ilícito administrativo encuadra en la conducta delictiva descrita en el citado artículo 222 de la normativa penal, específicamente en los supuestos señalados en fracciones I, II y III, toda vez que sus elementos tienen por objetivo el cambiar la finalidad jurídica de los recursos públicos descritos en ambas disposiciones legales.

II.II. X. ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO.

Dentro de los delitos cometidos por hechos de corrupción, estipulados en el Título Décimo del Código Penal Federal, específicamente en el artículo 224, se describe la figura delictiva denominada Enriquecimiento ilícito, la cual es descrita de los siguientes términos:

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.

De tal noción legal se desprenden los siguientes elementos:

- **Conducta:** Debido a que la ilicitud de tal conducta descansa en la no acreditación de un legítimo aumento de patrimonio o legítima procedencia de los bienes a nombre del servidor público, o bien se conduzca como dueño de ellos, la conducta será por **omisión**.
- **Sujeto activo:** Servidor público federal
- **Sujeto pasivo:** Administración Pública Federal.
- **Conducta típica:** El servidor público que no acredite un legítimo aumento de su patrimonio o legítima procedencia de los bienes a nombre del mismo, o bien se conduzca como dueño de ellos.
- **Culpabilidad:** Tal conducta se realiza de forma **dolosa**.
- **Punibilidad:**
 - **Tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa**, cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda

del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

- **Dos años a catorce años de prisión y multa de cien a ciento cincuenta días multa.** Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

De los elementos que se desprenden de la citada figura delictiva de Enriquecimiento ilícito, se pueda apreciar que la misma encuentra a su homólogo en el artículo 60 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el cual es nombrado y descrito de la siguiente forma:

Artículo 60. 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.

De los conceptos y supuestos normativos antes señalados, se aprecia que las conductas ilícitas de enriquecimiento ilícito y enriquecimiento oculto, descritos respectivamente en el Código Penal Federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, poseen características similares.

En ese mismo orden de ideas, la Ley General de Responsabilidades Administrativas en sus artículos 41 y 42⁷², así como el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública en

⁷² **Artículo 41.** Las Secretarías y los Órganos internos de control, según corresponda, tendrán la potestad de formular la denuncia al Ministerio Público, 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

el artículo 38 fracción segunda, numeral 18⁷³, de manera particular otorgan facultades al órgano Interno de Control para que en materia de enriquecimiento oculto puedan coadyuvar con el Ministerio Público competente, después de haberle formulado una denuncia; en tal sentido, si bien cierto que el legislador y las administrativas innovaron en el procedimiento de investigación de esta falta administrativa en particular, en razón de plantear la posibilidad de formular denuncia y en su caso coadyuvar con el Ministerio Público correspondiente, también lo es que las mismas autoridades nuevamente erraron en cuestiones procedimentales, ya que la formulación de la denuncia está condicionada a la no aclaración o justificación del incremento patrimonial o adquisición de bienes por parte del servidor público federal, en consecuencia, de ser el caso en el que la autoridad administrativa investigadora no haya actuado conforme a las reglas procedimentales para la obtención de pruebas que sustenten tal denuncia, la investigación que haga el Ministerio Público estará viciada desde un principio, y por lo tanto muy probablemente el hecho delictivo quedará impune.

Finalmente, es importante que se hagan las adecuaciones normativas y reglamentarias para que el Órgano Interno de Control pueda formular la denuncia correspondiente ante Ministerio Público competente, desde el momento en que se detecte un incremento patrimonial que no sea explicable o justificable; en ese sentido, se podrá obtener de esta manera un doble procedimiento de investigación llevado a cabo por las autoridades penales y administrativas

por sus bienes, o de aquéllos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su empleo, cargo o comisión.

Artículo 42. Cuando las Autoridades investigadoras, en el ámbito de sus competencias, llegaren a formular denuncias ante el Ministerio Público correspondiente, éstas serán coadyuvantes del mismo en el procedimiento penal respectivo.

⁷³ **Artículo 38.-**...

II. Las personas titulares de las Áreas de Quejas, Denuncias e Investigaciones:

(...)

18. Formular denuncias ante el Ministerio Público, cuando advierta la presunta comisión de delitos y coadyuvar en el procedimiento penal respectivo cuando exista enriquecimiento inexplicable de servidores públicos;

competentes, las cuales al ser coadyuvantes podrán obtener un mejor resultado derivado de dichas acciones.

En conclusión, si bien en el presente capítulo se hizo mención de la mayoría de los delitos cometidos por hechos de corrupción, que encuentran sus respectivos homólogos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, específicamente en las faltas administrativas graves señaladas en el capítulo II, también lo es que dichos delitos de corrupción podrán estar presentes en la comisión de faltas administrativas no graves, puesto que se podrán reunir las características o elementos que el Código Penal Federal señala; en consecuencia los servidores públicos adscritos al Órgano Interno de Control deberán contar los conocimientos jurídicos requeridos para poder determinar o detectar cuando de la noticia de una falta administrativa se haga presente también la noticia criminal, esto es que de la irregularidad en el actuar del servidor público se desprendan elementos constitutivos de algún delito por hechos de corrupción, haciéndose , actuando oportunamente a través de la formulación de la denuncia ante el Ministerio Público especializado en Combate a la Corrupción.

CAPÍTULO III

EL SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL

III.I NOCIONES GENERALES

El Estado, entendido como toda “estructura económica, jurídica y política de dominación, independiente en lo exterior e interior, con medios de poder propios, que organiza la cooperación social territorial con base en un orden legítimo”⁷⁴, es aquella ficción jurídica creada para cumplir con las funciones u obligaciones que el poder de donde emane le encomiende; en tal sentido, en nuestro país, el estado es creado a partir del poder soberano, el cual en nuestro sistema jurídico y político, residirá esencial y originariamente en pueblo⁷⁵, el cual es ejercido por los poderes de la Unión en el ámbito de sus competencias, y las Entidades Federativas en lo que respecta a su régimen interior.⁷⁶

En ese mismo orden de ideas, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial constituyen a los Poderes de la Unión que anteriormente se mencionan, los cuales están divididos para el ejercicio del Supremo Poder de la Federación⁷⁷; bajo las circunstancias anteriores, el ejercicio de ese poder se realiza a través de la función pública, la cual es entendida como:

“la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad - de donde proviene su indelegabilidad--, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional

⁷⁴ Hermann Heller (1983), *Teoría del estado*. Fondo de Cultura Económica, México. p. 341.

⁷⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **artículo 39**. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

⁷⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **artículo 41**. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

⁷⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **artículo 49**. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

y la función administrativa.” (Fernández Ruíz, 1995; citado en Márquez Gómez)⁷⁸

En ese sentido, dentro del ámbito de la actividad estatal que ejerce el Poder Ejecutivo, se encuentra aquella denominada “servicio público”, el cual es entendido como:

Toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante al derecho privado, ya por medio de la Administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.⁷⁹

Asimismo, tal servicio público al ser una actividad ejercida por el Poder Ejecutivo, encaminada a mantener el bienestar colectivo; este tendrá una serie de elementos o características, la cuales son:

- “1. Es una creación jurídica; no hay servicio si no hay norma que lo cree.
2. Responde a una necesidad colectiva que debe ser atendida; sin olvidar que la determinación de la necesidad por atender corresponde exclusivamente al estado.
3. Su desempeño requiere una empresa u organización empresarial profesionalmente establecida.

⁷⁸ Marquez, D. (s.f). *ATRIBUCIONES, FUNCIÓN PÚBLICA, SERVICIO PÚBLICO Y MUNICIPIO*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones. Recuperado de: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-primaria-derecho-admin/article/view/1543/1443>

⁷⁹ Fernández, J. (2016). *Derecho Administrativo*. (1ª ed.) México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INERHM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. p. 248

4. Su prestación debe ser siempre regular, uniforme, continua y técnicamente adecuada a la necesidad colectiva que pretende satisfacer. Será regular en cuanto pueda ser previsible en el tiempo y el espacio, proporcionando certidumbre al usuario; uniforme, en razón de que se prevea en los volúmenes y la calidad fijados, sin discriminación o privilegio alguno. Continua, en virtud de que requiere ser permanente o, cuando menos, por el tiempo que subsista la necesidad colectiva; y técnicamente adecuada, en el sentido de que satisfaga las expectativas de la necesidad para la que fue creado.
5. Su ofrecimiento lleva implícita la idea dominante de que está desprovisto de lucro.
6. Su actividad se rige por reglas de derecho público, aun cuando sea prestado por particulares concesionarios.
7. En su desempeño requiere tener en cuenta el interés del usuario, ya que de no ser así no satisfaría la necesidad colectiva que pretende subsanar, incluso en aquellos servicios públicos que se otorgan de forma gratuita; además, debe señalarse el mecanismo de defensa del particular contra deficiencias provenientes de la prestación que recibe.”⁸⁰

Ahora bien, partiendo de los conceptos de función y servicio público, así como de las características de este último que anteriormente se mencionan, se puede observar que ambos supuestos poseen similitudes y diferencias, ya que el primero está encaminado a describir el ejercicio del poder por parte de los órganos estatales, a través de actividades propias de autoridad, en razón del imperio otorgado por la ley; por otra parte, el servicio público describe las actividades realizadas por los órganos del estado, dirigidas a crear bienestar en los

⁸⁰ Martínez, R (2012). *Derecho administrativo 1er. curso*. (6ª ed.), México Ed. Oxorfd. p. 284.

gobernados; bajo esa tesitura, se puede concluir que “existen servicios públicos a cargo del Estado, pero no creemos que toda la actividad de éste pueda llamarse servicio público”⁸¹.

Además, el Jurista Gabino Fraga (2000) distingue de dos maneras la realización de la actividad estatal, señalando a la primera como aquella en la que se dan órdenes, provocando principalmente problemas de carácter legal; por otro lado, la segunda es aquella que descansa en la prestación de servicios, en la cual se presentan problemas de economía y de eficiencia. Asimismo, tal autor señala que para ambas actividades se necesitará de un régimen jurídico diferente, ya que la primera actividad puede ser discontinua, y contrariamente, la segunda debe ser esencialmente regular y continua que se presta un servicio.

Ahora bien, de los conceptos que se mencionan con antelación, ya sea de aquellos en los que se actúa de manera imperativa, o bien, aquellos en los que la actividad descansa en la prestación de un servicio público, se necesitará en todo momento de individuos que cumplan o exterioricen dichas funciones o actividades estatales, toda vez que el Estado por sí mismo no podrá ejecutarlos, debido a que solo es una ficción creada por el derecho; bajo ese razonamiento, las autoridades u órganos estatales, solo podrán realizar el ejercicio de sus atribuciones esenciales a través de personas físicas, empleadas para el ejercicio de dichas funciones y servicios públicos; en tal situación, Bielsa (1966) señala puntualmente que:

La realización de los fines del Estado no se concibe sin la actividad intelectual y la actividad física de las personas que son, en sentido lato, sus agentes, los cuales, según el carácter jurídico de la actividad y la naturaleza del vínculo que los une al Estado, se dividen en funcionarios y empleados

⁸¹Gabino, F. (2012). *Derecho administrativo*. (20ª ed.). México, Editorial Porrúa. p. 23

En ese mismo orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (como se citó en Fernández Ruíz, 2016) identificó a las personas físicas como medio en que el estado ejercerá su función pública la noción de función pública y las personas físicas que la ejercen:

Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad y acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su voluntad.

En conclusión, de manera independiente a los tipos o maneras en que los órganos públicos realizarán la correspondiente actividad estatal, se necesitará en todo momento de individuos que realicen o manifiesten las atribuciones que el derecho tiene conferidas al estado; en ese contexto, a tales individuos se les identifica como servidores públicos.

III.II. CONCEPTO

Como bien se menciona, para el cumplimiento de las funciones que integran la actividad del estado, los órganos públicos necesitaran de individuos que exterioricen tal autoridad y facultad que el derecho les otorga; en este sentido, a tales individuos que desempeñan dichas funciones se les denominan servidores públicos, los cuales, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, especialmente en la Ley suprema, se les distingue de la siguiente manera:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios

y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

(...)

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

De tal artículo constitucional, se puede apreciar que de manera enunciativa se mencionan quienes son los individuos que serán denominados servidores públicos, de igual forma, del mismo se distingue quienes son aquellos catalogados como servidores públicos federales, locales y municipales; por lo tanto, es correcta dicha enunciación, puesto que de ser el caso en el que se tratara de describir quienes serán identificados como servidores públicos, se caería en los errores y ambigüedades señaladas en el Título Cuarto Constitucional, antes de la reforma del 28 de diciembre de 1982, toda vez que a los individuos se les clasificaba según el nivel y función o servicio que desempeñaban.

Así pues, como bien se menciona con antelación, en nuestro sistema jurídico mexicano, antes de la reforma constitucional de 1982, se distinguía al servidor público según las funciones,

actividades y nivel que desempeñaba. empleando el término de funcionario público para aquellos cargos o puestos de alto nivel, esto es, aquellos en lo que dentro de sus funciones tenían facultades de mando y decisión⁸², excluyendo de esta forma a los servidores públicos que realizaban actividades de carácter administrativo; igualmente, no solo la propia ley es la que distinguía a dichos individuos según las características que poseían sus cargos, sino que era también la doctrina quién los distinguía, tal como lo hizo Bielsa de la siguiente forma:

“Se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública”
(como se citó en Gabino Fraga, 2000)

Asimismo, partiendo de dichas distinciones normativas, hubo juristas que señalaban las diferencias de ambos tipos de servidores públicos a partir de los artículos constitucionales 108 y 123, en los términos y situaciones siguientes:

Lo importante es llegar a identificar la naturaleza, origen y calidad de uno y de otro, ya que ambas figuras tienen una base constitucional diferente, otorgada por distintas razones, puesto que el empleado público tiene su fundamento en el artículo 123 constitucional, que le imprime naturaleza prestacional, en tanto que el fundamento del servidor público es el artículo 108 constitucional, cuya naturaleza tiende a la preservación de los valores

⁸² Es precisamente el término de “funcionario público” al que estaba dirigido tal Capítulo Cuarto constitucional, ya que antes de la multicitada reforma constitucional se apreciaba como Título “DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS”, señalando exclusivamente a cargos como los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, magistrados de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Despacho, Procurador General de República, gobernadores y diputados locales, y en ciertos supuestos al Presidente de la República,

fundamentales que deben estar presentes en el ejercicio de la función pública.⁸³

En ese mismo orden de ideas, fue en el Dictamen/Origen del proceso legislativo correspondiente a la reforma del Cuarto Capítulo Constitucional, publicada el 28 de diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, en el que se establecieron los suficientes y adecuados argumentos para hacer visible la necesidad de optar por el concepto de servidor público, cuando se habla de cualquier persona que se desempeña en los distintos Poderes de la Unión, con motivo de su empleo cargo o comisión; dichos argumentos se expusieron de la siguiente forma:

La substitución del término "funcionario" por el de "servidor", tomando en cuenta el desarrollo de los artículos que se propone reformar la Iniciativa, resulta adecuada y permite englobar en una definición común el conjunto de las personas que se desempeñan en la Administración Pública Federal y en la del Distrito Federal, así como a los que sirven en los otros poderes de la Unión.

Se abandona, por lo tanto, la designación de funcionario, y se adopta la de servidor, pues no es la función lo que ha de distinguir a quien cumple cometidos institucionales de gobierno, sino precisamente el servicio a los demás. La función lleva aparejada la idea de distinción, prerrogativa y privilegio; mientras que el servicio constituye el elemento toral de la solidaridad con que han de guiarse las conductas colectivas.⁸⁴

⁸³ Espinosa, M. y Delgadillo, H (2012). *Compendio de Derecho Administrativo*. (9ª ed). México. Editorial Porrúa. p.207

⁸⁴ Poder Judicial de la Federación (s.f.). *ÍNDICE DEL PROCESO LEGISLATIVO CORRESPONDIENTE A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE DICIEMBRE DE 1982*. Constitución 1917- 2017. Recuperado de: https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/099%20-%2028%20DIC%201982.pdf

Derivado de lo anterior, son importantes las reformas y conceptos establecidos por el legislador, puesto que de tratar de conceptualizar a los servidores públicos según el desempeño de las actividades que el Estado le confiere, así como el nivel en que se encuentre, sería caótico debido a la extensa diversidad de individuos que desempeñan o ejercen actividades del estado, los cuales en su mayoría cuentan con diferencias en cuanto a su situación jurídica frente al mismo; además, la problemática antes señalada traería como consecuencia la creación de ordenamientos jurídicos aplicables para cada situación, y que en el caso de las responsabilidades en las que pudiesen incluir, habría disparidad en los procedimientos y sanciones que se les pudieran aplicar.

Se debe agregar que, así como constitucionalmente se enuncian aquellas personas que podrán ser reputadas como servidores públicos, también vía primaria se distingue a quienes no podrán considerarles tal calidad, esto es, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, específicamente en el artículo 5, se realiza la siguiente distinción:

“Artículo 5. No se considerarán Servidores Públicos 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, sin perjuicio de las responsabilidades que establecen las leyes que los regulan.

Tampoco tendrán el carácter de Servidores Públicos los consejeros independientes que, en su caso, integren los órganos de gobierno de entidades de la Administración Pública Federal que realicen actividades comerciales, conforme a lo establecido en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, quienes podrán ser contratados como consejeros, siempre y cuando (...)”

En conclusión, **el término de servidor público podrá ser entendido como toda persona física que con motivos de su empleo, cargo o comisión, desempeña actividades propias de la entidad o ente público de nivel tanto local, como federal.**

III.III. TIPOS

Una vez señalado e identificado qué individuos tendrán la calidad de servidores públicos, es menester se precise los tipos que hay de estos, es decir, la Ley distingue a los diferentes servidores públicos que se desempeñan dentro de los Poderes de la Unión, en los que específicamente dentro de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, en su artículo 4o los dista entre trabajadores de **confianza y de base**; dicho lo anterior, para entender a qué se refiere tal artículo 4, desde una perspectiva jurídica laboral, en dicha Ley señala el concepto de trabajador de la siguiente forma:

Artículo 3o.- Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Así mismo, a pesar de que en dicha Ley solo se enuncia quienes serán aquellos trabajadores de confianza, la Ley Federal del Trabajo señala o define describe qué trabajadores tendrán la mencionada categoría de confianza, la cual menciona:

Artículo 9o.- La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

Ahora bien, como se señaló anteriormente, la citada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado anuncia de la siguiente forma quienes serán específicamente aquellos trabajadores de confianza dentro de la Administración Pública Federal:

Artículo 50.- Son trabajadores de confianza:

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado “B” del artículo 123 Constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

b).- Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c).- Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d).- Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.

e).- Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f).- En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g).- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servicios públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i).- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus

equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Expuesto lo anterior, se puede concluir que aquellos cargos o puestos que no cuentan con algunas de las funciones que tal artículo 5o señala, por exclusión serán trabajadores de base, a los cuales la multicitada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado tendrá bajo su régimen.

Asimismo, de los servidores públicos que se menciona con antelación, existen otros que se encuentran en una situación especial frente al Estado, esto es, cuentan con ordenamientos que norman su existencia y actividades, toda vez que las funciones que desempeñan son especiales e inherentes al tipo de cargo con el que cuentan; en ese sentido, tales categorías de servidores públicos son:

- Personal del Servicio Exterior Mexicano.
- Educación.
- Procuración de justicia.
- Fuerzas Armadas.

De igual forma, además de los servidores públicos ya señalados, el citado artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado hace mención de las personas físicas que realizan una prestación de sus servicios mediante un contrato civil, o bien, estén sujetos al pago de honorarios, los cuales, si bien es cierto que no son considerados como servidores públicos, los mismos se obligan contractualmente a realizar actividades inherentes al servicio público, por lo tanto están sujetos al régimen de Responsabilidades de los servidores públicos,

en caso de que exista una irregularidad en el desempeño de sus actividades; para un mejor entendimiento, el pleno de la Suprema Corte se pronunció en los siguientes términos:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. QUIENES DESEMPEÑEN UNA COMISIÓN DE CUALQUIER NATURALEZA POR CUENTA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, AUNQUE NO SEAN SERVIDORES PÚBLICOS, QUEDAN SUJETOS A LAS LEYES RELATIVAS. Conforme al primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la locución "comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal" significa la transferencia de recursos públicos de la Federación a una persona, incluso de carácter particular, para que realice un servicio público. Al utilizar la palabra "comisión", comprende a todas aquellas personas que reciban una encomienda para realizar alguna actividad, de cualquier naturaleza, por cuenta de la administración pública federal, y desde luego que tengan capacidad jurídica para obligarse, de manera que aun quienes no sean servidores públicos quedan sujetos a la observancia de las leyes que en materia de responsabilidades pormenorizan la aplicación del referido artículo constitucional.⁸⁵

Finalmente, es menester señalar que aunque exista una diversidad en los tipos de servidores públicos, los mismos están sujetos a un mismo régimen de Responsabilidades, con excepción de los señalados en las categorías, los cuales además de las Responsabilidades establecidas en las normas que anteriormente se señalan en la presente investigación, estos podrán cometer más, en razón de los ordenamientos jurídicos que los regulan.

⁸⁵ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número de registro 170606, tesis aislada.

III.IV. NIVEL

Debido a la gran cantidad de entes y entidades públicas existentes dentro de las Administración Pública Federal, resulta complicado para las autoridades, no pasando desapercibidos los estudiosos de esta Administración Pública, determinar con exactitud cuáles son los puestos y niveles de servidores públicos existentes, pues es tal la cantidad de funciones y finalidades para los que fueron creados los citados órganos públicos; en tal sentido, aunque no sea posible señalar con exactitud cada nivel junto con sus atribuciones y facultades, existen herramientas jurídicas que permiten tener un generalizada noción de del tema.

Como se señala con anterioridad, una de las herramientas jurídicas que permiten apreciar dichos niveles en el servicio público, es el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, el cual señala al tipo de cargo o nombramiento de los servidores público, así mismo se muestra el nivel correspondiente y el grado, siendo este último ocupado para fines indicativos salariales; la clasificación de estos, se distingue de la siguiente forma:

Tabla 2
Clasificación de puestos

<i>Tipo de cargo o nombramiento</i>	<i>Grupo/Grado</i>	<i>Facultades</i>
<i>Presidente de la República.</i>	Grupo más alto	Titular de la Administración Pública Federal
<i>Secretaría de Estado</i>	G/1	Mando superior
<i>Subsecretaría de Estado</i>	H/1	Mando superior
<i>Jefatura de Unidad</i>	J/1,2 y 3	Mando superior
<i>Dirección General y Coordinación General</i>	K/ 1, 2 y 3	Mando superior
<i>Dirección de Área</i>	M/ 1,2 y 3	Mando medio

<i>Subdirección de Área</i>	N/ 1, 2 y 3	Mado medio
<i>Jefatura de Departamento</i>	O/ 1, 2 y 3	Mando medio
<i>Personal de Enlace</i>	P/ 1, 2 y 3	Enlace

Fuente. Elaboración propia con datos del Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

De lo anterior expuesto, se puede apreciar que de los grupos señalados no se encuentra aquel perteneciente a la L, toda vez que dicho Manual de Percepciones otorgó una prorroga hasta el 31 de diciembre del 2020, para que las entidades realicen las acciones conducentes para ubicar las plazas de nivel L, al grupo M, y; hasta en tanto no se cumpliera dicho plazo, las mismas plazas de Direcciones Generales Adjuntas serán identificadas como plazas de transición.

Finalmente, si bien en la tabla anterior tampoco se mencionan los niveles operativos, estos se encuentran contemplados en el multicitado Manual de Percepciones, los cuales cuentan con 11 niveles; en consecuencia, este tipo de servidores públicos y los de Enlace no cuentan con facultades de mando, desempeñando así tareas meramente ejecutivas o administrativas.

III.V. PRINCIPIOS

Un correcto desempeño y uso de las facultades y atribuciones conferidas al servidor público, dependen completamente del conocimiento y aplicación de los principios constitucionales que rigen del servicio público, los cuales a su vez están contenidos en distintas normas jurídicas, tales como la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como en instrumentos deontológicos, que de entre ellos se encuentran, el Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Gobierno Federal, o los Códigos de Conducta y Ética pertenecientes a los Entes y Entidades públicas de la Administración Pública Federal.

En ese orden de ideas, los citados principios constitucionales que rigen del servicio público, conforme al “ACUERDO por el que se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, son los siguientes:

- **Disciplina:** Las personas servidoras públicas desempeñarán su empleo, cargo o comisión, de manera ordenada, metódica y perseverante, con el propósito de obtener los mejores resultados en el servicio o bienes ofrecidos.
- **Legalidad:** Las personas servidoras públicas hacen sólo aquello que las normas expresamente les confieren y en todo momento someten su actuación a las facultades que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que conocen y cumplen las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.
- **Objetividad:** Las personas servidoras públicas deberán preservar el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general, actuando de manera neutral e imparcial en la toma de decisiones, que a su vez deberán de ser informadas en estricto apego a la legalidad.
- **Profesionalismo:** Las personas servidoras públicas deberán conocer, actuar y cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas de conformidad con las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas atribuibles a su empleo, cargo o comisión, observando en todo momento disciplina, integridad y respeto, tanto a las demás personas servidoras públicas como a las y los particulares con los que llegare a tratar.
- **Honradez:** Las personas servidoras públicas se conducen con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscan o aceptan compensaciones,

prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización, debido a que están conscientes que ello compromete sus funciones y que el ejercicio de cualquier cargo público implica un alto sentido de austeridad y vocación de servicio.

- **Lealtad:** las personas servidoras públicas correspondan a la confianza que el Estado les ha conferido, a fin de satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas y generar certeza plena de su conducta frente a todas las personas, garantizando la integridad; los valores de interés público y entorno cultural y ecológico, así como las reglas de integridad de cooperación y desempeño permanente con la integridad
- **Imparcialidad:** Las personas servidoras públicas dan a la ciudadanía, y a la población en general, el mismo trato, sin conceder privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permiten que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva.
- **Integridad:** Las personas servidoras públicas actúan siempre de manera congruente con los principios que se deben observar en el desempeño de un empleo, cargo, comisión o función, convencidas en el compromiso de ajustar su conducta para que impere en su desempeño una ética que responda al interés público y generen certeza plena de su conducta frente a todas las personas con las que se vinculen u observen su actuar.
- **Rendición de cuentas:** Las personas servidoras públicas asumen plenamente ante la sociedad y sus autoridades la responsabilidad que deriva del ejercicio de su empleo, cargo o comisión, por lo que informan, explican y justifican sus decisiones y acciones, y se sujetan a un sistema de sanciones, así como a la evaluación y al escrutinio público de sus funciones por parte de la ciudadanía.

- **Eficacia:** Las personas servidoras públicas actúan conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades y mediante el uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier ostentación y discrecionalidad indebida en su aplicación.
- **Eficiencia:** Las personas servidoras públicas actúan en apego a los planes y programas previamente establecidos y optimizan el uso y la asignación de los recursos públicos en el desarrollo de sus actividades para lograr los objetivos propuestos.

Como bien se menciona, los servidores públicos deberán tener en cuenta y aplicar los principios que rigen su actuar, puesto que la no observancia de los mismos al momento de su desempeño podrá acarrear consecuencias que podrán traducirse en cualquiera de las responsabilidades que se pueden incurrir; en ese mismo orden de ideas, las obligaciones inherentes al servicio público contendrán implícitamente los citados principios constitucionales, por lo tanto, de no observar el cumplimiento de los mismos, de nueva cuenta y para el caso que nos ocupa, podrá ser responsable tanto administrativa como penalmente.

III.VI. OBLIGACIONES

Durante el desempeño del servicio público, los individuos deben actuar conforme a los principios antes mencionados, asimismo, los mismos observarán una serie de acciones y abstenciones que la ley y los diversos instrumentos administrativos y laborales establecen, con el objetivo de que exista un buen desempeño en su labor.

En ese mismo orden de ideas, serán de observancia obligatoria las directrices y acciones que la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala en sus artículos 7 y 49, en los cuales se menciona lo siguiente:

Artículo 7. (...)

- I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;
- II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización;
- III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población;
- IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva;
- V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades;
- VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía,

- transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;
- VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución;
- VIII. Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido; tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general;
- IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones;
- X. Se abstendrán de asociarse con inversionistas, contratistas o empresarios nacionales o extranjeros, para establecer cualquier tipo de negocio privado que afecte el desempeño imparcial y objetivo en razón de intereses personales o familiares, hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad;
- XI. Separarse legalmente de los activos e intereses económicos que afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades en el servicio público y que constituyan conflicto de intereses, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, en forma previa a la asunción de cualquier empleo, cargo o comisión;
- XII. Abstenerse de intervenir o promover, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación para el servicio público de personas con quienes tenga parentesco por filiación hasta el cuarto grado o por afinidad hasta el segundo grado, y
- XIII. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado mexicano.

Artículo 49. (...)

- I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley;
- II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente Ley;
- III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público. En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente Ley;
- IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley;
- V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;
- VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;

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

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

De lo antes señalado, se observa que dichas obligaciones dirigen al individuo hacia el camino de un correcto desempeño del servicio público, pues las mismas están complementadas con los diversos principios que de igual forma se señalan.

Finalmente, existen otras disposiciones normativas que establecen similares o diferentes obligaciones para los servidores públicos, puesto que la naturaleza de sus cargos, empleos o comisiones de igual forma es diferente, por lo tanto los mismos tendrán que cumplir con las obligaciones que inherentes a su cargo, así como a las señaladas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

CAPÍTULO IV

EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL

IV.I. FACULTADES.

Los delitos cometidos por hechos de corrupción pueden presentarse tanto en las entidades como en los entes públicos federales, asimismo, para la investigación y sanción de los mismos, al pasar el tiempo, se han ido creando instituciones que tienen dicha finalidad; en esas circunstancias, independientemente de que la Auditoría Superior de la Federación sea una autoridad fiscalizadora de los entes públicos federales y estatales, la Secretaría de la Función Pública ha fungido como un medio de control interno en la Administración Pública Federal, gracias a las funciones y facultades que la ley le otorga, tales como la Constitución, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otras.

En ese mismo sentido, la Secretaría de la Función Pública cumplirá con sus funciones de Control Interno de manera directa a través las distintas áreas por las que está compuesta, así como atrayendo en su caso, el despacho de asuntos que competen a las unidades administrativas en las diversas entidades o entes públicos federales; asimismo, dicha Secretaría Ejecutiva Federal realizará sus funciones mediante los citados Órganos Internos de Control en las distintas instituciones de la Administración Pública Federal, los cuales la Ley General de Responsabilidades Administrativas los define como:

Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los Órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de Servidores Públicos;

En ese mismo orden de ideas, dichas unidades administrativas juegan un papel fundamental en la lucha contra la corrupción, pues estas son las que a través de sus facultades de control interno previenen, identifican e investigan las faltas administrativas y hechos de corrupción que puedan cometerse, sancionando aquellos actos que sean de su competencia.

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 109, fracción III párrafo quinto, establece la existencia y objetivo del citado Órganos Internos de Control, señalando lo siguiente:

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

Como se menciona, la razón de existir de dichas unidades administrativas estriba en el control interno de las entidades y entes públicos; por lo tanto, la mayor autoridad fiscalizadora del país definió en el Marco Integrado para el Control Interno dicha actividad, de la siguiente forma:

El control interno es un proceso efectuado por el Órgano de Gobierno, el Titular, la Administración y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de

los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción.

Además, la Dra. Lizbeth Xóchitl Padilla Sanabria, interpretando el citado Marco Integrado para el Control Interno, señala los elementos mínimos que deberá cumplir cualquier institución de la Administración Pública Federal, a saber:

1. Fiscalización continua y permanente de la dependencia ente o institución pública
2. Prevención de actos de corrupción
3. Detección de faltas administrativas y delitos relacionados con hechos de corrupción.
4. Sanción de las faltas administrativas en caso de que éstas sean calificadas como no graves; cuando sean calificadas como graves turnar el correspondiente pliego de responsabilidad ante la sección correcta del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para su sustanciación jurisdiccional.
5. Mayor eficacia en materia de transparencia.
6. Una correcta coordinación entre el Órgano Interno de Control y las demás instituciones para combatir la corrupción.
7. Aplicación de las tecnologías de la información y comunicación en el combate a la corrupción.
8. Una vigilancia jerarquizada desde el propio Órgano Interno de Control, lo que pretende traer como resultado el correcto comportamiento desde una perspectiva ética de los servidores públicos.

9. A través del control interno descifrar los posibles riesgos en materia de faltas administrativas y de delitos cometidos por hechos de corrupción.
10. Mayor optimización en el control fiscalización y administración de los capitales públicos, es decir, de la Federación, estados y municipios.

Finalmente, si bien las actividades que realiza el Órgano Interno de Control se encuentran establecidas en las diferentes leyes, manuales y reglamentos, todas son encaminadas a la fiscalización y el control interno de las instituciones de la Administración Pública Federal, con el objetivo prevenir y combatir a las diversas irregularidades y actos de corrupción que se presentan en la actividad administrativa del estado.

IV.II. ESTRUCTURA.

Para que el órgano Interno de Control, cumpla con las funciones y ejerza las facultades que la ley le otorga, este estará integrado el Área de Auditoría Interna, de Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública; Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones, y; Área de Responsabilidades, las cuales estarán conducidas por una titularidad, y a su vez, estarán subordinadas al mando y conducción de un Titular del Órgano Interno de Control, siendo todos dependientes jerárquica, funcional y presupuestalmente de la Secretaría de la Función Pública. En ese mismo orden de ideas, los titulares de las Áreas antes mencionadas serán auxiliados por personal adscrito a dicha unidad administrativa⁸⁶.

De igual modo, además de las funciones establecidas y facultades otorgadas por nuestra Ley Suprema, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley General de

⁸⁶ Dicho auxilio se establece en el Artículo 40 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, señalándose que: Las personas titulares de los Órganos Internos de Control; las de las áreas de auditoría interna, de desarrollo y mejora de la gestión pública; de quejas, denuncias e investigaciones, y de responsabilidades, así como las personas titulares de las Unidades de Responsabilidades y de sus respectivas áreas, para la atención de los asuntos y la sustanciación de los procedimientos a su cargo, se auxiliarán del personal adscrito a los propios Órganos Internos de Control y Unidades de Responsabilidades.

Responsabilidades Administrativas; el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, en sus artículos 37, 38 y demás aplicables, organizan y especifican todas las facultades que dichos servidores tendrán para el cumplimiento del control interno; no obstante, corresponderá al multicitado titular del Órgano Interno de Control organizar a la misma unidad administrativa para un correcto despacho de sus asuntos.

Bajo esas circunstancias, es menester señalar que el ejecutivo y el legislador hasta el momento no han tomado en cuenta una especialización de los servidores públicos adscritos al Órgano Interno de Control, así como la obligatoria creación de una Subdirección encargada de la recepción, tramitación e investigación de asuntos en lo que presuntamente se hayan cometido hechos de corrupción, con la intención de que oportunamente se le de vista a las autoridades investigadoras competentes en materia penal, iniciando oportunamente los respectivos procedimientos en materia penal y administrativa.

A manera de conclusión, hasta el momento resulta un tanto ineficiente la labor del órgano Interno de Control frente a los actos de corrupción, puesto que los servidores públicos adscritos a este, al no tener los conocimientos y habilidades necesarias para identificar e investigar las faltas administrativas graves que encuentran su homólogo en los delitos cometidos por hechos de corrupción, descritos en el Código Penal Federal, muchas veces el infractor queda impune; ya que como lo señala la Dra. Lizbeth Xóchitl Padilla Sanabria, de la mencionada investigación *se obtendrá la prueba lícita que en materia penal servirá para comprobar el delito*; de igual forma, es necesario contar con un protocolo de actuación de los servidores públicos adscritos a la unidad administrativa responsable del control interno, ya que el mismo permitirá al servidor público que se apegue a una actuación que contenga las mejores prácticas de atención, tramitación e investigación de los hechos de corrupción de los que tenga conocimiento,

actuando de esta manera conforme a los principios de legalidad, imparcialidad, profesionalismo, eficacia y objetividad.

CONCLUSIONES

1.- La oficiosidad en la formulación de denuncias por parte del Órgano Interno de Control ante el Ministerio Público competente, es una medida eficaz que refuerza la investigación de la Responsabilidad Penal y Administrativa, ya que al contar con una dualidad de procedimientos de investigación de la falta administrativa grave y hecho delictuoso, existe una mayor probabilidad de que el hecho no quede impune y el infractor sea sancionado.

2.- La coexistencia de un procedimiento penal y administrativo del mismo hecho, dará origen a que la sanción impuesta sea adecuada, proporcionalmente hablando al daño cometido al Estado y la misma sociedad, puesto que los elementos de prueba a obtener tendrán una mayor eficacia.

3.- Deberá existir una coadyuvancia en la investigación penal y administrativa que realizan el Ministerio Público competente y el Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones de los Órganos Internos de Control, para que exista una correcta obtención de los medios de prueba adecuados para desmostar los hechos de corrupción,.

4.- Es necesario crear y aplicar un protocolo de actuación para la formulación de las denuncias que haga el Órgano Interno de Control al Ministerio Público competente, al momento de allegarse de la Noticia criminal por la evidente comisión de un delito por acciones de los servidores públicos, con el objetivo de que se inicien las investigación de manera oportuna y adecuada.

BIBLIOGRAFÍA

Amuchategui, G., (2012). *Derecho Penal*. 4ª ed., Oxford, México.

Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C., (2018). *GUÍA PARA EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN Y SUBSTANCIACIÓN EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS*. México.

Bautista, A. (s.f.). *Teoría de la Ley Penal y del Delito: Guía de estudio*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho

Betancourt E. (2018). *Derecho Procesal Penal*. 3ª ed., Iure Editores, México.

Calderón, M. (2017). *Teoría del delito y juicio oral*. México. UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas

Espinosa, M. y Delgadillo, H (2012). *Compendio de Derecho Administrativo*. 9ª ed. Porrúa, México.

Fernández, J. (2016). *Derecho Administrativo*. (1ª ed.) México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INERHM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Gabino, F. (2012). *Derecho administrativo*. 20ª ed., Porrúa, México.

Gudiño, R., Instituto Nacional de Administración Pública A.C., (2019). *Teoría, evidencia y perspectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México*. Primera Edición. México.

Guerrero, F.(2014), *La argumentación jurídica en la etapa preliminar*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. [archivo PDF]. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3639/4.pdf>

Hermann Heller (1983), *Teoría del estado*. Fondo de Cultura Económica, México

Hernández, J. (2012). DENUNCIA, DELACIÓN Y PESQUISA. En D. Cienfuegos salgado & J. Boanerges López (Coords.), *El derecho mexicano contemporáneo: retos y dilemas : estudios en homenaje a César Esquinca Muñoa*. México : Fundación Académica Guerrerense : El Colegio de Guerrero ; San Cristóbal de las Casas, Chiapas : Universidad Autónoma de Chiapas, Facultad de Derecho.

López, S., (2012). *Derecho Penal I*. Primera Edición. Editorial Red Tercer Milenio. México.

Malo, G., (2003). *Derecho Penal Mexicano*. Porrúa. México.

Martínez, R (2012). *Derecho administrativo 1er. curso*. 6ª ed., Oxford, México.

Mendoza J.,(2016). *La tipificación como delito de la conducta denominada "Acoso escolar" o "Bullying" en el Código Penal del Estado de México*. (tesis de licenciatura). Universidad Nacional Autónoma de México. México

- Ovalle J. (1994). *Diccionario Jurídico Mexicano*. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Padilla Sanabria Lizbeth Xóchitl (2017). *El Derecho Administrativo Sancionador: En el Sistema Nacional Anticorrupción*. Flores Editor, México.
- Pérez. A., (2016). *Código Nacional de Procedimientos Penales, Teoría y práctica del proceso penal acusatorio*. Tirant lo Blanch, México.
- Plascencia, R. (2004). *Teoría del delito*. 3ª reimp., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Poder Judicial del Estado de Yucatán. (2015). *Comentarios al Código Nacional de Procedimientos Penales* Primera Edición. Promoción Editorial del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán.
- Silva, J., (1995), *Derecho procesal penal*. Oxford, México.
- Vasconcelos P. (2004). *Manual de Derecho Penal Mexicano*. 17a ed., Porrúa, México.
- Welzel, H. (1956). *Derecho Penal: Parte General*. Roque Depalma. Buenos Aires.
- Zaffaroni, R., (2012). *La cuestión criminal*. 2ª ed., Planeta, Buenos Aires

DOCUMENTOS Y HEMEROGRAFÍA

- Auditoría Superior de la Federación. (2014). Marco Integrado de Control Interno.[PDF] Recuperado de: https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Co nt_Int_leyen.pdf
- Brand J. L. E. *SISTEMA ACUSATORIO: ¿VERDAD HISTÓRICA O SOLUCIÓN DEL CONFLICTO?* (s.f.) Recuperado de: <https://www.aguascalientes.gob.mx/OrganoImplementador/pdf/Verdadhistoricasolucionconflicto.pdf>
- Carreón, H. González A., Instituto Nacional de Ciencias Penales, (s.f.). *LA AVERIGUACIÓN PREVIA EN EL PROCEDIMIENTO PENAL FEDERAL VIGENTE*. [archivo PDF]. Recuperado de: <http://www.inacipe.gob.mx/stories/investigacion/descargas/Cap6.Averiguacion.Previa.en.el.procedimiento.pdf>
- Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2019, *Cantidad de Investigaciones y procedimientos iniciados por responsabilidad administrativa por entidad federativa 2018*, México, INEGI. Recuperado de COMUNICADO DE PRENSA NÚM. 644/19, 5 DE DICIEMBRE DE 2019, “ESTADÍSTICAS A PROPÓSITO DEL DÍA INTERNACIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN (9 DE DICIEMBRE)”, INEGI. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/corruccion2019_Nal.pdf
- COMUNICADO DE PRENSA NÚM. 644/19, 5 DE DICIEMBRE DE 2019, “ESTADÍSTICAS A PROPÓSITO DEL DÍA INTERNACIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN (9 DE DICIEMBRE)”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de: <https://fddocuments.ec/document/comunicado-de-prensa-nm-64419-5-de-diciembre-de-2020-01-10-comunicado-de-prensa.html>
- Delitos informáticos (s.f.). Recuperado de: http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/tribunalm/biblioteca/almadelia/Cap2.htm#2_2_4
- Loret C. (2019). *Revelamos escándalo... y el gobierno nos emplaza*. El universal. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/carlos-loret-de-mola/revelamos-escandalo-y-el-gobierno-nos-emplaza>
- Gobierno del Estado, Poder Legislativo, Órgano de Fiscalización superior, *Manual de Auditoría Gubernamental*, publicado el 26 de septiembre de 2008 en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, Número 155. [PDF] Recuperado de: http://www.aseg.gob.mx/Descargas/Normativa_Institucional/Manual%20de%20Auditor%20C3%20ADa%20Gubernamental.pdf.
- Martínez, M. A. *DIFERENCIA SUSTANCIAL ENTRE VERDAD HISTÓRICA Y VERDAD PROCESAL* (s.f.) Recuperado de: <http://www.juiciooraloaxaca.gob.mx/Publicaciones/revista55JSL/DIFERENCIA%20SUSTANCIAL%20ENTRE%20VERDAD%20HISTORICA%20Y%20VERDAD%20PROCESAL.pdf>
- Marquez, D. (s.f). *ATRIBUCIONES, FUNCIÓN PÚBLICA, SERVICIO PÚBLICO Y MUNICIPIO*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones. Recuperado de: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-prima-derecho-admin/article/view/1543/1443>
- Miguel, T. Instituto de la Judicatura Federal, 2011. *Lo que usted siempre quiso saber acerca de LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN*. [archivo PDF]. Recuperado de:

<https://www.ijf.cjf.gob.mx/Penal/biblioteca/5investigacion/Lo-que-usted-siempre-quiso-saber-sobre-la-etapa-de-investigacion.pdf>

Tirado, M. (2017). La noticia criminal en el proceso penal. *EL INFORMADOR*. Recuperado de: <https://www.elinformador.com.co/index.php/opinion/39-columnas-de-opinion/158946-la-noticia-criminal-en-el-proceso-penal>

Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación, (2014). Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización. México. [Archivo PDF] Recuperado de: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/NormasProfesionales2014.pdf

LEYES, REGLAMENTOS Y MANUALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2021), México, Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Cámara de Diputados, (2021). H. Congreso de la Unión. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>

Cámara de Diputados, (2016). H. Congreso de la Unión. *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115_180716.pdf

Cámara de Diputados, (2021). H. Congreso de la Unión. *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

Cámara de Diputados, (2021). H. Congreso de la Unión. *Código Penal Federal*, Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPF.pdf>

Cámara de Diputados, (2021). H. Congreso de la Unión. *Código Nacional de Procedimientos Penales*. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_190221.pdf

Secretaría de la Función Pública. *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública*. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591703&fecha=16/04/2020

Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5619830&fecha=31/05/2021