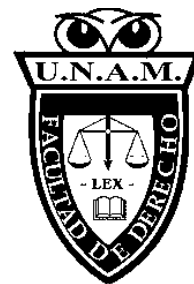




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS



# SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN A 5 AÑOS DE SU IMPLEMENTACIÓN

TESIS

Para obtener el grado de Licenciado en Derecho

Presenta: Sergio David Andaluz Pérez

Número de cuenta: 313069020

Asesora: Dra. Margarita Palomino Guerrero

Ciudad Universitaria, CD. MX., 2023



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## INDICE

INTRODUCCIÓN .....	4
CAPÍTULO PRIMERO: NIVELES DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO DE 2016 A 2021 .....	5
1.1 ESTADÍSTICA EN MATERIA DE CORRUPCIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) .....	5
1.2 DIFERENTES MEDICIONES DE CORRUPCIÓN ANUALES .....	16
1.3 COMPARACIÓN ENTRE LOS NIVELES DE CORRUPCIÓN POR AÑO .....	23
1.3.1 <i>Que es la corrupción</i> .....	24
1.3.2 <i>Como se mide la corrupción</i> .....	28
1.3.3 <i>La corrupción en México como parte de la cultura</i> .....	31
1.4 LA NECESIDAD DE REGULAR O ELIMINAR LA CORRUPCIÓN .....	34
CAPÍTULO SEGUNDO: EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN A CINCO AÑOS DE SU IMPLEMENTACIÓN .....	41
2.1 MARCO CONSTITUCIONAL .....	41
2.1.1 <i>Legislación secundaria</i> .....	60
2.1.1.1 <i>Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</i> .....	62
2.1.1.2 <i>Ley General de Responsabilidades Administrativas</i> .....	70
2.1.2 <i>Integración del Sistema Nacional Anticorrupción</i> .....	85
2.1.2.1 <i>Comité Coordinador</i> .....	85
2.1.2.2 <i>Comité de Participación Ciudadana</i> .....	88
2.1.2.3 <i>Secretaría Ejecutiva</i> .....	91
2.1.2.4 <i>Sistemas Estatales</i> .....	97
2.2 CONTROL Y DISUASIÓN DE FALTAS ADMINISTRATIVAS .....	101
2.2.1 <i>Hechos de corrupción</i> .....	108
2.3 AVANCES EN LA INVESTIGACIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN .....	111
2.3.1 <i>Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales</i> .....	113
2.3.2 <i>Sistema Nacional de Fiscalización</i> .....	118
CAPITULO TERCERO: PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN GENERAL Y PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN SEDE ADMINISTRATIVA. ....	121
3.1 ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL .....	121
3.2 INVESTIGACIÓN .....	126
3.2.1 <i>Atribuciones de las autoridades investigadoras</i> .....	128

3.3 CALIFICACIÓN DE LA FALTA ADMINISTRATIVA.....	129
3.4 PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.....	130
3.4.1 Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.....	131
3.4.1.1 Recurso de reclamación.....	133
3.4.2 No inicio de Procedimiento Disciplinario.....	133
3.4.2.1 Recurso de inconformidad.....	135
3.4.3 Generalidades del procedimiento de responsabilidad administrativa.....	138
3.4.3.1 Principios del procedimiento.....	139
3.4.3.2 Partes en el Procedimiento, Medidas de Apremio y Medidas Cautelares.....	140
3.4.3.3 Notificaciones.....	143
3.4.3.4 Pruebas.....	144
3.4.3.5 Incidentes.....	146
3.4.3.6 Acumulación.....	147
3.4.3.7 Prescripción, Caducidad, Improcedencia y Sobreseimiento.....	147
3.5 PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN SEDE ADMINISTRATIVA.....	151
3.5.1 Causas de inicio del procedimiento.....	151
3.5.2 Análisis esquemático del procedimiento.....	155
3.5.3 Sanciones aplicables.....	156
3.5.4 Recurso de Revocación.....	157
3.6 CONSIDERACIONES FINALES.....	158
CAPITULO CUARTO: FUNCIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN LA SANCIÓN DE FALTAS GRAVES.....	161
4.1 NUEVA ESTRUCTURA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.....	161
4.2 TERCERA SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR.....	169
4.2.1 Salas Especializadas en materia de responsabilidades administrativas.....	172
4.2.2 Magistrados Anticorrupción.....	174
4.3 PROCEDIMIENTO POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN SENTIDO ESTRICTO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA.....	175
4.3.1 Principios aplicables al procedimiento.....	175
4.3.2 Catalogo de Faltas administrativas graves.....	183

4.3.3 Procedimiento de responsabilidad administrativa por la comisión de una falta administrativa grave en sentido estricto .....	185
4.3.4 Sanciones .....	188
4.3.5 Recurso de Apelación .....	190
4.4 PARTICULARES VINCULADOS CON LA COMISIÓN DE FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES .....	192
4.4.1 Tipos de Faltas.....	194
4.4.2 Tipos de sanciones .....	197
4.4.3 Procedimiento en sentido estricto por faltas de particulares .....	202
4.5 FISCALES ANTICORRUPCIÓN .....	202
4.5.1 Estados de la República que no cuentan con Fiscales Anticorrupción ...	205
4.6 RESTOS PARA LA ADECUADA OPERACIÓN DE LA INSTANCIA SANCIONADORA .....	208
CONCLUSIONES.....	211
BIBLIOGRAFÍA .....	216

## INTRODUCCIÓN

La corrupción en México es uno de los fenómenos más importantes que impactan de forma negativa en la vida pública.

Hace cinco años, el Estado mexicano se encontraba en un momento en que la corrupción alcanzó niveles sin precedentes ante la inactividad y debilidad estatal para hacer frente a este problema.

Derivado de múltiples estudios, tanto nacionales como internacionales, el legislador mexicano consideró que era momento de generar nuevas bases institucionales que permitieran que se actuara de forma más enérgica contra la corrupción.

Derivado de esto, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de Mayo de 2015, la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, que originó la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que sienta las bases, junto con las reformas y adecuaciones de otros cuerpos normativos, de lo que es hoy en día el Sistema Nacional Anticorrupción.

Este sistema busca combatir la corrupción, creando nuevos organismos y dotando de nuevas facultades a los ya existentes para la prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción.

Además, se coordina con las treinta y dos entidades federativas, para que estas tengan un sistema homologado local que persigue los mismos fines y que además se coordina con el sistema federal, quedando este como rector del sistema.

En el año en curso, han pasado ya siete años de la promulgación de la reforma constitucional, pero han pasado cinco de la entrada en vigor de todas las leyes y artículos reformados y adicionados y de la implementación total del sistema. Por eso, es menester realizar una investigación que permita, en primer lugar, establecer el cambio que ha sufrido la conformación de este sistema hasta su estructura actual y, en segundo lugar, establecer si de verdad esta medida fue de utilidad en el combate de la corrupción, lo que se abordará desde el estudio del

procedimiento que se sigue, sea por cometerse una falta administrativa no grave o una grave, conforme las considera la ley.

Ya que es de trascendencia nacional el establecer si las instituciones actuales, la legislación y las medidas de sanción son suficientes o insuficientes para combatir este fenómeno.

## CAPÍTULO PRIMERO: NIVELES DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO DE 2016 A 2021

### 1.1 ESTADÍSTICA EN MATERIA DE CORRUPCIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

La corrupción en México y en todo el mundo, es un fenómeno que ha tomado gran relevancia en los últimos años, esto se debe en gran medida a su efecto negativo para cualquier sociedad y su aumento o proliferación en todo el mundo.

Por este motivo es que considero pertinente comenzar este trabajo de investigación con las cifras en materia de corrupción recabadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía<sup>1</sup> desde el año 2015 hasta el año 2019, esto a través de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental<sup>2</sup>.

Esta encuesta es realizada bianualmente<sup>3</sup> por el INEGI y tiene como objetivo generar estimaciones con representatividad a nivel nacional y estatal sobre las experiencias, percepciones y evaluación de la población de 18 años y más en ciudades de 100 mil habitantes y más sobre los tramites y servicios que proporcionaron los diferentes ámbitos de gobierno ...”<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> En adelante se hará referencia con las siglas INEGI

<sup>2</sup> En adelante se hará referencia a la encuesta con las siglas ENCIG

<sup>3</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019*, México, INEGI, 2019 <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>

<sup>4</sup>Para hablar de la Encuesta y de sus objetivos, se utilizará la versión más reciente, la cual fue realizada en el año de 2019, INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019 Principales Resultados*, México, INEGI

Así mismo esta encuesta conforme lo señala el INEGI, tiene como objetivo adicional “generar estimaciones sobre la prevalencia de víctimas de actos de corrupción y la incidencia de los mismos en la realización de trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades. Esto con el fin de [...] ofrecer elementos para la toma de decisiones de política pública en esta materia”<sup>5</sup>

De esto se sigue que la encuesta tenga como objetivo específico “Medir la percepción sobre la situación de la corrupción en México durante 2019”

Dentro de los temas de gobierno que aborda esta encuesta se encuentra la corrupción, la cual es medida desde la perspectiva del ciudadano, permitiendo así saber cómo es que la población experimenta los actos de corrupción o como los perciben.

Con el fin de mostrar un panorama completo respecto de los actos de corrupción a partir del año de 2015 hasta el año de 2021, se hará una recopilación de los resultados mas relevantes en materia de corrupción que se recogieron en la ENCIG realizada en los años 2015, 2017 y 2019.

El propósito de esta exposición es revisar las cifras más relevantes en materia de corrupción registradas en la ENCIG de los tres años mencionados, no se pretende de ninguna manera hacer un análisis estadístico exhaustivo, por lo que habrá datos o información que necesariamente quedaran fuera de este trabajo, ya que sería imposible abordarlos en interpretar todos los resultados en su totalidad.

---

2020,

p.

3

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019\\_principales\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf)

<sup>5</sup> *Idem.*



La ENCIG 2015 comprende un periodo de referencia de enero a diciembre de 2015<sup>6</sup>, para realizarse se usó como unidades de observación a los habitantes de la vivienda seleccionada seleccionando a una persona de cada hogar, conto con una muestra nacional de 38 mil viviendas, teniendo una cobertura geográfica a nivel nacional urbano, por entidad federativa en dominio urbano y 32 ciudades autorrepresentadas<sup>7</sup>; para la medición de la corrupción, se utilizó un enfoque desde la perspectiva de la víctima, esto a su vez redujo el “estigma de complicidad” con el entrevistado y se le ubicó como la víctima del del cohecho<sup>8</sup>.

Según la información ofrecida por esta encuesta, se estableció que la población que tuvo contacto con algún servidor público y experimento al menos un acto de corrupción fue de 12,590 por cada 100 mil habitantes, otra cifra para destacar es que, al menos 59,713 personas por cada 100 mil habitantes creyeron o escucharon que existe corrupción en los tramites que realizo, esta cifra es importante, porque refleja que por casi el 60% de la muestra considera que hay corrupción en los tramites que realizo; conforme con la información presentada en la encuesta, hubo más víctimas de corrupción ese año que de asaltos en la calle o transporte público, con un total de 12, 260, por cada 100 mil habitantes<sup>9</sup>. Esto a su vez refleja el problema tan grande que es la corrupción.

Entre los estados con más víctimas de corrupción por cada 100 mil habitantes, encontramos Chihuahua con 17,621; La ciudad de México con 16,167; Michoacán con 16,321; Sinaloa con 18,144 y Morelos con 20,092, siendo el contacto

---

<sup>6</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015 Principales Resultados*, México, INEGI, 2015, p.4 [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2015/doc/encig15\\_principales\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2015/doc/encig15_principales_resultados.pdf)

<sup>7</sup> *Idem*.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 6, 123.

con autoridades de seguridad pública el trámite con mayor porcentaje de corrupción con 55.2%, seguido por el trámite ante Ministerio Público con 23.7%.<sup>10</sup>

Un ejemplo de que las autoridades de seguridad pública y el trato con las autoridades investigadoras son las que más adolecen de este fenómeno lo encontramos en el caso OHL, en el cual existe la evidencia en video del momento en que Policías Ministeriales de la entonces Procuraduría General de la República, introducen un arma en el asiento del coche de la persona a la que detuvieron, para después poder inculparlo.<sup>11</sup>

En la región centro del país es donde se acumula el mayor número de víctimas de corrupción, existiendo 13,921 casos por cada 100 mil habitantes, siendo la gran fuente de esto el contacto con autoridades de seguridad pública, acumulando un total de 56,048 casos por cada 100 mil habitantes. Lo que se resume en un costo total para el año 2015 de 6,418 millones de pesos que se generaron en la corrupción de pagos, solicitudes de servicios y otros contactos con autoridades, mientras que el costo en materia de seguridad pública fue de 1,002 millones de pesos. Esto significa que, en promedio, la corrupción costó en 2015, 2,799 pesos por persona y en cuanto a las autoridades de seguridad pública, tuvo un costo de 972 pesos por persona.<sup>12</sup>

Podemos apreciar que la corrupción en el año 2015 fue muy elevada, ya que en este año sucedieron hechos como el caso de los 43 normalistas desaparecidos

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 124-125.

<sup>11</sup> Beauregard, Luis Pablo, "Un video muestra a la policía tratando de inculpar al abogado rival de OHL", *El País*, México, 2015, [https://elpais.com/economia/2015/09/15/actualidad/1442294735\\_453796.html](https://elpais.com/economia/2015/09/15/actualidad/1442294735_453796.html)

<sup>12</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015...cit.*, pp.126-127.

en Ayotzinapa, el caso de la “Casa Blanca”, el de Oceanografía, así como acusaciones a diferentes exgobernadores.<sup>13</sup>

Como ejemplo de la corrupción desmedida que en parte propicio la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, podemos analizar someramente el caso de OHL México, el cual en la construcción de un proyecto de infraestructura en el Estado de México, con un costo original de 5 mil 500 millones de pesos, pasó a costar 50 mil millones de pesos, lo que se supo por la filtración de conversaciones que dejaban ver la complicidad del gobierno con la empresa para elevar los costos de la obra, así como manipulaciones contables, tanto gubernamentales como de la empresa, además de concesiones que se hicieron de manera ilegal.<sup>14</sup> Este caso deja clara la situación que vivía México en materia de corrupción en el año 2015, este es el caso más sencillo de ejemplificar, pero no le resta importancia a los demás.

Posteriormente se relazo la ENCIG 2017, la cual tiene un periodo de referencia de la información de enero a diciembre de 2017, todos los demás parámetros de diseño estadístico son exactamente iguales a los de la ENCIG 2015, transcritos en líneas anteriores, salvo por el tamaño de la muestra, la cual esta vez consistió en 46 mil viviendas,<sup>15</sup> aumentando respecto de la anterior encuesta.

---

<sup>13</sup> Transparencia Mexicana, *México, estancado en percepción de la corrupción*, México, Transparencia Mexicana, 2016, <https://www.tm.org.mx/ipc2015/>

<sup>14</sup> Aristegui Noticias, “Caso OHL, ‘corrupción más grave de la historia reciente’: abogado en CNN”, *Aristegui Noticias*, México, 2010, <https://aristeginoticias.com/1009/mexico/el-de-ohl-es-el-caso-de-corrupcion-mas-grave-de-la-historia-reciente-de-nuestro-pais-diez-gargari-en-cnn/>

<sup>15</sup> INEGI, *Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017 Principales Resultados*, México, INEGI, 2017, p. 4 [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017\\_principales\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf)

En el caso de esta encuesta, arrojo como resultado que, por cada 100 mil habitantes, la población que tuvo algún tipo de contacto con un servidor público y experimento un acto de corrupción fue de 14,635 personas, esto implica un aumento con respecto a la ENCIG 2015 en los actos de corrupción, así mismo podemos observar que las entidades con un mayor número de víctimas de corrupción, encontramos a Chiapas con 16,184 casos; Chihuahua con 16,633 casos; la Ciudad de México con 20,093 casos; el Estado de México con 15,901 casos; Morelos con 20,092 casos; y Sinaloa con 18,144 casos<sup>16</sup>.

Esto demuestra un aumento significativo en el número de víctimas, ya que incluso aparecen entidades con mayor número como Chiapas y las demás son las mismas con el mayor número, pero con un aumento significativo con respecto al año pasado.

Pero es destacable que aun cuando la cifra de población que experimento un acto de corrupción aumento, también los actos de corrupción a nivel nacional por cada 100 mil habitantes disminuyeron, ya que se pasó de 30,097 actos en 2015 a 25,541 actos en 2017<sup>17</sup>, esto implica una reducción en el número nacional de casos de corrupción.

De nueva cuenta el contacto con autoridades de seguridad pública aparece como aquel con mayor número de actos de corrupción, registrando el 59.5%, contrastando esta nueva encuesta con el aumento en la corrupción de trámites relacionados con la propiedad, que registro un 30.7%, habiendo una reducción en el porcentaje en los tramites en juzgados o tribunales, que paso del 21.78% en 2015 a 18.4% en 2017; lo que significó un costo para ese año de 7,218 millones de pesos, esto quiere decir que se pagó un total de 2,273 pesos promedio por persona; la seguridad pública, como primer rubro con más porcentaje de corrupción, representó

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 126, 129.

<sup>17</sup> *Idem*.

un costo total de 1,377 millones de pesos, lo que implicó un costo promedio por persona de 861 pesos por persona.<sup>18</sup>

Un ejemplo que quizás explique en parte porque en el año de 2017 el segundo rubro con más casos de corrupción fue los trámites relacionados con la propiedad pueda ser el caso del Exgobernador de Veracruz, Javier Duarte quien fue acusado de delincuencia organizada y lavado de dinero<sup>19</sup>, ya que si se piensa, la propiedad depende del poder ejecutivo, es decir de la administración pública, por lo que si el jefe de dicha administración es acusado por dichos delitos, es claro que no se puede esperar tener una administración pública honesta.<sup>20</sup>

Conforme al mapa mostrado por la ENCIG 2017, las entidades federativas en las que más dinero se pagó por actos de corrupción fueron San Luis Potosí, Michoacán y Nayarit<sup>21</sup>.

Como se puede observar, aunque hubo aumento en ciertos rubros en materia de corrupción, también hubo rubros en los que se disminuyó, por lo que debe hacerse notar que entre la primera encuesta y la segunda es que entró en vigor el Sistema Nacional Anticorrupción, ya que este fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de Mayo de 2015, como se vera más adelante este sistema contempla a la transparencia, la fiscalización y el combate a la corrupción como ejes principales.

De los tres ejes mencionados, es necesario destacar que para el año 2017, ya con dos años de implementación de la reforma anticorrupción, el único rubro que

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp.130, 139.

<sup>19</sup> Gallegos, Zorayda, “Javier Duarte acepta ser juzgado por delincuencia organizada y lavado de dinero”, *El País*, México, 2017, [https://elpais.com/internacional/2017/07/04/mexico/1499189320\\_029517.html](https://elpais.com/internacional/2017/07/04/mexico/1499189320_029517.html)

<sup>20</sup> Si bien no todos los funcionarios son corruptos, cabe recordar que cuando entra una nueva administración, esta suele traer consigo a su propio equipo de trabajo.

<sup>21</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017...cit.*, p. 140.

funcionaba a plenitud era la transparencia, ya que en dicho año, México ocupó el lugar 6 de 102 en el Índice de Transparencia Presupuestaria 2017, siendo el mejor país del continente americano, por encima de Estados Unidos y Canadá,<sup>22</sup> esta calificación mas los datos del de la ENCIG 2017 demuestran que si bien México realizaba esfuerzos para mejorar, estos eran insuficientes, sobre todo sin la implementación institucional de la reforma, ya que con la pura transparencia no basta.

Un claro ejemplo de esto fue el caso de "la estafa maestra", el cual fue dado a conocer al público el año de 2017, gracias al trabajo de organizaciones civiles como Mexicanos contra la Corrupción e Impunidad, este caso consistió en descubrir como el Gobierno Federal hacia uso de 128 empresas fantasma para desviar recursos públicos.<sup>23</sup> Este caso deja claro lo que se menciona en líneas anteriores, no importa que se publique una ley o que se mejore en transparencia, si no hay instituciones independientes que realicen el combate a la corrupción, situación que acontecía en 2017, cuando aun no se instalaba por completo el Sistema Nacional Anticorrupción y en donde las Fiscalías de la República aun no terminaban por instalar la reforma del año 2014 que las dotaba de autonomía,

En cuanto a la ENCIG 2019, comparte con sus predecesoras los objetivos y su propósito, cuenta en su diseño estadístico con un periodo de referencia para la información de enero a diciembre de 2019, igual que en el año de 2015, conto con una muestra nacional de 46 mil viviendas.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Transparencia Mexicana, *Cae de nuevo México en Índice Global de Corrupción: Transparencia Mexicana*, México, Transparencia Mexicana, 2018, <https://www.tm.org.mx/ipc2017/>

<sup>23</sup> Castillo, Miriam *et. al.*, "La estafa maestra graduados en desaparecer dinero público", *Animal Político*, México, Animal Político, s.f., <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>

<sup>24</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019...cit.*, p. 4.

En esta ENCIG se registró que, por cada 100 mil habitantes, hubo por lo menos 15,732 casos de personas que tuvieron contacto con un servidor público y experimentaron un acto de corrupción, se incluye en esta encuesta una nueva medición, la cual establece la prevalencia de corrupción por sexo, en la que se establece que 21,238 hombres tuvieron una experiencia de corrupción al realizar un trámite, contra 10,798 mujeres que experimentaron un acto de corrupción; mientras que a nivel nacional la percepción de la frecuencia de actos de corrupción nacional, paso de un 91.1% en 2015 a un 87% en 2019, lo que implica también que en 19 de las 32 entidades federativas hubo una baja en el porcentaje de personas que consideraron frecuentes los actos de corrupción.<sup>25</sup>

Esta bajada en la percepción se debe en gran parte por el cambio de partido político en la Presidencia de México, ya que el Gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador usó el combate a la corrupción como bandera de campaña y de gobierno<sup>26</sup>, lo que puede influir en la opinión pública, ya que se piensa “que se está haciendo algo contra la corrupción”.

Las entidades con mayor número de víctimas de actos de corrupción son la Ciudad de México con 20,690 casos; Durango con 25,389 casos; el Estado de México con 20,683 casos; y Quintana Roo con 19,946 casos; aun cuando la percepción bajó, el número de víctimas aumento seriamente en algunos otros estados, como es el caso de Guanajuato, el cual, en 2017, registró 8.968 víctimas, mientras que para 2019, registró 16,200 víctimas, teniendo un 80.6 de cambio en

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp. 127-130.

<sup>26</sup> El Financiero, “AMLO tiene muy poco que presumir de su lucha contra la corrupción: Financial Times”, *El Financiero*, México, El Financiero, 2021, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/11/22/amlo-tiene-muy-poco-que-presumir-de-su-lucha-contra-la-corrupcion-financial-times/>

su porcentaje, igualmente la incidencia a nivel nacional aumentó, pasando de 25,541 actos en 2017 a 30,456 actos en 2019<sup>27</sup>

En cuanto a los tramites, pagos o solicitudes con mayor número de porcentaje de personas que experimentaron actos de corrupción, encontramos de nueva cuenta en primer lugar a las autoridades de seguridad pública con un 59.2%, pero el segundo lugar lo ocupó el rubro “otros pagos, tramites o solicitudes” el cual aumento de un 17.6% en 2017 a un 44.9% en 2019, los que experimentaron una reducción fueron los permisos relacionados con la propiedad, ya que pasaron de 30.7% en 2017 a 25% en 2019.<sup>28</sup>

El rubro que pasó a ocupar el segundo lugar, el de tramites, pagos o servicios, se encuentra directamente relacionado con los funcionarios, que al menos a nivel federal, fueron designados como titulares de diversos órganos, ejemplo de esto, el caso de Manuel Bartlett, que en el año de 2019 se dio a conocer que ocultó 23 residencias y 13 empresas con un valor de más de 42 millones de pesos en su declaración patrimonial.<sup>29</sup>

Pero quizás el caso más preocupante, es el de la Titular de la Secretaría de la Función Pública, Irma Eréndira Sandoval, quien fue acusada, junto a su esposo de poseer propiedades que excedían hasta en 5 veces el valor de lo que ella declaró en su declaración patrimonial.<sup>30</sup> Además, la Secretaria fue acusada de impulsar a su hermano Pablo Amílcar Sandoval, para que fuera el candidato de Morena a la

---

<sup>27</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019...cit.*, p. 130.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 132.

<sup>29</sup> De la Rosa, Yared, “Tres años de AMLO: escándalos que desafían el ‘barrido de las escalres’”, *Forbes México*, México, Forbes México, 2021, <https://www.forbes.com.mx/politica-tres-anos-de-amlo-escandalos-que-desafian-el-barrido-de-las-escaleras/>

<sup>30</sup> *Idem*.



gubernatura de Guerrero<sup>31</sup>, lo que finalizó con su destitución, ya que se oponía directamente a los intereses del presidente.<sup>32</sup>

El costo total e la corrupción en dicho año, fue de 12,770 millones de pesos, lo que equivale a 3,822 pesos por persona, por lo que el costo de la corrupción de autoridades de seguridad pública ascendió a 2,244 millones de pesos, representando 1,294 pesos por persona <sup>33</sup>.

Esto refleja un aumento considerable en el costo de la corrupción, ya que de 2015 a 2017 se observó una reducción en dicho costo, pero para 2019, los costos se dispararon.

Entonces, en el año 2019, aun cuando ya se tenía funcionando el Sistema Nacional Anticorrupción, y la autonomía de las fiscalías, la corrupción siguió en aumento derivado del nombramiento de funcionarios públicos que fueron acusados por diversos hechos de corrupción, es decir, la percepción de la gente bajo, gracias al discurso institucional de la presidencia, pero en realidad los funcionarios federales de esta administración han demostrado realizar las mismas conductas corruptas que ellos mismos buscan combatir, un ejemplo de este doble discurso se encuentra en los videos donde Pío López Obrador recibe “...sobres de dinero [...] para actividades electorales en el Estado de Chiapas”.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> En el Capítulo Cuarto de esta tesis se analizarán las faltas de particulares en situación especial, así como las faltas graves, en donde se podrá observar que el caso de la ex titular de la SFP encaja en dichos tipos administrativos.

<sup>32</sup> Barragán, Almudena, “El incomodo despido de Irma Eréndira Sandoval”, *El País*, México, El País, 2019, <https://elpais.com/mexico/2021-06-28/el-incomodo-despido-de-irma-erendira-sandoval.html>

<sup>33</sup> *Idem*, p. 141.

<sup>34</sup> Cullell, Jon Martín, “Varios vídeos muestran a un hermano de López Obrador recibiendo dinero para campañas electorales”, *El País*, México, El País, 2020, <https://elpais.com/mexico/2020-08-21/varios-videos-muestran-al-hermano-de->

Lo que significa que no hay una real intención de combate a la corrupción por parte del Gobierno Federal, que se refleja en las estadísticas de la ENCIG 2019

Si bien las estadísticas del INEGI arrojan luz respecto de la corrupción en México, también es necesario revisar medidores internacionales de organizaciones sin fines de lucro, las cuales, a diferencia de la ENCIG, se realizan anualmente, esto con la finalidad de observar el comportamiento de este fenómeno, por lo que en el siguiente apartado se revisaran los indicadores más importantes a nivel internacional y el lugar de México en ellos.

## 1.2 DIFERENTES MEDICIONES DE CORRUPCIÓN ANUALES

Una de las organizaciones más importantes a nivel mundial en el combate a la corrupción es Transparencia Internacional, la cual consiste en “un movimiento global que trabaja en más de 100 países para terminar con la injusticia de la corrupción”<sup>35</sup>. Además, es una organización independiente, que no pertenece a ningún gobierno y que no tiene fines de lucro<sup>36</sup>

Como se observa en su página de internet, la misión de esta organización es “frenar la corrupción y promover la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad en todos los niveles y sectores de la sociedad”<sup>37</sup>.

Esta organización opera a nivel internacional, para lo cual trabaja con políticos de alto nivel como el G-20, pero a si mismo opera a nivel nacional a través

---

*lopez-obrador-recibiendo-dinero-para-actividades-de-la-campana-electoral-en-chiapas.html*

<sup>35</sup> Traducido del inglés de la página oficial de Transparencia Internacional, Transparencia Internacional, *About, s.l.i.*, Transparencia Internacional, *s.f.* <https://www.transparency.org/en/about>

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> *Idem.*

de sus organizaciones regionales, apoyando la creación de leyes y con alianzas estratégicas con servidores públicos para el combate a la corrupción<sup>38</sup>.

En el caso de México, esta organización regional toma forma en la organización Transparencia Mexicana, la cual fue creada en 1999,<sup>39</sup> la cual trabaja con Transparencia internacional por su “amplia experiencia en el combate a la corrupción”<sup>40</sup>

Transparencia Internacional se encarga de “hacer rendir cuentas a los poderosos y corruptos, a través de exponer los sistemas y redes que permiten la corrupción”<sup>41</sup>.

Para esto, la organización realiza diferentes programas y acciones, entre las que realiza que interesan a los propósitos de este trabajo se encientran dos, el *Índice de Percepción de Corrupción*<sup>42</sup> y el *Barómetro Global de la Corrupción*<sup>43</sup>.

Estas dos herramientas estadísticas nos permitirán ver la percepción y el comportamiento de la corrupción en México, analizado desde una perspectiva externa, que goza de mayor objetividad.

---

<sup>38</sup> *Idem.*

<sup>39</sup> Transparencia Mexicana, *¿Quiénes somos?*, Transparencia Mexicana, <https://www.tm.org.mx/historia/>

<sup>40</sup> *Idem.*

<sup>41</sup> Traducido del inglés de la página oficial de Transparencia Internacional; Transparencia Internacional, *What we do, s.l.i.*, Transparencia Internacional, *s.f.* <https://www.transparency.org/en/what-we-do>

<sup>42</sup> En adelante IPC.

<sup>43</sup> En adelante BGC.

El índice de percepción de corrupción se encarga de “clasificar países y territorios conforme a sus niveles percibidos de corrupción, de acuerdo con expertos y empresarios”<sup>44</sup>

Por su parte el Barómetro Global de la Corrupción es una herramienta que “complementa al índice, por medio de entrevistas a los ciudadanos alrededor del mundo”<sup>45</sup>, es decir, funciona entrevistando a las personas respecto a la corrupción que experimentan en su vida diaria<sup>46</sup>.

Ambas herramientas nos permiten conocer el nivel de corrupción que tienen los países, ajustándose en un ranking, que va de los que tienen menor corrupción a los que tienen mayor corrupción.

Para el IPC, se usa una escala de 0 a 100, donde 0 implica el mayor número de corrupción y 100 el menor número de corrupción<sup>47</sup>.

En el caso de este indicador, se analizarán los puestos que México ha ocupado en la clasificación desde el año 2015 al 2020, año del último reporte.

Clasificación de México en el IPC<sup>48</sup>:

- 2015: lugar 111 con 31 puntos

---

<sup>44</sup> Traducido del inglés de la página oficial de Transparencia Internacional, Transparencia Internacional, *Research*, s.l.i., Transparencia Internacional, s.f. <https://www.transparency.org/en/research>

<sup>45</sup> *Idem*.

<sup>46</sup> Transparencia Internacional, *Global corruption barometer*, s.l.i., Transparencia Internacional, s.f. <https://www.transparency.org/en/gcb>

<sup>47</sup> Transparencia Internacional, *Corruption perceptions index*, s.l.i., Transparencia Internacional, s.f. <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>

<sup>48</sup> Tomada de Transparencia Internacional, *Corruption perceptions index*, s.l.i., Transparencia Internacional, s.f. <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>

- 2016: lugar 123 con 30 puntos
- 2017: lugar 135 con 29 puntos
- 2018: lugar 138 con 28 puntos
- 2019: lugar 130 con 29 puntos
- 2020: lugar 124 con 31 puntos
- 2021: lugar 124 con 31 puntos

El BGC se divide por zonas, México está incluido en la zona de Latinoamérica y el Caribe<sup>49</sup>, respecto a esta encuesta, solo están disponibles los resultados correspondientes a los años 2017 y 2019, por lo que se analizarán en conjunto para ver el contraste entre ambos.

Para el año 2017, un total de 61% de la población pensó que la corrupción había aumentado en los últimos 12 meses y un 44% pagaron un soborno en los últimos 12 meses<sup>50</sup>, mientras que, en el año de 2019, el 44% de la gente pensó que la corrupción había incrementado en los últimos 12 meses y el 34% pagó un soborno en los últimos 12 meses<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Transparencia Internacional, *Global corruption barometer Latin America and the Caribbean*, s.l.i., Transparencia Internacional, s.f. <https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/corruption-on-the-rise-in-latin-america-and-the-caribbean/results/mex>

<sup>50</sup> *Idem.*

<sup>51</sup> *Idem.*

El BGC registró el porcentaje de sobornos pagados, dependiendo de los servicios públicos usados en los 12 meses previos, lo que se presenta a continuación<sup>52</sup>:

- Escuelas públicas:
  - 2017: 33%
  - 2019: 19%
  
- Clínicas y Hospitales públicas
  - 2017: 39%
  - 2019: 19%
  
- Identificaciones
  - 2017: 37%
  - 2019: 25%
  
- Servicios
  - 2017: 32%
  - 2019: 30%

---

<sup>52</sup> Datos tomados de Transparencia Internacional, *Global corruption barometer Latin America and the Caribbean*, s.l.i., Transparencia Internacional, s.f. <https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019/results/mex>

- Policía
  - 2017: 30%
  - 2019: 52%

Estas cifras son importantes, ya que reflejan que entre la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción y ya su pleno funcionamiento en el año de 2019, hay una evidente disminución en lo que registra el BGC, esto quiere decir que la adecuación normativa también funciona, ya que se percibe una disminución, salvo en materia de policía, en donde hay un aumento, lo cual podría deberse en gran parte por el desajuste que hubo con la incorporación de la Guardia Nacional; pero lo que es evidente es que la implementación de este sistema, funciona para disminuir los índices del barómetro.

Así mismo, esta encuesta señala la cantidad de personas que piensan si todos o casi todos los servidores públicos de las instituciones están involucrados en actos de corrupción<sup>53</sup>:

- Policía:
  - 2017: 63%
  - 2019: 69%
- Gobierno:

---

<sup>53</sup> *Idem.*

- 2017: 57%
- 2019: 58%
- Parlamento:
  - 2017: 56%
  - 2019: 65%

Estas cifras confirman lo que mencionamos en la ENCIG 2019, la percepción de la corrupción pareció disminuir según el INEGI por el discurso institucional, pero una vez que salieron a la opinión pública los casos de los diferentes funcionarios públicos, la opinión pública fue mudando, de ahí el incremento en que se piense que la mayor parte de los funcionarios públicos son corruptos, lo que deja en claro el trabajo que debe realizar aun el sistema nacional, ya que, como se vera más adelante, debe formular política pública para combatir este fenómeno.

Hasta qui hemos analizado las estadísticas en materia de corrupción ofrecidas tanto por el INEGI como por los indicadores de Transparencia Internacional.

De un análisis general de la información transcrita, podemos observar en primer lugar la magnitud del fenómeno de la corrupción ya que se puede ver cómo es un problema generalizado, es un problema generalizado porque de lo contrario, no se tendrían índices tan altos en las mediciones internacionales, es decir, si el problema fuera una de las treinta y dos entidades federativas, México tendría calificaciones en el IPC por ejemplo de 70 u 80, pero lo cierto es que las cifras arrojan el problema tan institucionalizado de la corrupción, ya que dejan ver la corrupción afecta hasta en los municipios más pobres, volviéndose un problema nacional, además, en segundo lugar esta información también nos permite ver cómo es algo constante en México, es decir, los niveles de corrupción en México no varían



mucho de un año a otro, lo que es preocupante, ya que parece que el combate a este fenómeno es ineficiente; igualmente podemos observar cómo se ve a México y a la corrupción desde el extranjero, permitiéndonos perspectiva, ya que puede parecer que México no es tan corrupto, hasta que se ve en comparación con otros países en las indicadores internacionales; por último, considero que es importante resaltar que estas cifras y estadísticas reflejan la experiencia que se vive en la vida cotidiana, a manera de ejemplo, en el municipio donde resido, se han hecho esfuerzos para que la percepción de la policía cambie,<sup>54</sup> pero aún es muy común escuchar en el transporte público que todos los policías de Tultitlán “son los más corruptos de México”, lo que sumado a que en realidad aún muchos elementos realizan detenciones, sobre todo a vehículos automotores, las cuales siempre se resuelven con un soborno, dejan claro lo que manifiestan las estadísticas, el número de la percepción aumenta, pero aumenta, porque como se vio en la ENCIG 2019, los actos cada vez aumentan más, lo que deriva directamente de la ineficacia del gobierno, en este caso municipal, y de los organismos encargados, para generar una política pública eficiente en combate a la corrupción.

### 1.3 COMPARACIÓN ENTRE LOS NIVELES DE CORRUPCIÓN POR AÑO

Como se observó en los datos transcritos, estadísticamente la corrupción no ha fluctuado mucho en México desde el año 2015, manteniéndose en niveles demasiado altos, pero es interesante que podemos hacer algunas precisiones.

En primer lugar, es interesante que el mayor foco de corrupción es el contacto con los agentes de seguridad pública, en segundo lugar, también es de resaltar como se redujo el número de víctimas de corrupción en otros servicios prestados por funcionarios administrativos, esto habla de una pequeña eficiencia del sistema regulatorio de responsabilidades administrativas.

Como se puede observar la mayor parte de la población puede identificar lo que es un acto de corrupción, se que haya participado en uno o que se lo hayan

---

<sup>54</sup> Más adelante en el Capítulo Tercero de esta Tesis se analizan estas medidas que se obtuvieron de la entrevista con el contralor del municipio de Tultitlán.

referido, pero el problema radica en definir a la corrupción en si misma, poder definir algo tan complejo, porque como se observa de las mediciones, la corrupción no abarca a una sola persona y conducta, en realidad son muchas conductas que involucran tanto al sector público, como al sector privado de la sociedad.

De esta dificultad para identificar a lo que llamamos como corrupción nace la necesidad de definirla, lo que facilita su identificación y su combate.

### *1.3.1 Que es la corrupción*

La corrupción es un fenómeno que siempre ha estado presente en la vida pública de México; la gran notoriedad que tiene hoy convierte a la corrupción en una idea que circula entre la población, a la cual se dota de diversas características, por lo que la confusión entorno a dicha idea se vuelve notable, convirtiéndose en algo que todos podemos identificar, pero no definir; por esta razón, en primer lugar, es necesario definir qué se entiende por corrupción.

Señala Aristóteles respecto de las magistraturas políticas que:

Cuando la ciudad está constituida sobre la base de la igualdad y semejanza entre los ciudadanos, éstos estiman que deben mandar por turno este es el sistema natural que fue adoptado en los primeros tiempos, cuando cada uno pensaba deber servir por turno a la ciudad, y que después debía otro ver por su bien, así como él mismo, cuando gobernante, había visto por el bien de aquel. En la actualidad, [...] a causa del provecho que se retira de los fondos públicos y del poder, quieren estar continuamente en el poder y no perseguirían con más empeño los cargos públicos si estuvieran afectados de una enfermedad.<sup>55</sup>

Estas líneas las escribe el autor, refiriéndose a las formas de gobierno, en donde podemos ver que existe una degeneración entre aquellos que buscan servir honradamente y aquellos que solo persiguen un provecho personal, por eso más

---

<sup>55</sup> Aristóteles, *Política*, 24a. ed., trad. de Antonio Gómez Robledo, México, Porrúa, 2016, p. 270

adelante señala este autor que en las formas de gobierno desviadas, o corruptas, ninguna de ellas “mira a la utilidad común”<sup>56</sup>.

Estas líneas escritas por el autor griego hace tantos años, nos permite observar que la corrupción no es un fenómeno nuevo y mucho menos algo de lo que adolece solamente nuestra sociedad moderna.

El autor arroja un poco de luz en cuanto a los componentes de la corrupción, ya que, si bien no le enuncia explícitamente, podemos observar que el fenómeno de beneficiarse a uno mismo a través de los cargos públicos tiene un componente eminentemente político.

Ahora bien, si buscamos en el diccionario, la Real Academia Española, éste señala que la corrupción es “En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”<sup>57</sup>.

Podemos observar que las palabras del autor griego y la definición actual del diccionario varían sus elementos, pero son prácticamente iguales. Quedando resaltados dos elementos *las organizaciones públicas* y *el provecho personal que obtienen las personas*.

Otra definición que nos permita ver más elementos de la corrupción, la propone Arellano Gault, el cual menciona que toda definición de corrupción “...lucha por negociar una clasificación de comportamiento, sospechando que esa clasificación algo explica de la naturaleza de los mismos”<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 271.

<sup>57</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23a. ed., España, RAE, 2016, p. 1776.

<sup>58</sup> *Cfr.* Arellano D. y G Jesús en BLUMENKRON ESCOBAR, FERNANDO, *Origen y funcionamiento del sistema nacional anticorrupción*, México, Flores editor y distribuidor, 2019. pp. 2-3

Esta explicación, nos aporta un elemento muy relevante que es la *clasificación de comportamientos* ya que, en efecto, como vimos, la corrupción abarca un sinnúmero de comportamientos, los cuales dependen para ser corruptos de las consideraciones éticas imperantes en el momento y lugar determinado de dicha sociedad,<sup>59</sup> pero esto no es cierto del todo, ya que podemos extraer un núcleo de características de la corrupción, aplicables a cualquier época, las cuales son: *que existan organizaciones públicas, más específicamente políticas, un determinado comportamiento contrario a determinados valores, un beneficio personal y la voluntad de la persona por realizar estos actos.*

Por su parte la Secretaría de la Función Pública clasifica a la corrupción en tres rubros<sup>60</sup>:

*Corrupción a gran escala:* que consiste en "...actos cometidos en los niveles más altos del Gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común"<sup>61</sup>.

*Actos de corrupción menores:* "...consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos".<sup>62</sup>

*Corrupción política:* es la "manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los

---

<sup>59</sup> Blumenkron Escobar, Fernando, *Origen y funcionamiento del sistema nacional anticorrupción*, México, Flores editor y distribuidor, 2019, p. 3.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>61</sup> *Idem*.

<sup>62</sup> *Idem*.

responsables de las decisiones políticas, quienes se abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio”.<sup>63</sup>

De las definiciones antes transcritas y de las cifras analizadas podemos obtener los siguientes elementos para construir una definición propia de *corrupción*.

1. Es una serie de comportamientos o acciones que implican un abuso de las funciones políticas o de servidor público otorgadas a una persona.
2. El abuso permite un crecimiento económico y de patrimonio de la persona.
3. La desatención de las funciones originales del cargo, es decir, dejar de buscar realizar acciones en beneficio de la mayoría, para solo buscar un beneficio personal.
4. Participa la sociedad civil, sea como instigador de los actos de corrupción o como víctima de éstos.

Entonces, podemos decir que la corrupción es *todo aquel comportamiento o acción realizada por los servidores públicos o los particulares con la intención de obtener un beneficio personal, abusando del empleo o cargo público que se ostenta, de la ley o de cualquier otro medio, anteponiendo intereses personales al beneficio colectivo, permitiendo un aumento económico y patrimonial injustificado, que termina con un costo elevado que paga la sociedad en su conjunto, que además debilita la confianza en las instituciones Estatales.*

---

<sup>63</sup> *Idem.*

### 1.3.2. Como se mide la corrupción

Al principio de este trabajo se presentaron distintas mediciones e indicadores de corrupción, los cuales nos permiten visibilizar este fenómeno, así como comprenderlo en su totalidad.

Para entender cómo funcionan estas estadísticas, debemos entender que es lo que miden.

Ya abordamos en el apartado anterior el problema que representa poder definir al fenómeno de la corrupción, puesto que consiste en una variedad de conductas, así mismo al tener lugar en la "...opacidad, la complicidad y la impunidad, la medición es imposible"<sup>64</sup>.

Por esta razón señala la autora María Amparo Casar en su libro *Anatomía de la Corrupción* que "Ante la dificultad [...] de conocer el número de actos de corrupción cometidos se han desarrollado metodologías alternativas para su medición ..." <sup>65</sup>, las cuales se encargan de medir diferentes aspectos como son la percepción que hay de la extensión y frecuencia de la corrupción<sup>66</sup>; la participación o la exposición a un acto considerado como corrupción<sup>67</sup>; y actitudes y valores frente los actos de corrupción<sup>68</sup>.

De estos, los que más se utilizan, como observamos en la primera parte de este trabajo, son los índices de percepción, ya que con estas mediciones se pretende "...tener una idea aproximada de la frecuencia e los actos de corrupción

---

<sup>64</sup> Amparo Casar, María, *México: Anatomía de la corrupción*, 2a. ed., México, Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, CIDE IMCO, 2016, p. 11 [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia\\_Corrupcion\\_2-Documento.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corrupcion_2-Documento.pdf)

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>66</sup> *Idem*.

<sup>67</sup> *Idem*.

<sup>68</sup> *Idem*.

[...] si la incidencia de los mismos es mayor también será mayor el nivel de la corrupción que sus ciudadanos y expertos perciban”<sup>69</sup>.

Pero los índices de percepción no son los únicos que existen, ya que también existen mecanismos que recopilan datos en forma de experiencias, que son datos sobre conocimientos específicos de los ciudadanos, así mismos existen las evaluaciones externas que consisten en datos capturados a través de asignar puntajes o calificaciones por parte de expertos en la materia y aquellos que recopilan registros administrativos que son datos sobre leyes, prácticas, actividades y desempeño del gobierno.<sup>70</sup>

Conforme con información del Senado de la República el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional y los indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial son las mediciones más destacadas a nivel internacional.<sup>71</sup>

Pero estos índices a su vez provocan que los países, al verse en posiciones desfavorables, creen sus propios indicios o mediciones, como es el caso del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, que a través de distintos mecanismos mide la percepción y la experiencia en relación con los actos de corrupción, esto lo realiza a través de Encuestas y Censos nacionales<sup>72</sup>. Algunos ejemplos de estos

---

<sup>69</sup> *Idem*.

<sup>70</sup> Senado de la República, “Complejidad metodológica para medir la corrupción”, *Temas estratégicos 64*, México, Senado de la República, 2018, p. 3, [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4160/reporte\\_64\\_VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4160/reporte_64_VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>72</sup> Instituto Nacional De Estadística Y Geografía, “El Sistema Nacional Anticorrupción y el quehacer de los Órganos Internos de Control”, *En Números, Documentos de Análisis y Estadísticas*, México, vol. 1, núm. 17, mayo-agosto de 2019.

mecanismos son: *el Censo Nacional de Gobierno Federal, Censo Nacional de Seguridad Pública Federal y el Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal*<sup>73</sup>, entre muchos otros instrumentos.

Uno de los más importantes es la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, la cual se encarga de medir la frecuencia y el porcentaje de experiencias de actos de corrupción, junto con otros parámetros que sirven para medir la satisfacción de la población en relación con los servicios públicos que presta el estado<sup>74</sup>.

La ENCIG se compone de nueve secciones, de las cuales, la octava y novena, son preguntas que miden distintas experiencias en temas de corrupción en tramites y en materia de transparencia y acceso a la información, cerciorándose previamente la encuesta de que el informante haya sido víctima de la corrupción.<sup>75</sup>

Como reflexión final, la corrupción, conceptualmente es difícil de identificar, por lo que requiere de mecanismos variados para ser medida y ver como afecta, en el siguiente cuadro<sup>76</sup> se pueden observar con base en los datos que recopilan, los diferentes mecanismos que existen y que por la extensión de este trabajo, no se pudieron abordar.

---

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvin/egi/productos/nueva\\_estruc/702825194284.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvin/egi/productos/nueva_estruc/702825194284.pdf)

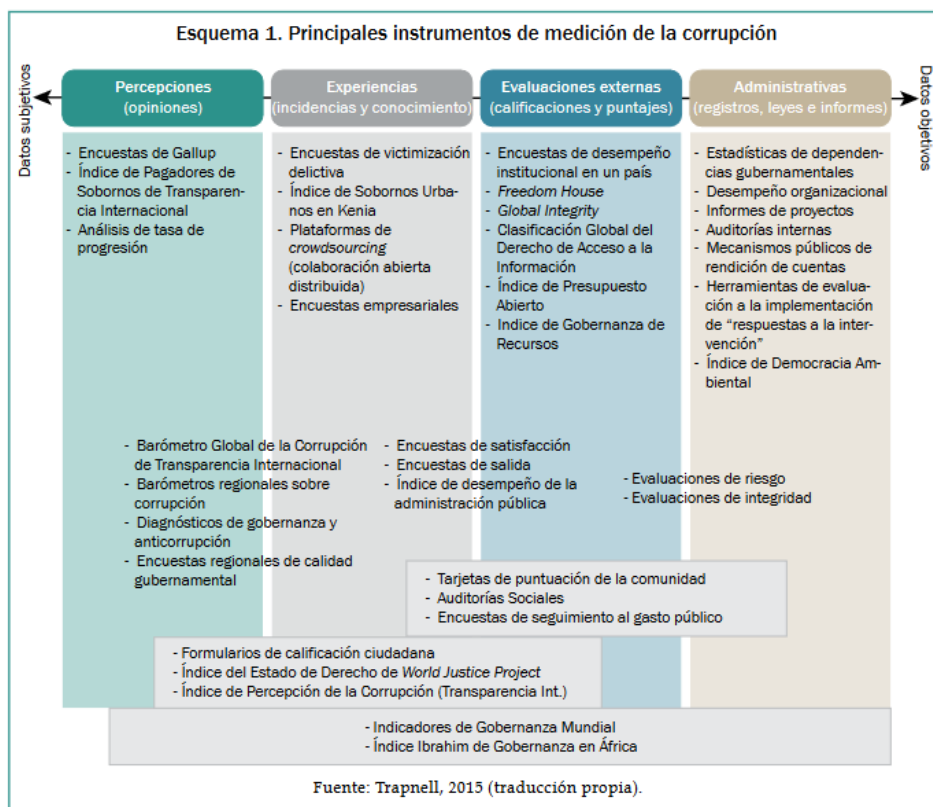
<sup>73</sup> *Idem.*

<sup>74</sup> Instituto Nacional De Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019...cit.*

<sup>75</sup> Instituto Nacional De Estadística y Geografía, “Características de las víctimas de corrupción...”, *cit.*, p. 11.

<sup>76</sup> Senado de la República, *op. cit.*, p. 4.





En mi opinión, los indicadores juegan un papel fundamental para entender cómo se comporta la corrupción, especialmente la ENCIG, encuesta realizada por el INEGI, ya que nos permite ser autocríticos, es decir, no la realiza nadie desde afuera que puede tener una óptica distinta sobre los problemas sociales de México, sino que es realizada por los mismos mexicanos que entienden y viven aquí, día a día, por lo que da un reflejo más preciso de lo que siente la ciudadanía respecto de la corrupción.

### 1.3.3 La corrupción en México como parte de la cultura

Ya señalamos que la corrupción es un fenómeno político, pero también jurídico, ya que el mismo provecho personal que se puede obtener del poder que conlleva un cargo público, se puede obtener de la mala utilización de las leyes.

Entonces, para que exista este fenómeno, como señala el INEGI, es necesaria "...la interacción que hay entre agentes del Estado, del sector privado y

ciudadanos”<sup>77</sup>; también señala que existen dos tipos de corrupción, una de bajo nivel que es aquella “...que tiene lugar entre servidores públicos y ciudadanos, traducidos en actos como sobornos, [...], fraude...”<sup>78</sup>, y la corrupción de alto nivel, que “...implica manipulación de licitaciones, conflicto de intereses y otros actos asociados con pérdidas o perjuicios contra la sociedad y su patrimonio...”<sup>79</sup>.

Se puede observar de las definiciones anteriores que el caso de México calza a la perfección con estas, basta con recordar todos aquellos escándalos públicos, donde se han visto involucradas empresas productivas del Estado mexicano, y también calzan en estas definiciones, aquellas historias que todos conocemos donde hemos evitado una multa de tránsito, entregando una *aportación voluntaria para la gasolina*. Por lo que podemos concluir que México se ve afectado en todos los niveles de gobierno, de corrupción, muchas veces propiciada por el sector privado y la ciudadanía.

La corrupción, en el caso mexicano, se considera que es sistémica, ya que esta normalizada socialmente<sup>80</sup>; en gran parte por este fenómeno es que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, que no solo contempla sanciones para los funcionarios públicos, sino para aquellos particulares que incurran en actos de corrupción, esta intención se puede ver en la exposición de motivos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual menciona: “La corrupción es

---

<sup>77</sup> Instituto Nacional De Estadística Y Geografía, “Corrupción: una revisión conceptual y metodológica”, *En Números, Documentos de Análisis y Estadísticas*, México, vol. 1, núm. 7, julio-septiembre de 2016, p.10. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5244-corrupcion-una-revision-conceptual-y-metodologica-en-numeros-documentos-de-analisis-y-estadisticas-num-07-coleccion-inegi>

<sup>78</sup> *Idem*.

<sup>79</sup> *Ídem*.

<sup>80</sup> Instituto Nacional De Estadística Y Geografía, “El Sistema Nacional Anticorrupción...”, *cit.*, p. 10.

un complejo fenómeno social que, además de los factores políticos y económicos, también tiene profundas raíces en causas culturales, en donde las tradiciones sociales determinan en gran medida su existencia y amplitud.”<sup>81</sup>

Entonces al ser un problema que está arraigado culturalmente en la sociedad mexicana, sus causas son igual de distintas, teniendo factores de distintos indoles, económicos, institucionales, políticos y sociales<sup>82</sup>.

Los factores económicos como la pobreza extrema hacen que “...los servidores públicos intenten aprovechar al máximo sus cargos para favorecer a sus amigos y familiares [...] normalmente en países donde el nivel de pobreza es alto y donde hay una distribución desigual del ingreso, los salarios de la mayoría de los servidores públicos son bajos, lo que aumenta los incentivos para llevar a cabo prácticas corruptas”<sup>83</sup>; si bien este es un factor importante, no es el único al que se le puede adjudicar la existencia de la corrupción, ya que habrá casos de servidores público de escasos recursos que son honestos y de aquellos con recursos económicos altos que sean corruptos<sup>84</sup>.

Los factores institucionales derivan de una “... virtual debilidad institucional...” la cual “... se debe a la ineficiente normatividad que el Estado mexicano se ha puesto para regular el fenómeno de la corrupción”<sup>85</sup>.

---

<sup>81</sup> Exposición de motivos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, emitida por la Cámara de Senadores, el viernes 13 de diciembre de 2013, <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8I0w3ky6dWw2tIsbGUuCyMYo9iNTkJhE281Vr9MLsske/nWy/v1T/JP+LidsjigzQVUx4XWQ==>

<sup>82</sup> Tomados de: Blumenkron Escobar, Fernando, *op. cit.*, excepto los factores culturales que ya abordamos en el principio de este tema

<sup>83</sup> *Cfr.* Arjona Trujillo, Ana M., *La corrupción política: una Revisión de la literatura* en Blumenkron Escobar, Fernando, *op. cit.*, p. 8.

<sup>84</sup> Blumenkron Escobar, Fernando, *op. cit.*, p. 9.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 10.

Los factores políticos se resumen en que en México "... no hay una oposición ni congresos activos que vigilen a los poderes ejecutivos, tanto a nivel federal como local, es decir, no existen pesos y contrapesos."<sup>86</sup>

Por su parte los factores sociales "... existen zonas del país que funcionan como en el primer mundo y otras apenas en desarrollo [...] una parte de la población prospera, [...] otra que experimentan un deterioro continuo en los niveles de vida [...] son dos realidades contrastantes de nuestro México"<sup>87</sup>. Si bien la estratificación social no es la causa directa de la corrupción, se suma a los demás factores que influyen en esta<sup>88</sup>.

#### 1.4 LA NECESIDAD DE REGULAR O ELIMINAR LA CORRUPCIÓN

Como hemos visto hasta este punto la corrupción se erige como un problema difícil de definir, que tiene muchas formas de concretarse en la realidad y que al realizarse en la opacidad dificulta su rastreo y medición.

Así mismo es un problema económico muy grande, ya que el costo final es muy elevado, y finalmente es pagado por las personas comunes, no por aquellos que se ven beneficiados de estos actos.

Derivado de esto, la intención de regular y combatir la corrupción imperante en México no es tema nuevo y se han realizado varios intentos para lograr frenar este fenómeno.

Algunos de ellos, son las propuestas del Presidente Miguel de la Madrid, el cual intento combatir a la corrupción con la *renovación moral de la sociedad*, creando la Secretaria de la Contraloría General de la Federación "...como órgano

---

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 11.

centralizado de la administración pública federal encargada del control interno dentro del Poder Ejecutivo.”<sup>89</sup>

Después durante el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo, se creó la Auditoría Superior de la Federación, a la que además se le dotó de autonomía de gestión<sup>90</sup>.

En el año de 2002, se emitió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo que dio lugar a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, como un órgano del Poder Ejecutivo, que posteriormente se convertiría en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el cual es un órgano constitucional autónomo<sup>91</sup>.

Derivado de la presión internacional por las malas calificaciones en México en materia de corrupción, ya fuera en el IPC o en rankings como el del Banco Mundial, es que derivó la urgencia de una reforma anticorrupción<sup>92</sup>.

El Presidente Enrique Peña Nieto, el día 2 de diciembre de 2012 firmó en el Castillo de Chapultepec el “Pacto por México”<sup>93</sup>, el cual era “...un acuerdo político,

---

<sup>89</sup> Ríos García, Oscar, *Régimen de responsabilidades de los servidores públicos a la luz del sistema nacional anticorrupción*, México, Tirant lo Blanch, 2020, p.13

<sup>90</sup> Solares Mendiola, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004, p. 195, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1327-la-auditoria-superior-de-la-federacion-antecedentes-y-perspectiva-juridica>

<sup>91</sup> Ríos García, Oscar, *op. cit.*, p. 14.

<sup>92</sup> *Ibidem*, pp. 14-15.

<sup>93</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, Embajada de México en Italia, *Pacto por México*, s.l., s.e., s.f., p.1, [https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto\\_por\\_mexico.pdf](https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf)

económico y social para impulsar el crecimiento, construir una sociedad de derechos, eliminar prácticas clientelares y disminuir la pobreza y la desigualdad social.”<sup>94</sup>, el cual contaba con cinco acuerdos, siendo uno de ellos el “Acuerdo para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción”<sup>95</sup> el cual preveía que se dotara de autonomía constitucional al entonces IFAI <sup>96</sup> y la creación de un sistema nacional contra la corrupción<sup>97</sup>, que será la reforma que dio vida al Sistema Nacional Anticorrupción el 27 de mayo de 2015 día en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

Estos esfuerzos de diferentes gobiernos y sobre todo de diferentes facciones políticas, hacen patente que la corrupción ha ido escalando hasta convertirse en un problema de trascendencia nacional, de ahí que fuese necesaria una reforma como la del 27 de mayo para intentar combatirla.

Esta función la lleva a cabo el Sistema Nacional Anticorrupción, instancia creada hace 5 años, cuyo único fin, era disminuir este fenómeno que afecta gravemente al país. Si bien, ha sido de utilidad, aún faltan aspectos, de corte ético, de profesionalización, que sirvan de respaldo, para que se puedan prevenir estos actos, no sancionarse una vez que se cometieron, ya que lo que es imperativo es que se dejen de cometer, entonces, lo que necesita mayor atención, es crear una regulación que fortalezca al prevención de estos actos, lo cual requiere de la

---

<sup>94</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, Consulado de Carrera de México en Calxico, *Aspectos Principales*, s.l., s.e., s.f., <https://consulmex.sre.gob.mx/calxico/index.php/component/content/article/4-articulos/58-pacto-por-mexico>

<sup>95</sup> Indetec Federalismo Hacendario, “Pacto por México. Acuerdos”, *Indetec Federalismo Hacendario*, México, núm. 178, enero de 2013, p. 23, <https://biblat.unam.mx/hevila/INDETECFederalismohacendario/2013/no178/2.pdf>

<sup>96</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, Consulado de Carrera de México en Calxico, *Aspectos...cit.*

<sup>97</sup> *Idem.*

participación, del sector privado, del público y de la ciudadanía, llegando a tener regulaciones que fortalezcan la ética, tanto en el desempeño de un cargo público, como en la vida diaria.

Ya que la corrupción no solo es un fenómeno aislado, propio de nuestro tiempo, sino que es un fenómeno que está profundamente ligado con la cultura mexicana, basta con regresar a la Nueva España, en donde señala Francisco Javier Camacho "...era evidente que los comerciantes provenientes de España regularmente ignoraban las leyes, y al mismo tiempo acusaba a otros de corrupción [...] a manera de arma política..."<sup>98</sup>.

Por este motivo señala el autor mencionado que "...la corrupción forma parte de una especie de herencia que nos ha alcanzado en América Latina, y en específico coadyuva perenemente con el disfuncionamiento de nuestro país."<sup>99</sup>

La corrupción como se puede apreciar es un fenómeno amplio en México, que con el paso de los años se ha ido incrementando, disminuyendo en algunas áreas y aumentando en otras.

Este fenómeno está íntimamente ligado con los Derechos Humanos, ya que muchas veces este fenómeno entorpece el ejercicio de ciertos derechos.

Por la extensión de este trabajo, además de que no es el objetivo primordial del presente, nos limitaremos a exponer este fenómeno de correlación entre los derechos humanos y la corrupción a ciertos casos puntuales, sin dejar de lado que esto es enunciativo mas no limitativo de las relaciones que se pueden dar.

---

<sup>98</sup> Cfr. Francisco Javier Camacho "Contrataciones públicas..." en López, Miguel Y Cancino, Rodolfo (coords.), *La contratación pública y el sistema nacional anticorrupción*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5857-lacontratacion-publica-y-el-sistema-nacional-anticorrupcion>, p. 14.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 29.

Señala el autor Luis Daniel Vázquez en su trabajo “Derechos humanos y corrupción en México: una radiografía”, que existen tres tipos de relaciones entre los derechos humanos y la corrupción, siendo estas débiles, fuertes y estrechas<sup>100</sup>.

El autor señala que “...la relación más clara entre la percepción de la corrupción y los derechos humanos se da con los derechos económicos y sociales...”<sup>101</sup>, como ejemplos de esta relación encontramos el derecho a la salud, ya que “...a mayor corrupción, mas violaciones al derecho de la salud”, así mismo, “Sobresale también la relación entre la percepción de corrupción en el Ejército y la Marina, con la esperanza de vida al nacer.”<sup>102</sup>

Otra área, en donde se dan relaciones intermedias de corrupción, es entre “...el acceso a la seguridad sociales y en la calidad de la vivienda [...], a mayor corrupción, menos acceso a la seguridad social o menor calidad en la vivienda.”<sup>103</sup>

De estas relaciones podemos observar que la corrupción se acentúa en los derechos económicos, sociales y culturales, esto en palabras del autor sucede porque estos derechos suponen “...obligaciones de tomar medidas [...], debido a que los actos de corrupción conllevan una disminución de la bolsa presupuestaria, se entiende que haya un mayor impacto en los derechos económicos y sociales...”<sup>104</sup>.

De las anteriores líneas podemos observar como la corrupción no es regional o local, sino que se configura bajo la forma de un problema nacional, de aquí surgió

---

<sup>100</sup> Vázquez, Luis, “Derechos humanos y corrupción en México: una radiografía”, en Tablante, Carlos y Morales Mariela (eds.), *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5096-impacto-de-la-corrupcion-en-los-derechos-humanos>, p. 161.

<sup>101</sup> *Idem*.

<sup>102</sup> *Idem*.

<sup>103</sup> *Idem*.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 63.



la necesidad que creo el Sistema Nacional Anticorrupción, y que además justifica su creación desde el ámbito constitucional y no en jerarquías mas bajas o locales, por lo que para entender como este sistema planea combatir el fenómeno nacional de la corrupción, debemos de estudiar su marco constitucional.

En este orden de ideas es que el 27 de mayo 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción, esta reforma tuvo como objeto modificar los siguientes artículos constitucionales<sup>105</sup>:

- Artículo 22: Materia de enriquecimiento ilícito.
- Artículo 28: Materia de Órganos Internos de Control
- Artículo 41: Institucionalización de los Órganos Internos de Control
- Artículo 74: Facultad de la Cámara de Diputados para designar a los titulares de los Órganos Internos de Control de los Órganos Constitucionales Autónomos.
  - Artículo 73: Faculta al congreso de la Unión, para legislar y crear las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción
  - Artículo 76: Faculta al Senado para nombrar al titular del INAI; además formular la lista de candidatos para el Fiscal General de la República.
  - Artículo 79: Auditoria Superior de la Federación
  - Artículo 108: Quienes son servidores públicos
  - Artículo 109: Sanciones a los servidores públicos por responsabilidad
  - Artículo 113: Sistema Nacional Anticorrupción
  - Artículo 114: Plazo de prescripción de la responsabilidad administrativa

---

<sup>105</sup> Blumenkron Escobar, Fernando, *op. cit.*, pp. 25-53.

- Artículo 116: Inclusión a nivel local de los sistemas anticorrupción
- Artículo 122:

Esta reforma tuvo como antecedente diversas iniciativas planteadas por los diferentes partidos políticos, fueron tantas las iniciativas y antecedentes a la reforma que sería imposible abarcarlas todas con profundidad por lo que nos quedamos con lo que señala Graciela Buenrostro, y es que se "...propuso el establecimiento de un Sistema Nacional Anticorrupción a partir de la expedición de leyes generales que, como ley marco, establecerán los lineamientos para todas las entidades integrantes de la Federación, para unificar el combate a las infracciones administrativas y las conductas delictivas en el ejercicio de la función pública..."<sup>106</sup>

Podemos decir entonces que la corrupción es un fenómeno que ha existido desde que el ser humano forma grupos o asociaciones políticas, siempre en beneficio de alguien que se impone al beneficio colectivo, pero este fenómeno es difícil de definir por la variedad de conductas que lo pueden integrar, en el caso mexicano, es uno de los grandes problemas desde que se constituyera México en nación independiente, llegando a ser tan grave, que a ojos internacionales, como un país muy corrupto, lo que provocó la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción, que busca identificar y prevenir este fenómeno, pero que conforme a las estadísticas no ha tenido el desempeño que se esperaba.

---

<sup>106</sup> Buenrostro Peña, Graciela, *Las sanciones disciplinarias en el sistema nacional anticorrupción mexicano*, México, Porrúa, 2019, p. 24

## CAPÍTULO SEGUNDO: EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN A CINCO AÑOS DE SU IMPLEMENTACIÓN

### 2.1 MARCO CONSTITUCIONAL

Para poder entrar al estudio del marco constitucional, debemos realizar un estudio previo de los fines que persiguió esta reforma para entenderla en su totalidad.

Para estudiar los fines seguimos a los autores Gutiérrez y Muñoz en su libro “Sistema Nacional Anticorrupción diseño normativo e institucional”, en el cual realizan un estudio del diseño normativo de esta reforma desde el punto de vista de un proceso, desde este punto de vista los procesos “... está[n] vinculados con [...] las dimensiones de racionalidad del legislador.”<sup>107</sup>.

En el citado libro, los autores realizan un ejercicio de las distintas racionalidades que tiene el legislador en el proceso legislativo, para este trabajo sólo analizaremos aquella que nos permitan ver el núcleo de la reforma.

La primera de ellas es la racionalidad teleológica, la cual considera “... en forma clara y precisa, cuáles son las finalidades que se precisan con determinada norma.”<sup>108</sup>, esto a su vez implica que el mismo sistema se convierte en un medio para alcanzar dicho fin, es decir, “... no basta con que la norma sea cumplida y por lo tanto *eficaz*, sino que además se requiere que con su acatamiento se alcancen los fines para los que fue creada y con ello se vuelva *eficiente*.”<sup>109</sup>

Esto convierte al Sistema Nacional de Anticorrupción en el medio idóneo para el combate a la corrupción, como finalidad del mismo.

---

<sup>107</sup> Gutiérrez, Oscar y Muñoz, Pablo, *Sistema nacional anticorrupción diseño normativo e institucional*, México, Porrúa, 2019, p.1

<sup>108</sup> *Idem*. P.4

<sup>109</sup> Conde, Napoleón y Suárez, Miguel Ángel, *Argumentación jurídica*, México, UNAM, 2009, p. 55 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4057/7.pdf>

La siguiente que abordaremos es la racionalidad ética, la cual "...será aquella [...] en que el producto legislativo sea compatible y por lo tanto no transgreda los principios y valores superiores del ordenamiento jurídico plasmados en la Constitución."<sup>110</sup> esta racionalidad parte del supuesto en donde el operador jurídico concibió el sistema jurídico y el estado conforme a una concepción iusnaturalista, donde la relación de la moral y el derecho es tan estrecha que una norma no puede ser válida si no encuentra una justificación ética<sup>111</sup>.

Del estudio de estas dos racionalidades podemos concluir lo siguiente respecto del Sistema Nacional Anticorrupción, en primer lugar, el fin *a priori* que persigue es el combate a la corrupción, convirtiéndose en el medio para alcanzar dicho fin, pero alcanzar dicho fin sería inocuo a menos que él mismo persiga otro fin superior, es decir un fin *a posteriori*, aquí es donde entran en juegos los valores de la racionalidad ética, entonces podemos decir el combate a la corrupción es un medio para alcanzar un fin más valioso (valor ético), un ejemplo de este valor o fin ulterior puede ser el correcto funcionamiento del Estado, el derecho humano a la buena administración pública, la igualdad, la no discriminación, entre muchos otros; por lo que podemos concluir que el legislador con al reforma constitucional no solo buscaba combatir la corrupción, también aspira a la realización de valores más importantes que no se pueden realizar si no se combate a la corrupción primero<sup>112</sup>.

Una vez definido el fin que pretendía perseguir el legislador con esta reforma, podemos comenzar el análisis de los artículos constitucionales reformados mas

---

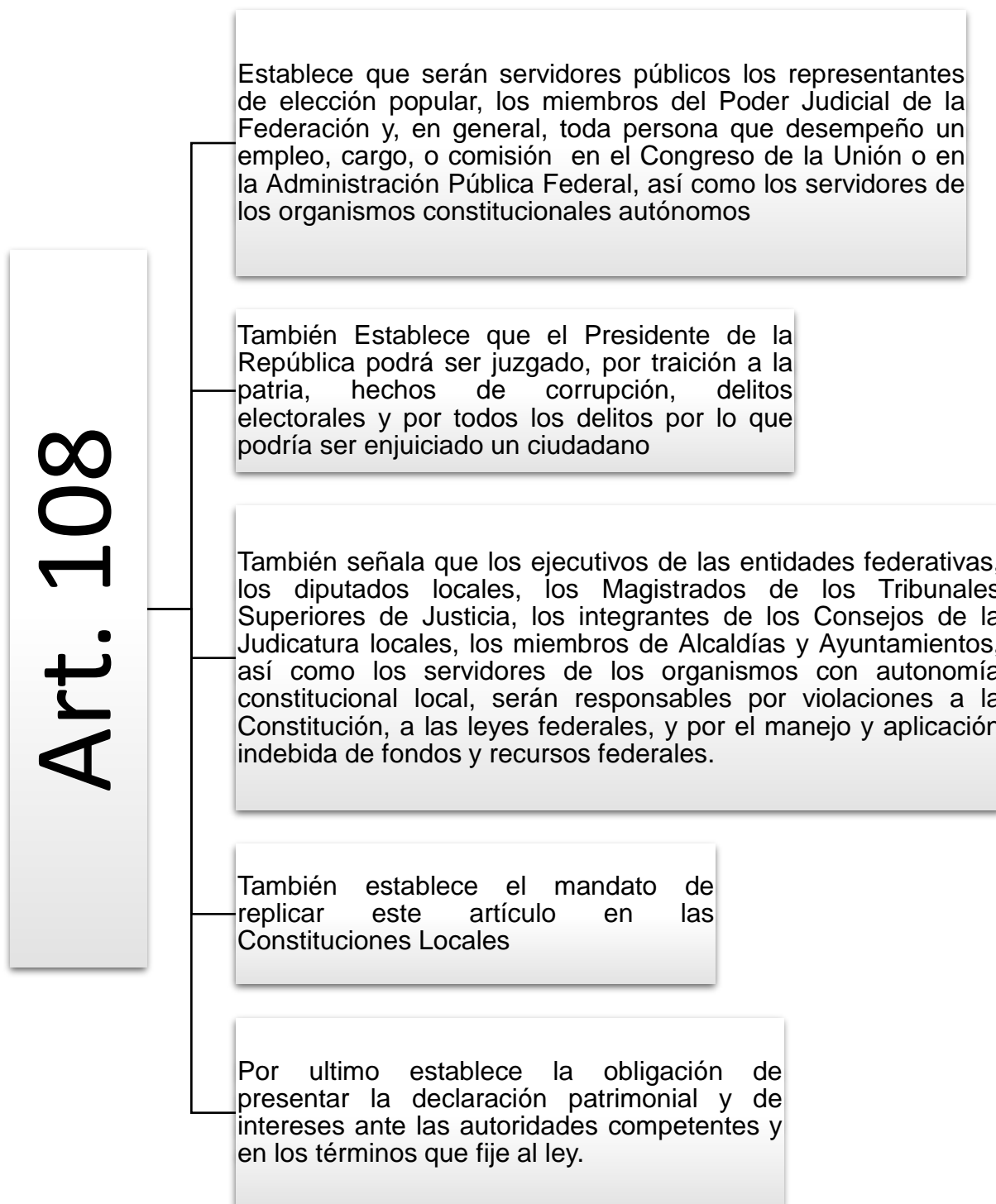
<sup>110</sup> *Idem.*

<sup>111</sup> Gutiérrez, Oscar y Muñoz, Pablo, *op. cit.*, pp. 5-6.

<sup>112</sup> Como ejemplo de esta reflexión tenemos lo mencionado al principio de este capítulo, en donde se señaló que la corrupción evita el ejercicio de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, entonces aquí es evidente que el primer fin que se busca es el combate a la corrupción, lo que en segunda instancia permitirá el correcto ejercicio de derechos como la salud.

relevantes, para cerrar con un breve resumen de aquellos que se armonizan y completan la reforma.

En cuanto a los artículos principales, el artículo 108 de la Constitución Federal establece a la letra lo siguiente:



Este artículo establece en primer lugar lo que se debe entender por servidor público, lo que es fundamental, ya que si el Sistema Nacional Anticorrupción busca combatir los hechos de corrupción cometidos por los servidores públicos, es necesario precisar a quienes se considera como estos, así, tenemos que son servidores públicos "...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..."<sup>113</sup>, por lo que hace a las entidades federativas, es necesario revisar sus constituciones locales, pero se establece que sus funcionarios son responsables de violaciones a la constitución federal y la indebida aplicación de recursos y fondos federales.

Este artículo además en una reciente reforma del 19 de febrero de 2021, es relevante señalar que se modificó el párrafo segundo para hacer que el Presidente de la República fuera entre muchas otras situaciones, enjuiciado por hechos de corrupción, es decir, por primera vez desde que se pensó la reforma, el titular del Ejecutivo federal ya no se encuentra sustraído de su aplicación, sino que al contrario puede ser sujeto de responsabilidad administrativa derivada de hechos de corrupción.

Por último, este artículo señala lo que es otro de los puntos más relevantes del combate a la corrupción, que se encuentra en su último párrafo y que es la obligación de presentar la declaración patrimonial, de intereses y fiscal por parte de todos los servidores públicos<sup>114</sup>.

El siguiente artículo para analizar es el Artículo 109, el cual en síntesis establece lo siguiente:

---

<sup>113</sup> Artículo 108 Constitucional, primer párrafo.

<sup>114</sup> Blumenkron Escobar, Fernando, *op. cit.*, p.38.

# Art. 109

Establece las sanciones para servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado a saber:

I. Juicio político

II. Comisión de Delitos por hechos de corrupción, incluyendo el enriquecimiento ilícito

III. Sanciones administrativas, así como su clasificación en graves y no graves y las autoridades encargadas de su investigación, sustanciación y resolución

Las responsabilidades administrativas del Poder Judicial de la Federación se resolverán conforme al artículo 94 de la Constitución

Prevé la existencia y funciones de los Órganos Internos de Control

Los órganos de control se encargan de la prevención, corrección e investigación de las responsabilidades administrativas

También de aplicar las sanciones a las faltas no graves

IV. Sanciones a particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, las cuales impondrá el Tribunal Federal de Justicia Administrativa

También Prevé la responsabilidad patrimonial del Estado

Del estudio de este artículo, se desprende en primer lugar la existencia de los principios que deben regir el servicio público, ya que la fracción III señala "...Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones."<sup>115</sup>, lo que significa que estos son los principios mínimos que todo servidor público debe observar en el desempeño de sus funciones, los cuales como se vera más adelante algunas veces son ampliados en leyes secundarias.

Así mismo este artículo establece la existencia de distintos tipos de responsabilidad, como lo son la responsabilidad política, la responsabilidad penal, la administrativa y la civil.

Es necesario definir cada una de estas, además de realizar algunas precisiones.

- Responsabilidad Política: "es en la que incurren los servidores públicos cuando, en el ejercicio de sus funciones, cometan actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho..."<sup>116</sup>

- Responsabilidad penal: "se presenta cuando los servidores públicos o particulares cometen delitos por hechos de corrupción. en el caso de los primeros la ley determinará los supuestos en los que se les deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito cometido durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona..."<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Artículo 109 de la CPEUM

<sup>116</sup> Blumenkron Escobar, Fernando, *op. cit.*

<sup>117</sup> *Ibidem*, pp. 38-39.



- Responsabilidad administrativa: “es aquella en que incurren los servidores públicos por los actos omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones...”<sup>118</sup>.

- Responsabilidad patrimonial: este artículo, también contempla la responsabilidad del estado cuando su actuar cometa daños y perjuicios en contra de los particulares<sup>119</sup>.

También es relevante señalar que este artículo es la fuente constitucional de la que derivan la existencia y las facultades de los órganos internos de control, así como de la competencia entre estos y la Auditoría Superior de la Federación en la investigación y sustanciación de los dos tipos de faltas administrativas, junto con la diferenciación en el órgano que resuelve dichas faltas, siendo los órganos internos de control para las faltas no graves y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa para las graves y sobre todo, es muy importante resaltar la parte en donde por mandato constitucional se puede sancionar a los particulares vinculados con faltas graves<sup>120</sup>, lo cual como se verá más adelante es de suma importancia en el combate a la corrupción y es uno de los puntos de mayor vanguardia de esta reforma.

El artículo más relevante es el 113, ya que en este se establece la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, este artículo en síntesis señala:

---

<sup>118</sup> *Ibidem*, p.39.

<sup>119</sup> *Idem*.

<sup>120</sup> Artículo 109 de la CPEUM.

# Art. 113

Este artículo define al Sistema Nacional Anticorrupción como:

La instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Además establece las bases mínimas de dicho sistema:

I. La existencia e integrantes del Comité Coordinador

II. La existencia e integración del Comité de Participación Ciudadana

Así mismo establece las facultades del Comité Coordinador

Este artículo establece lo que es el Sistema Nacional Anticorrupción, definiéndolo como “...la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.”<sup>121</sup>, para el análisis de esta definición, se retoman las ideas del autor Oscar Ríos García, en su libro “Régimen de responsabilidades de los servidores públicos a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción”, este autor señala que la definición mencionada contiene los siguientes elementos:

- Instancia: El Sistema se convierte en “...un piso mínimo de instituciones públicas y un ente ciudadano, acompañados de competencias específicas, locales deben ir enfocadas a cumplir un objetivo principal: combatir la corrupción.”<sup>122</sup>
- Coordinación: el autor se refiere a que hay un “...grupo de acciones que deberán realizar conjuntamente los integrantes del comité coordinador del Sistema nacional, así como los sistemas locales anticorrupción para su debido funcionamiento.”<sup>123</sup>
- Autoridades: señala el autor que “...la reforma constitucional de mayo de 2015 incluyera a los tres niveles y órdenes de gobierno (Federal, estatal y municipal) para trabajar de manera conjunta en un tema tan delicado como lo es hoy día el combate a la corrupción.”<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> Artículo 113 constitucional, primer párrafo.

<sup>122</sup> Ríos García, Oscar, *op. cit.*, p. 18.

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>124</sup> *Idem*.

- Competencia de prevención, detección y sanción: "...el Sistema nacional Anticorrupción contempla y señala a las autoridades pertinentes y correctas para un adecuado actuar administrativo que tiene por objetivo definir tareas competenciales de prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción"<sup>125</sup>.

- Responsabilidades administrativas y hechos de corrupción: señala el autor que "...el marco jurídico [...] Encuadra las conductas e hipótesis normativa que se consideran como faltas administrativas graves y no graves, así como los hechos de corrupción que se perseguirán en instancia penal."<sup>126</sup>

- Fiscalización y control de recursos públicos: en este apartado menciona el autor que "...es a través de estas tareas de investigación y denuncia de irregularidades de los recursos públicos donde las autoridades competentes pueden detectar actos de corrupción. La tarea entonces es robustecer a estas autoridades para que [...] prevengan, detecten y sanciones [sic] actos de corrupción conforme a la ley."<sup>127</sup>.

Considero que es correcta la apreciación de este autor respecto de los elementos que integran al sistema, razón por la cual a continuación transcribo la definición que aporta el mencionado autor respecto al Sistema Nacional Anticorrupción:

El Sistema nacional anticorrupción es una estructura conformada por varios órganos de la administración pública federal, estatal y municipal con

---

<sup>125</sup> *Idem*.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>127</sup> *Idem*.

materias y competencias completamente específicas entre sí, las cuales, dichas autoridades trabajan de manera coordinada para prevenir, investigar, detectar, y en su caso, sancionar actos de corrupción y faltas administrativas que comentan servidores públicos, y ahora, particulares (personas físicas y morales)<sup>128</sup>

Con lo hasta aquí expuesto podemos establecer que el sentido del artículo es que derivado del complejo fenómeno que representa la corrupción y de la necesidad de que participe en su combate, tanto el sector privado como el sector público, es que se reforma y se redacta este artículo.

Consolidándose entonces el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia, cuyo fin inmediato es el combate a la corrupción, usando como medio para alcanzar tal fin una serie de instituciones, mecanismos y un reparto de competencias entre los tres ordenes de gobierno, que además requiere de la intervención de los tres poderes, que da como resultado el combate a la corrupción, sea a través de hechos cometidos por servidores públicos o por los particulares cuando se encuentran interactuando con el Estado y sus agentes, convirtiéndose esto en un medio para alcanzar un fin superior, que considero, se constituye en la realización efectiva de los Derechos económicos, sociales y culturales, que son los que se ven más vulnerados por estas prácticas.

Conforme a los señalado hasta ahora, ya se abordaron los artículos principales de la reforma que dio lugar al Sistema Nacional Anticorrupción, por lo que a manera de resumen breve se analizaran los artículos restantes que completan esta reforma.

Artículos Reformado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Análisis
Art. 22.- ...	Este artículo, se reformo en el año de 2019, esto con la finalidad de

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 21.

<p>(REFORMADO, D.O.F. 14 DE MARZO DE 2019)</p> <p>No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. <b>Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109</b>, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.</p> <p>...</p>	<p>esclarecer el procedimiento relativo al decomiso de bienes en el caso de enriquecimiento ilícito, su relevancia es que se armoniza con el artículo 109, el cual es uno de los pilares fundamentales del Sistema Nacional Anticorrupción.</p>
<p>(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE MARZO DE 2019)</p> <p><b>Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos</b>, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.</p>	
<p>Art. 28</p> <p>...</p> <p>(ADICIONADO, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 2013)</p> <p>La Comisión Federal de Competencia Económica y el</p>	<p>Este artículo es importante porque al armonizarse con la reforma, se crean los Órganos Internos de</p>

<p>Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:</p> <p>...</p> <p>(REFORMADA, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)</p> <p><b><i>XII. Cada órgano contará con un órgano interno de control, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley.</i></b></p>	<p>control, los cuales se van a encargar de vigilar y fiscalizar la actividad de estos organismos constitucionales autónomos.</p> <p>Este artículo se armoniza con el artículo 109, el cual prevé la existencia de los órganos internos de control</p>
<p>Art. 41</p> <p>...</p> <p>(REFORMADA [N. DE E. CON LOS APARTADOS QUE LA INTEGRAN], D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)</p> <p>V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.</p> <p>Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.</p>	<p>Este artículo es también un ejemplo de la adecuación normativa que comienza a prever a los Órganos Internos de Control con el que deben contar todas las dependencias sean parte de la administración pública centralizada o de la descentralizada.</p> <p>Es destacable la forma en que se elige a su titular, ya que lo designa otro órgano, no el propio instituto, esto a su vez</p>

<p>(REFORMADO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)</p> <p>El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. <b>Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto.</b> Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.</p> <p>...</p> <p>(REFORMADO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)</p> <p><b>El titular del órgano interno de control del Instituto</b></p>	<p>provoca una independencia e imparcialidad más amplia, ya que el titular del órgano interno de control no es designado por el consejero presidente del instituto, lo que en teoría debe garantizar que realice sus funciones sin ningún tipo de presión o de influencia.</p>
--	--



<p><i>será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Auditoría Superior de la Federación.</i></p>	
<p>Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:  ...  (ADICIONADA, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)  <b><i>VIII.- Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, y</i></b></p>	<p>Aquí está la fuente constitucional que permite a la Cámara de Diputados nombrar a los titulares de los Órganos Internos de Control, de los organismos constitucionales autónomos; esto permite a su vez como se mencionó en el artículo anterior, garantizar la imparcialidad y objetividad de los titulares de estas áreas.</p> <p>Si bien señalan algunos autores que esta designación puede</p>

	<p>“politizarse”<sup>129</sup>, también es cierto que hay algunas designaciones como las del titular del órgano interno de control del INE, el cual es a propuesta de las universidades, lo que lo vuelve menos susceptible de que sea un titular parcial o poco objetivo<sup>130</sup></p>
<p>Art. 73.- El Congreso tiene facultad:  ...  (REFORMADA, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)  <b>XXIV.- Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;</b>  ...  (REFORMADA, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)  <b>XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena</b></p>	<p>A partir de la reforma, se faculta al congreso de la Unión, para legislar y crear las bases de coordinación del Sistema, así mismo se establece como facultad concurrente la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.<sup>131</sup></p> <p>Así mismo es relevante porque aquí se faculta a la cámara de diputados</p>

<sup>129</sup> Blumenkron Escobar, Fernando, *op. cit.*, p. 27.

<sup>130</sup> *Idem.*

<sup>131</sup> Gutiérrez, Oscar y Muñoz, Pablo, *op. cit.*, p.12.

<p><b>autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.</b></p> <p><b>El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.</b></p> <p><b>Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.</b></p> <p>...</p> <p>(ADICIONADA, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015) XXIX-V. <b>Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.</b></p>	<p>para expedir las leyes que regulen la Auditoría Superior de la Federación, órgano principal en la fiscalización de la cuenta pública estatal.</p> <p>Así mismo este artículo es relevante porque en el se ordena que se expida la nueva ley del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que además se encargara de la responsabilidad administrativa que resulten de las faltas graves cometidas por los servidores públicos.</p>
<p>Art. 114</p> <p>...</p>	<p>Este artículo establece un plazo mínimo para la</p>

<p>(REFORMADO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)</p> <p><b>La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.</b></p>	<p>prescripción de la responsabilidad administrativa, dejando el plazo en no menos de 7 años, en el caso de faltas graves.</p>
<p>Art. 116</p> <p>...</p> <p>(REFORMADO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)</p> <p><b>Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.</b></p> <p>...</p> <p>(REFORMADA, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)</p> <p><b>V.- Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para</b></p>	<p>Este artículo es relevante porque de nueva cuenta se ordena que en las entidades federativas se replique el sistema de fiscalización con el que cuenta la federación en la forma de la Auditoría Superior de la Federación.</p> <p>Así mismo se establece que los Tribunales locales de Justicia Administrativa deben resolver también los asuntos de responsabilidad administrativa grave, esto como resultado de que la responsabilidad</p>

<p><b><i>dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.</i></b></p> <p><b><i>Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos;</i></b></p>	<p>administrativa es una materia concurrente.</p>
---	---

De este repaso de los artículos constitucionales que integran la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, podemos observar que, en realidad a 5 años de su implementación, estos artículos no han sido reformados, excepto el Artículo 22, el cual busco sentar más específicamente las bases del tipo penal de enriquecimiento ilícito.

A consideración propia, estimo que es correcto que no haya habido modificaciones posteriores en el núcleo de lo que es este sistema, ya que su efectividad dependerá en gran medida del asentamiento de sus bases y su solidificación, cuestión que no sería posible si en cada sexenio se reformaran sus cimientos, necesitando de nuevo asentarse.

A manera de resumen respecto a los aspectos fundamentales de la reforma, se transcribe lo señalado por la autora Graciela Buenrostro, la cual señala lo siguiente:

Muchos son los aspectos y detalles que integran toda la reforma, pero nos podemos simplificar en el avance logrado con las nuevas disposiciones constitucionales, al señalar que: a) se establecen las bases de un nuevo Sistema Nacional Anticorrupción a partir de una normatividad integrada con 3 ordenamientos, en los que se dan los lineamientos de la estructura, organización y funcionamiento del nuevo sistema; b) se determina la normatividad general de la regulación de las responsabilidades administrativas para todo el país, que ahora también se pueden fincar a los particulares que participen en esos actos; y c) se precisa el nuevo órgano que se encargará, en forma especializada, de los delitos en materia de corrupción y de aquel que tendrá a su cargo la imposición de las sanciones en materia de faltas administrativas graves, estableciendo con toda precisión que deben quedar claramente diferenciados los órganos encargados de la investigación de las faltas y los de la imposición de las sanciones, y que la estructura del sistema federal debe replicarse a nivel local.<sup>132</sup>

### *2.1.1 Legislación secundaria*

Como e pudo apreciar en la sección anterior, el Artículo 73, fracciones XXIV, XXIX-H y XXIX-V, de la constitución señalan que es facultad del congreso de la unión expedir las leyes que regulen las bases del Sistema Nacional Anticorrupción.

---

<sup>132</sup> Buenrostro Peña, Graciela, *op. cit.* p. 27.

Antes de empezar con el estudio de las dos leyes que considero más importantes, que son la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, considero necesario hacer algunas precisiones y comentarios.

En primer lugar, encontramos el problema que se planteó respecto a si la reforma, de alguna manera vulneraba el sistema federal previsto en la constitución, ya que al ser el Congreso de la Unión el que expidiera la ley que sentará las bases de coordinación del nuevo sistema y de la responsabilidad administrativa, se veía como algo que “centralizaría” el combate a la corrupción<sup>133</sup>

Considero que esto no es así, tal como lo plantea el autor Óscar Gutiérrez,

La calificación de una materia como concurrente [...] implica que el poder reformador tiene presente la finalidad consistente que en materias de alta complejidad operativa y en las que lo conveniente es que participen de manera relativamente simultánea los órdenes de gobierno, se determine cuáles actividades desarrolle cada orden de gobierno, por lo que solamente a través de una legislación excepcional y *a hoc* que autoriza el poder reformador se expida, se lleva a cabo la distribución de competencias respectivas (leyes generales en sentido de leyes marco)<sup>134</sup>

Por lo tanto, considero que debe de desestimarse esta idea respecto a la centralización de funciones, ya que solo se busca haya una coordinación entre los órganos y niveles de gobierno para que haya un esfuerzo coordinado en el combate a la corrupción en lugar de combates aislados.

Dentro de la legislación secundaria que se desprendió de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, las más importantes, a mi consideración, son la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley

---

<sup>133</sup> Blumenkron Escobar, Fernando, *op. cit.*, p. 30.

<sup>134</sup> *Cfr.* Gutiérrez Parada, Oscar, *Sistema Federal. Tendencia Actual. Federalismo normativo centralmente dirigido...* en Gutiérrez, Oscar y Muñoz, Pablo, *op. cit.* p. 15

General de Responsabilidades Administrativas y la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

De estas leyes, analizaremos en este apartado las dos primeras y mas adelante en este trabajo la correspondiente al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

#### 2.1.1.1 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Para el análisis de esta ley, en primer lugar, se hará desde un punto de vista formal, mientras que posteriormente se revisaran los aspectos mas relevantes de fondo de esta, ya que un análisis más exhaustivo requeriría de un trabajo aparte, lo relativo a la integración y funcionamiento de los órganos que integran dicho sistema, serán analizados con más detalle en el siguiente apartado de este capítulo.

Desde el punto de vista formal, esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del lunes 18 de julio de 2016. Para el análisis de la estructura de la ley, nos basamos en el esquema realizado por los autores Gutiérrez y Muñoz, el cual reproducimos a continuación<sup>135</sup>.

Rubro	Artículos
TÍTULO PRIMERO. Disposiciones generales	
Capítulo I. Objeto de la Ley	Artículos 1-4
Capítulo II. Principios que rigen el servicio público	Artículos 5
TÍTULO SEGUNDO. Del Sistema Nacional Anticorrupción	
Capítulo I. Del objeto del Sistema Nacional Anticorrupción	Artículos 6-7
Capítulo II. Del Comité Coordinador	Artículos 8-14
Capítulo III. Del Comité de Participación Ciudadana	Artículos 15-23
Capítulo IV. De la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción	
Sección I. De su organización y funcionamiento	Artículos 24-29
Sección II. De la Comisión Ejecutiva	Artículos 30-32

<sup>135</sup> Gutiérrez, Oscar y Muñoz, Pablo, *op. cit.*, p. 45.



Sección III. Del Secretario Técnico	Artículos 33-35
Capítulo V. De los Sistemas Locales	Artículos 36
TÍTULO TERCERO. Del Sistema Nacional de Fiscalización	
Capítulo Único. De su integración y funcionamiento	Artículos 37-47
TÍTULO CUARTO. Plataforma digital nacional	
Capítulo Único. De la Plataforma Digital Nacional	Artículos 48-56
TÍTULO QUINTO. De las recomendaciones del comité coordinador	
Capítulo Único. De las recomendaciones	Artículos 57-60
TRANSITORIOS	Primero a Quinto

En el cuadro anterior podemos observar cómo están organizados los diferentes contenidos de la ley, así que ahora analizaremos los aspectos más relevantes del fondo.

Es menester empezando con la definición que no da la propia ley en su Artículo 6º de lo que debemos entender por Sistema Nacional Anticorrupción:

El Sistema Nacional tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.<sup>136</sup>

Esta definición, puede ser contrastada con el análisis que se realizó de la definición que hace el Artículo 113 constitucional respecto del sistema, considero que esencialmente esta definición es igual a la que ofrece el texto constitucional,

---

<sup>136</sup> Cfr. Artículo 6º de la LGSNA.

por lo tanto, le es aplicable lo que se señaló para la definición incorporada en el texto constitucional.

En cuanto a su objeto y ámbito de aplicación, señala el artículo primero de la ley que esta es de "...orden público, de observancia general en todo el territorio nacional...",<sup>137</sup> mientras que su objeto es "...establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción."<sup>138</sup>

En cuanto a los objetivos que persigue esta ley, se encuentran en el artículo segundo de la misma, a continuación, solos e enumeran los más relevantes.

- I. Establecer mecanismos de coordinación entre los órganos que combaten la corrupción a nivel federal, local y municipal.
- II. Establecer las bases mínimas de prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas
- III. Emitir las bases para que se emitan políticas públicas integrales para el combate a la corrupción, la fiscalización y el control de los recursos públicos
- Establecer acciones permanentes para la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos, además de crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano tenga políticas eficaces de ética pública y responsabilidad
- Establecer las bases del Sistema Nacional de Fiscalización

---

<sup>137</sup> *Cfr.* Artículo 1o de la LGSNA.

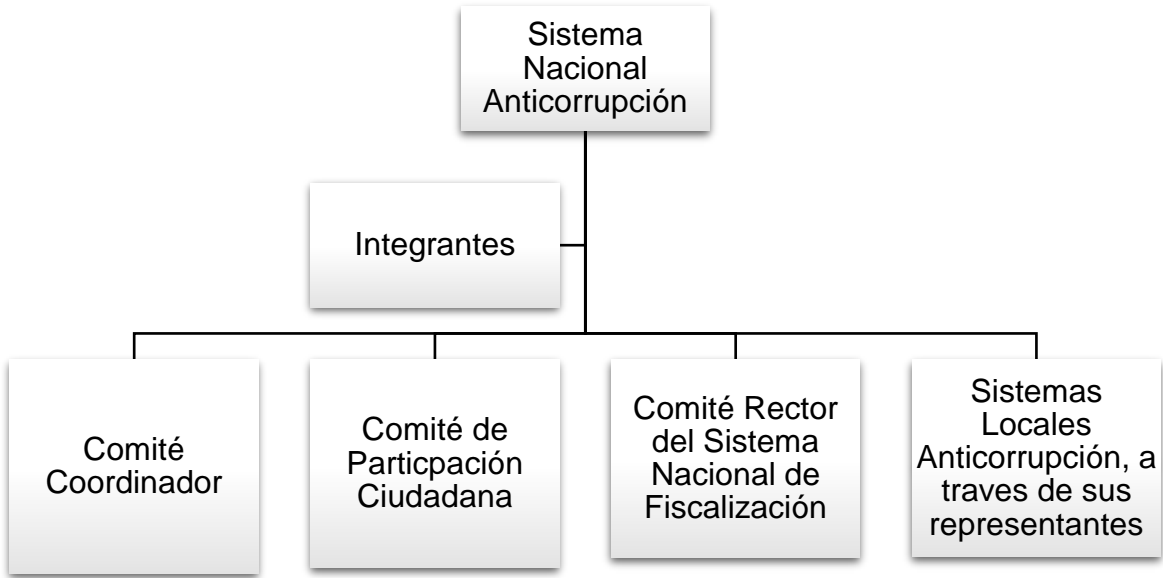
<sup>138</sup> *Idem.*

Solo se transcribieron los objetivos que considero más importantes, ya que son los pilares del funcionamiento del sistema, en primer lugar, como se mencionó, se consolida como una instancia, es decir un conjunto de mecanismos que buscan coordinar a los órdenes de gobierno, pero es más importante destacar los otros dos objetivos principales de este sistema que aparecen aquí enunciados, la transparencia y la rendición de cuentas, que se configuran bajo la forma de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y bajo el aspecto del Sistema Nacional de Fiscalización.

Con esto vemos como el combate a la corrupción, no puede ser aislado, sino que requiere de otros elementos que van más allá de solo el prevenir o sancionar las faltas.

En el Artículo 3 de la ley encontramos el apartado de definiciones.

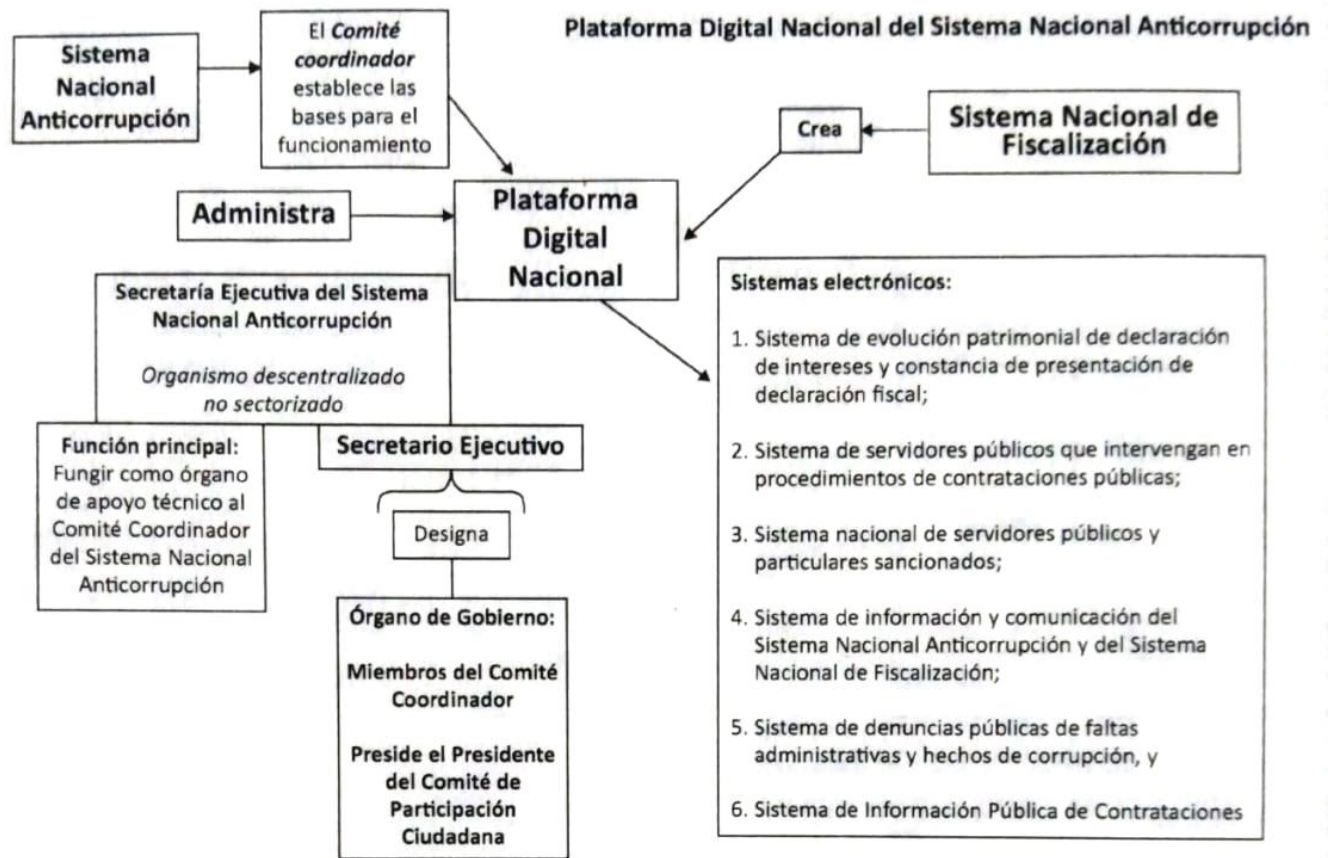
En cuanto a la integración del Sistema, el Artículo 7, establece lo siguiente:



Estos serán abordados de forma individual posteriormente.

Dentro de los aspectos más relevantes de la ley encontramos además la Plataforma Nacional Digital, la cual se encuentra regulada del artículo 48 al 56 de la ley.

Para explicar el funcionamiento de esta plataforma, considero adecuado el esquema utilizado por los autores Gutiérrez y Muñoz, el cual reproducimos a continuación:<sup>139</sup>



En el esquema se pueden apreciar los sistemas electrónicos que integran esta plataforma, además de que el artículo 49 establece que además "...estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacional..."<sup>140</sup>

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 78.

<sup>140</sup> *Cfr.* Artículo 49 de la LGSNA.

Esta plataforma se puede consultar en la siguiente dirección web <https://www.plataformadigitalnacional.org/>

Después de inspeccionarla, se puede ver que a cinco años de haber sido expedida la ley a que nos referimos, solo están en funcionamiento los sistemas I, II, III y VI, estando aún fuera de operación los sistemas IV y V.

Esto se debe en gran parte a que el Sistema IV es conforme al Artículo 54 "...la herramienta digital que permita centralizar la información de todos los órganos integrantes de los mismos, incluidos los órdenes, federal, estatal y, eventualmente, municipal."<sup>141</sup>, a su vez el Artículo 55 establece:

El sistema de información y comunicación del Sistema Nacional de Fiscalización deberá contemplar, al menos, los programas anuales de auditorías de los órganos de fiscalización de los tres órdenes de gobierno; los informes que deben hacerse públicos en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, así como la base de datos que permita el adecuado intercambio de información entre los miembros del Sistema Nacional de Fiscalización.<sup>142</sup>

Por lo que es necesario que se coordinen los tres órdenes de gobierno conforme a las bases que emita el comité coordinador para poder establecer el funcionamiento de este sistema.

El estado de la Plataforma actual a cinco años de su implementación es el siguiente.

En la página oficial de la Plataforma, se puede observar que ya están en funcionamiento los sistemas I, II, III y VI, así mismo se pueden obtener los datos del estado en el que se encuentran las diferentes entidades federativas, pero solo

---

<sup>141</sup> Artículo 54 de la LGSNA

<sup>142</sup> *Cfr.* Artículo 55 de la LGSNA.

respecto de los sistemas II y III<sup>143</sup> y su inclusión e integración, por lo que respecta al Sistema IV no hay información disponible.

Cuestión similar sucede con el Sistema VI, el cual es el sistema de denuncias, que, al no contar con más información en la ley, considero se planteó con el objetivo de ser un sistema de denuncias nacional, por lo que la coordinación de los estados y municipios es esencial para su funcionamiento, por ende, es que aún no se encuentra en funcionamiento y además el Comité Coordinador aun no emite las bases para poder establecerlo.

Lo más cercano que existe hoy en día a este sistema electrónico de denuncias es el Sistema de Integral de Denuncias Ciudadanas (SIDECA) de la Administración Pública Federal, en donde se puede denunciar a servidores públicos o particulares por hechos de corrupción.<sup>144</sup>

Por último, encontramos las recomendaciones del Comité Coordinador, las cuales conforme al Artículo 57 de la ley, se desprenderán del informe anual que deberá rendir el Comité Coordinador, estableciendo en su último párrafo lo siguiente:

En los casos en los que del informe anual se desprendan recomendaciones, el Presidente del Comité Coordinador instruirá al Secretario Técnico para que, a más tardar a los quince días posteriores a que haya sido aprobado el informe, las haga del conocimiento de las autoridades a las que se dirigen. En un plazo no mayor de treinta días, dichas autoridades podrán solicitar las aclaraciones y precisiones que estimen pertinentes en relación con el contenido de las recomendaciones.<sup>145</sup>

---

<sup>143</sup> Información disponible en <https://www.plataformadigitalnacional.org/mapa-avance/>

<sup>144</sup> Sitio consultable en <https://sidec.funcionpublica.gob.mx/#!/denuncia#top>

<sup>145</sup> Cfr. Artículo 57 de la LGSNA.

Mientras que el Artículo 58 señala que estas recomendaciones no vinculantes “...serán públicas y de carácter institucional y estarán enfocadas al fortalecimiento de los procesos, mecanismos, organización, normas, así como acciones u omisiones que deriven del informe anual que presente el Comité Coordinador.”<sup>146</sup>

Así mismo establece que estas recomendaciones deberán ser aprobadas por la mayoría de los miembros del comité coordinador<sup>147</sup>.

Por último, el artículo 59 establece que a dichas recomendaciones se les debe dar una respuesta “...fundada y motivada por parte de las autoridades a las que se dirijan, en un término que no exceda los quince días a partir de su recepción, tanto en los casos en los que determinen su aceptación como en los casos en los que decidan rechazarlas. En caso de aceptarlas deberá informar las acciones concretas que se tomarán para darles cumplimiento.”<sup>148</sup>

Hoy en día, en el sitio web oficial del sistema Nacional Anticorrupción<sup>149</sup>, podemos encontrar la información relacionada a las recomendaciones realizadas por el comité, las cuales son dos, la primera de ellas se titula “Recomendación No Vinculante a las legislaturas de los estados, relacionada con la selección de jueces y magistrados (Informe Anual 2017)”<sup>150</sup> y la segunda “Recomendación No Vinculante a los Congresos de las entidades federativas, para que se realicen las reformas legales conducentes para funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción (Informe Anual 2020)”<sup>151</sup>.

---

<sup>146</sup> Artículo 58 LGSNA

<sup>147</sup> *Idem.*

<sup>148</sup> Artículo 59 de la LGSNA

<sup>149</sup> Secretaria ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, *¿Cómo vamos? sesiones del Comité Coordinador*, México, s.e., s.f., <https://www.sesna.gob.mx/como-vamos/>

<sup>150</sup> *Idem.*

<sup>151</sup> *Idem.*

Respecto de la primera recomendación se puede consultar también el documento donde consta la respuesta que realizaron los órganos a quienes se dirigió la consulta<sup>152</sup>.

Respecto de la segunda recomendación, a través de una solicitud de información a la Secretaría Ejecutiva, señaló su respuesta, la cual consistió en que de 14 comunicaciones a los Congresos, solo tres emitieron su respuesta, el Congreso del Estado de Guanajuato, el de Durango y el de Chiapas.<sup>153</sup>

Con esto podemos observar como aun el Sistema requiere de consolidación, sobre todo requiere de peso en sus decisiones y recomendaciones para que estas sean acatadas por los entes de gobierno en su totalidad, en el entendido de la importancia de la labor que realizan.

Recapitulando, podemos decir que los elementos más importantes de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción son el hecho de que establece sus propias definiciones, los objetivos que persigue, sus miembros integrantes que se analizaran con posterioridad, la importancia y funcionamiento del informe anual que emite el Comité Coordinador, poniendo especial énfasis en las recomendaciones que realiza.

#### *2.1.1.2. Ley General de Responsabilidades Administrativas*

Antes de comenzar con el análisis de la ley, considero este el espacio adecuado para precisar aun más la figura del servidor público, que finalmente es sobre el que gira todo el sistema de responsabilidades.

---

<sup>152</sup> Disponible en <https://www.sesna.gob.mx/2021/11/19/informe-de-respuesta-a-recomendacion-no-vinculante-relacionada-con-la-seleccion-de-jueces-y-magistrados/>

<sup>153</sup> Cfr. Respuesta a solicitud de información a la Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, con número de oficio: SE/UT/170'/2021, de fecha 13 de diciembre de 2021.



Más arriba, señalamos y analizamos el contenido del Artículo 108 de la Constitución Federal, el cual se encarga de establecer que es un servidor público, por lo que aquí considero adecuado transcribir lo que señala el autor Oscar Ríos, respecto a lo que se debe entender como un servidor público:

Toda aquella persona que formaliza su relación laboral con el estado a través de una contraprestación económica. en dicha relación laboral se establecen los derechos y obligaciones que le corresponden al servidor. Prácticamente, las facultades que se le otorgan un servidor público son facultades simple y sencillamente de ejecución, es decir; que el servidor público procede a realizar y efectuar la voluntad estatal. <sup>154</sup>

Esto nos ayuda a entender la diferencia que señala este autor respecto de la figura del Funcionario Público, siendo este último aquel que "... ocupa puestos de alta jerarquía en las cadenas de mando dentro de las entidades y dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal [...] sus facultades son de mando y decisión tanto *iure* como de *facto*"<sup>155</sup>.

Esta diferencia es necesaria para entender la especial relación que hay entre el estado y los servidores públicos (que también pueden ser funcionarios públicos), ya que esta relación determina la forma en que funcionaran las responsabilidades administrativas.

Esto es así ya que se debe entender que los servidores públicos son trabajadores del estado, por lo tanto para generar la falta que de lugar a la responsabilidad, además de ser servidor público, se deben conocer plenamente las obligaciones a cumplir<sup>156</sup>, entonces como señala Claudia Buenrostro "...no puede regir el principio de que 'la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento', puesto que las obligaciones derivadas del ejercicio de la función pública deben ser

---

<sup>154</sup> Ríos García, Oscar, *op. cit.*, p. 40.

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>156</sup> Buenrostro Peña, Graciela, *op. cit.*, p. 67.

plenamente conocidas pro su destinatario, ya que son generadas en una relación especial entre el servidor público y el Estado”<sup>157</sup>.

Esto quiere decir que como es una relación laboral, el Estado en su carácter de empleador, debe dar a conocer plenamente las obligaciones a sus trabajadores, ya que a él finalmente le corresponderá probar que se incumplieron esas obligaciones<sup>158</sup>, convirtiéndose en un elemento importante “...el conocimiento previo que los servidores públicos deben tener de sus obligaciones, en particular, conocer su naturaleza...”<sup>159</sup>, ya que estas obligaciones “las derivadas del ejercicio de la función pública tienen naturaleza diferente, puesto que no se trata sólo de la realización material de la conducta por sí misma, sino de la forma en que se ejecuta esta conducta dentro del marco de los principios fundamentales del ejercicio de la función pública...”<sup>160</sup>

Teniendo en cuenta esta especial naturaleza, se puede comenzar el análisis de esta ley, que al igual que con la anterior comenzaremos con un análisis formal y después uno de fondo respecto a las partes más importantes de esta ley.

En cuanto a la forma, transcribo el esquema realizado por los autores Gutiérrez y Muñoz sobre esta ley<sup>161</sup>.

Rubro	Artículos
LIBRO PRIMERO. Disposiciones sustantivas	
TÍTULO PRIMERO	
Capítulo I. Objeto, ámbito de aplicación y sujetos de la ley	Artículos 1-5
Capítulo II. Principios y directrices que rigen la actuación de los Servidores Públicos	Artículos 6-7

---

<sup>157</sup> *Idem.*

<sup>158</sup> *Idem.*

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 69.

<sup>160</sup> *Idem.*

<sup>161</sup> Gutiérrez, Oscar y Muñoz, Pablo, *op. cit.*, pp. 46-48.

Capítulo III. Autoridades competentes para aplicar la presente Ley	Artículos 8-14
TÍTULO SEGUNDO. Mecanismos Generales de Prevención e instrumentos de rendición de cuentas	
Capítulo I. Mecanismos Generales de Prevención	Artículos 15-23
Capítulo II. De la integridad de las personas morales	Artículos 24-25
Capítulo III. De los instrumentos de rendición de cuentas	
Sección Primera. Del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal	Artículos 26-31
Sección Segunda. De los sujetos obligados a presentar declaración patrimonial y de intereses	Artículo 32
Sección tercera. Plazos y mecanismos de registro al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal	Artículos 33-42
Sección cuarta. Régimen de los servidores públicos que participan en contrataciones públicas	Artículo 43
Sección quinta. Del protocolo de actuaciones en contrataciones	Artículos 44-45
Sección sexta. De la declaración de intereses	Artículos 46-48
TÍTULO TERCERO. De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves	
Capítulo I. de las faltas administrativas no graves de los Servidores Públicos	Artículos 49-50
Capítulo II. De las faltas administrativas graves de los Servidores Públicos	Artículos 51-64
Capítulo III. De los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves	Artículos 65-72
Capítulo IV. De las faltas de particulares en situación especial	Artículo 73

Capítulo V. de la prescripción de la responsabilidad administrativa	Artículo 74
TÍTULO CUARTO. Sanciones	
Capítulo I. Sanciones por faltas administrativas no graves	Artículos 75-77
Capítulo II. Sanciones para los Servidores Públicos por Faltas Graves	Artículos 78-80
Capítulo III. Sanciones por faltas de particulares	Artículos 81-83
Capítulo IV. Disposiciones comunes para la imposición de sanciones por faltas administrativas graves y faltas de particulares	Artículos 84-89
LIBRO SEGUNDO. Disposiciones adjetivas	
TÍTULO PRIMERO. De la investigación y calificación de las faltas graves y no graves	
Capítulo I. Inicio de la investigación	Artículos 90-93
Capítulo II. De la investigación	Artículos 94-99
Capítulo III. De la calificación de faltas administrativas	Artículos 100-101
Capítulo IV. Impugnación de la calificación de faltas no graves	Artículos 102-110
TÍTULO SEGUNDO. Del procedimiento de responsabilidad administrativa	
Capítulo I. Disposiciones comunes al procedimiento de responsabilidad administrativa	
Sección Primera. Principios, interrupción de la prescripción, partes y autorizaciones	Artículos 111-119
Sección Segunda. Medios de apremio	Artículos 120-122
Sección Tercera. Medidas cautelares	Artículos 123-129
Sección Cuarta. De las pruebas	Artículos 130-143
Sección Quinta. De las pruebas en particular	Artículos 144-181
Sección Sexta. De los incidentes	Artículos 182-184
Sección Séptima. De la acumulación	Artículos 185-186

Sección Octava. De las notificaciones	Artículos 187-193
Sección Novena. De los Informes de Presunta Responsabilidad Administrativa	Artículos 194-195
Sección Décima. De la improcedencia y el sobreseimiento	Artículos 196-198
Sección Décimo Primera. De las audiencias	Artículos 198-199
Sección Decimo Segunda. De las actuaciones y resoluciones	Artículos 200-207
Capítulo II. Del procedimiento de responsabilidad administrativa ante las Secretarías y Órganos internos de control	Artículo 208
Capítulo III. Del procedimiento de responsabilidad administrativa cuya resolución corresponda a los Tribunales	Artículo 209
Sección Primera. De la Revocación	Artículos 210-212
Sección Segunda. De la Reclamación	Artículos 213-214
Sección Tercera. De la Apelación	Artículos 215-219
Sección Cuarta. De la Revisión	Artículos 220-221
Capítulo IV. De la Ejecución	
Sección primera. Cumplimiento y ejecución de sanciones por faltas administrativas no graves	Artículos 222-223
Sección Segunda. Cumplimiento y ejecución de sanciones por faltas administrativas graves y faltas de particulares	Artículos 224-229
TRANSITORIOS	Primero-Quinto

Es necesario conocer la estructura de la ley, ya que como se vera después, para las sanciones, y el procedimiento se debe realizar en muchos casos un estudio sistemático de todos los artículos, además esta table nos permite ver la naturaleza de la ley, ya que es en parte derecho sustantivo y en parte adjetivo, por lo que para el procedimiento es necesario conocer la estructura de la parte sustantiva.

Otro aspecto para destacar es que esta ley fue expedida y publicada en el Diario de la Federación el 18 de julio de 2016, pero con base en el artículo segundo transitorio de dicho decreto, esta ley entro en vigor hasta, el 19 de julio de 2017<sup>162</sup>

En cuanto al fondo de esta ley, podemos comenzar diciendo que esta ley deriva de la fracción XXIX-V del Artículo 73 de la Constitución Federal, así mismo encontramos que su objeto conforme al Artículo 1 de la ley, es:

[...] distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.<sup>163</sup>

Esta ley como señala la autora Graciela Buenrostro, pretendía "...alcanzar grandes resultados [...] como los relativos a la responsabilidad de los particulares que participen en actos de corrupción de los servidores públicos, y a la separación que deberá existir entre los órganos encargados de la investigación y aquellos que impondrán las sanciones..."<sup>164</sup>.

En cuanto a los objetivos de esta ley, estos se encuentran en el Artículo 2, el cual establece:<sup>165</sup>

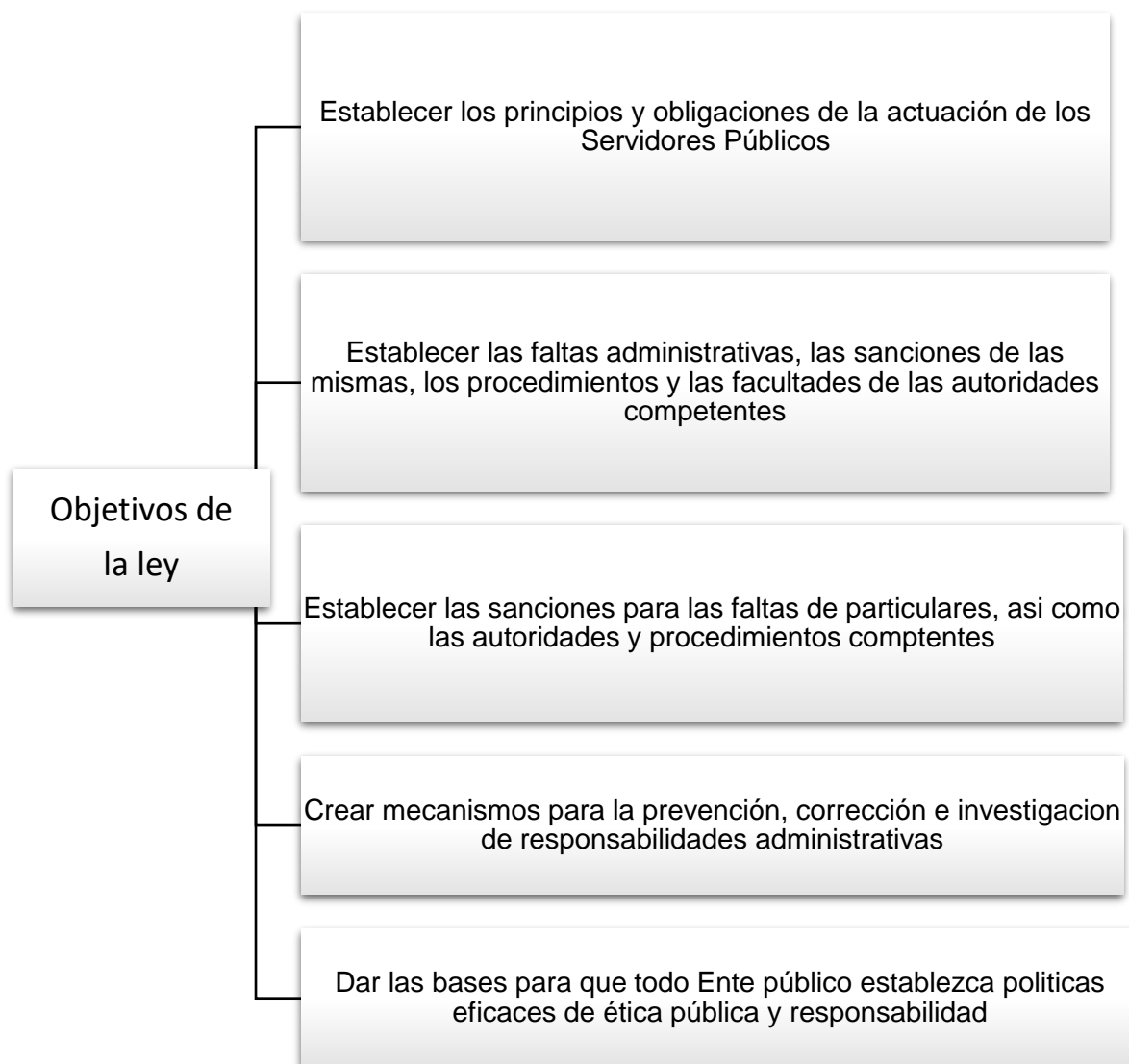
---

<sup>162</sup> *Ibidem*, p.46.

<sup>163</sup> *Cfr.* Artículo 1 de la LGRA.

<sup>164</sup> Buenrostro Peña, Graciela, *op. cit.*, p. 59.

<sup>165</sup> *Cfr.* Artículo 2 de la LGRA.



En el artículo 3 de la ley encontramos las definiciones legales de aquellos términos que se encuentran en la ley, entre las que destacamos las siguientes:<sup>166</sup>

- **Autoridad Investigadora:** son autoridades investigadoras las autoridades en las Secretarías, los órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y sus homologas locales, así como

---

<sup>166</sup> *Cfr.* Artículo 3, Fracciones II, III, IV, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII y XXI de la LGRA.

las unidades de responsabilidades en las Empresas productivas del Estado.

- **Autoridad substanciadora:** La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la Autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora.
- **Autoridad Resolutora:** Para las faltas administrativas no graves, tendrá ese carácter la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los órganos internos de control; en el caso de las faltas graves, lo será el Tribunal competente.
- **Expediente de presunta responsabilidad administrativa:** Es el expediente que deriva de la investigación que realizan las autoridades investigadoras en sede administrativa cuando tengan conocimiento de la probable comisión de una falta administrativa.
- **Faltas administrativas:** Las Faltas administrativas graves, las Faltas administrativas no graves; así como las Faltas de particulares, conforme a lo dispuesto en esta Ley.
- **Falta administrativa no grave:** Aquella falta administrativa cuya sanción corresponde a las Secretarías o a los Órganos Internos de control.



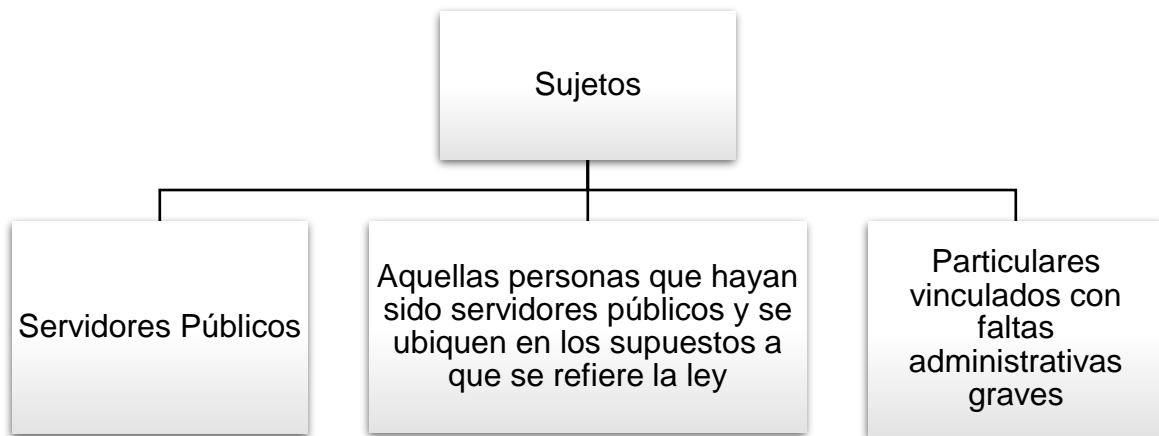
- Falta administrativa grave: Aquella falta administrativa que la presente ley clasifica como tal y cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a sus homólogos en las entidades federativas.
- Faltas de particulares: Aquellos actos de personas físicas o morales privada, que se vinculen con faltas administrativas graves, cuya sanción corresponde a los Tribunales.
- Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa: Es el instrumento en que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la ley, exponiendo de forma documentada con pruebas y fundamentos, los motivos y la presunta responsabilidad del servidor público o de un particular por la comisión de una falta administrativa.
- Órganos internos de control: Son las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, además de aquellos que se encuentran en los Órganos constitucionales autónomos, que, conforme a sus leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades administrativas.

Considero que estas son las definiciones básicas y mínimas que se deben de conocer y entender para poder analizar el funcionamiento del procedimiento que establece esta ley para la investigación y sanción de las faltas administrativas, sean graves o no graves.

En cuanto a los sujetos a los que resulta aplicable esta ley, el Artículo 4 establece lo siguiente:<sup>167</sup>

---

<sup>167</sup> Cfr. Artículo 4 de la LGRA.



En cuanto a los servidores públicos, el Artículo 108 constitucional establece quienes deben entenderse como tales.<sup>168</sup>

El aspecto más destacable de este artículo es la inclusión de los particulares como sujetos responsables, ya que, en la mayoría de los casos, como mencionamos en el primer capítulo de este trabajo, el servidor público corrupto necesita de un particular que propicie esa corrupción, esto con la finalidad de saltar la burocracia u obtener un beneficio indebido, entre muchos otros fines.<sup>169</sup>

Respecto de los particulares es necesario hacer una precisión de suma relevancia y es que no solo se incluye a los servidores públicos en situación

---

<sup>168</sup> Un hecho reciente que merece un comentario y reflexión aparte es que el 19 de febrero de 2021 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la reforma al primer párrafo del Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se señala que el presidente puede ser juzgado por hechos de corrupción, lo que implica que él se encuentra ya inmerso en este universo de Servidores Públicos a los que se les aplica esta Ley.

<sup>169</sup> Buenrostro Peña, Graciela, *op. cit.*, p. 60.

especial, sino que además se incluye a los particulares en situación especial, esto conforme al Título Tercero, Capítulo IV de la ley, en el Artículo 73 que dispone que:

Se consideran Faltas de particulares en situación especial, aquéllas realizadas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público, que impliquen exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir alguno de los beneficios a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, ya sea para sí, para su campaña electoral o para alguna de las personas a las que se refiere el citado artículo, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de Servidor Público.<sup>170</sup>

Por lo que resulta importante, ya que esto hace que los particulares que participan en las campañas políticas, puedan ser sujetos de responsabilidad por lo actos de corrupción que cometan.

En cuanto a las autoridades que aplican la ley, encontramos que las autoridades facultadas para aplicarla están establecidas en el Artículo 9 de la ley, el cual dispone que serán autoridades las siguientes:<sup>171</sup>

- Las Secretarías.
  
- Los Órganos internos de control.
  
- La Auditoría Superior de la Federación y sus homologas en las entidades federativas.
  
- Los Tribunales

---

<sup>170</sup> Artículo 73 de la LGRA.

<sup>171</sup> *Cfr.* Artículo 9 de la LGRA.

- En el caso de los servidores públicos de los poderes judiciales, en materia federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, conforme a los Artículos 94 y 109 de la Constitución. En el caso de las entidades federativas, serán competentes sus Tribunales Superiores de Justicia y los Consejos de la Judicatura locales, también lo será el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, conforme con lo establecido en los Artículos 116 y 122 de la Constitución, las constituciones locales y demás ordenamientos. Esto sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación y de los Entes de fiscalización de las entidades federativas.
- Las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, que deberán contar con las atribuciones de autoridad investigadora, substanciadora, las necesarias para imponer sanciones por faltas no graves y las relacionadas con la Plataforma Digital Nacional.

Por lo tanto, para entender en qué momento es que actúa cada una de estas autoridades, salvo el análisis posterior que se realizara del procedimiento, debemos identificar dos hechos, en primer lugar, cuando se comete una falta no grave y cuando se comete una falta grave.

Sin entrar en más detalle, una falta no grave se comete cuando se está dentro de los supuestos contenidos en los artículos 49 y 50 de la ley<sup>172</sup>, así conforme con el artículo 10 de la ley, se establece que las autoridades competentes para investigar, substanciar y en su caso resolver los procedimientos en los casos de

---

<sup>172</sup> *Ibidem*, pp. 70-72.

faltas no graves son las secretarías y los órganos internos de control y sus homólogos en las entidades federativas<sup>173</sup>.

En cuanto a las faltas administrativas graves, conforme con el artículo 11, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, son competentes para investigar y substanciar las faltas graves.<sup>174</sup>

Mientras que la sanción en el caso de las faltas graves será impuesta por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, más específicamente por la sección competente en materia de responsabilidades administrativas de la Sala Superior del mencionado Tribunal y en el caso de las entidades federativas, su equivalente de los Tribunales de Justicia administrativa locales<sup>175</sup>

Por último, abordamos el tema de prevención y rendición de cuentas que prevé la ley.

En el primer supuesto, la prevención, como menciona Gabriela Buenrostro, consiste en:

[...] Las secretarías y los órganos internos de control realizan acciones para orientar el criterio de actuación que deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción, a partir de los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que deben regir el ejercicio de la función pública...<sup>176</sup>

Esto con base en lo señalado en los Artículo 7 y 15 de la ley.

---

<sup>173</sup> Blumenkron Escobar, Fernando, *op. cit.*, pp. 70-74.

<sup>174</sup> *Idem.*

<sup>175</sup> *Idem.*

<sup>176</sup> Buenrostro Peña, Graciela, *op. cit.*, p. 63.

Así mismo en el Artículo 16 se establece que “...Los Servidores Públicos deberán observar el código de ética que al efecto sea emitido por las Secretarías o los Órganos internos de control, conforme a los lineamientos que emita el Sistema Nacional Anticorrupción, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño.”<sup>177</sup>.

Según información de la Secretaría de la Función Pública, existe en la actualidad el Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Gobierno Federal y su equivalente en 23 entidades federativas<sup>178</sup>.

En cuanto a la rendición de cuentas encontramos la declaración “3 de 3”, la cual consiste en la presentación de la declaración de situación patrimonial, sea la inicial, la de reingreso o de la conclusión del encargo, así mismo la presentación de la declaración de intereses y la constancia de la presentación de la declaración fiscal de los servidores públicos.<sup>179, 180</sup>.

Para cerrar, podemos mencionar los principios consagrados en el Artículo 7 de la ley que deben observar los servidores públicos en su actuar y que son los siguientes:

[...] Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público.<sup>181</sup>

---

<sup>177</sup> Artículo 16 LGRA

<sup>178</sup> Secretaría de la Función Pública, *códigos de Ética en las entidades federativas*, México, s.e., 2017 <https://www.gob.mx/sfp/documentos/codigos-de-etica-en-las-entidades-federativas>

<sup>179</sup> Buenrostro Peña, Graciela, *op. cit.*, p. 65.

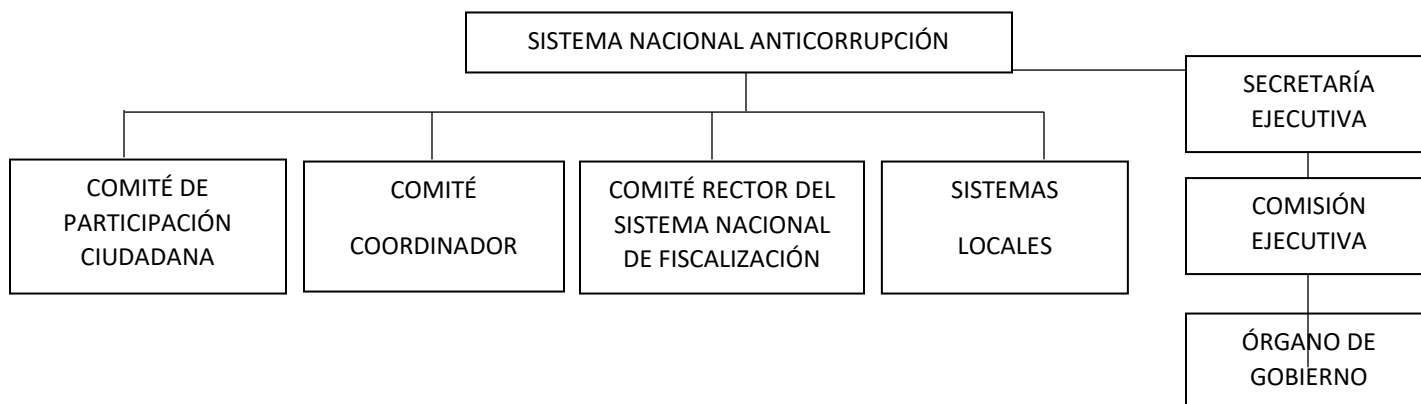
<sup>180</sup> Artículos 32 y 48 de la LGRA

<sup>181</sup> Artículo 7 de la LGRA.

Recapitulando os aspectos más relevantes a mi consideración de la ley son conocer su estructura, definir bien quienes son los sujetos a los que les aplica esta ley y quienes las autoridades facultadas para aplicarlas, así como identificar los tipos de faltas administrativas y sobre todo porque se dividen en graves y no graves, y el papel esencial que tiene la prevención de los hechos de corrupción para la ley, dejando fuera, claro está, lo relativo al procedimiento de responsabilidad administrativa, ya que este será abordado en capítulo posteriores de forma independiente y más amplia.

### 2.1.2. Integración del Sistema Nacional Anticorrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción se integra de la siguiente manera



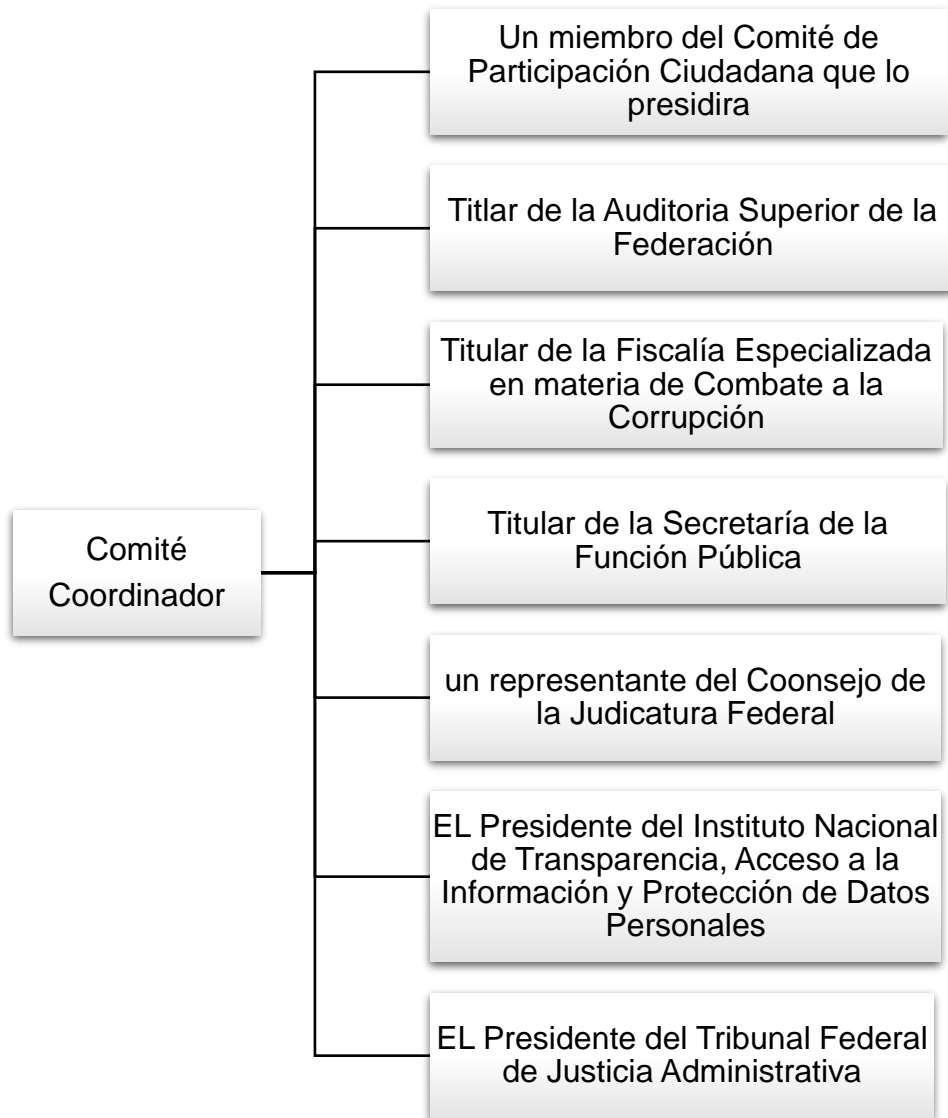
A continuación, se analizarán cada uno de estos integrantes.

#### 2.1.2.1. Comité Coordinador

Este comité conforme al Artículo 8 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción señala que es "...la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción."<sup>182</sup>.

<sup>182</sup> Artículo 8 de la LGSNA

Este comité se integra de la siguiente forma:<sup>183</sup>



Hay que destacar el hecho de que el Presidente de este Comité solo dura en su encargo un año y la presidencia será rotativa entre los miembros del Comité de Participación Ciudadana.<sup>184</sup>

<sup>183</sup> Conforme al Artículo 10 de la LGSNA.

<sup>184</sup> Artículo 11 de la LGSNA.



En cuanto a sus funciones, aquí se transcriben las que se consideran las más importantes de las contenidas en el Artículo 9 de la ley del sistema:<sup>185</sup>

Facultades Comité Coordinador:

Elaborar su programa de trabajo anual

Establecer bases y principios para la coordinación de sus integrantes

Diseño, aprobación y promoción de la política nacional en la materia, junto a su evaluación periódica, ajuste y modificación

Requerir información a los entes públicos respecto del cumplimiento de la política nacional y las demás políticas integrales

Establecer mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales anticorrupción

Establecer la Plataforma Digital Nacional

Promover el establecimiento de cooperación entre las autoridades financieras y fiscales para facilitar el acceso a información que resguardan, a los Órganos de control para las investigaciones que involucren flujos de recursos económicos

Crear medidas para que las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como al fiscalización, accedan a la información necesaria contenida en la Plataforma Digital Nacional

---

<sup>185</sup> Cfr. Artículo 9, Fracciones I, II, III, IV, X, XII, XIII, XV y XVI de la LGSNA.

Este comité debe sesionar cada tres meses, pudiendo el secretario técnico convocar a una sesión extraordinaria a petición del Presidente o por la mayoría de los integrantes del comité, siendo necesario para que pueda sesionar que se encuentren presentes la mayoría de sus integrantes<sup>186</sup>.

Sus determinaciones se tomarán por mayoría de votos, salvo cuando la ley establezca mayoría calificada, contando el Presidente del Comité con voto de calidad en los casos de empate<sup>187</sup>.

Como señala la autora Claudia Buenrostro, es importante destacar "...la oportunidad que se le ha dado a la sociedad para participar en la actividad anticorrupción..."<sup>188</sup>, sin dejar de lado que aun cuando se le entrega la presidencia de este comité al representante de la ciudadanía, pero esto a su vez reduce su participación a solo un séptimo de la toma de decisiones<sup>189</sup>.

#### *2.1.2.2 Comité de Participación Ciudadana*

El objetivo de este Comité es "...coadyuvar, en términos de esta Ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional."<sup>190</sup>

Este Comité está integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio destacados en la transparencia, rendición de cuentas o en el combate a la corrupción, además deben cumplir con los requisitos para ser Secretario Técnico; duraran en su encargo cinco años, no pueden reelegirse y serán renovados escalonadamente, durante este periodo no podrán ocupar algún empleo, cargo o comisión en ningún nivel de gobierno ni en el sector privado que les impida cumplir con los servicios prestados al Comité y solo podrán ser removidos por las causas

---

<sup>186</sup> Artículo 13 de la LGSNA

<sup>187</sup> Artículo 14 de la LGSNA

<sup>188</sup> Buenrostro Peña, Graciela, *op. cit.*, p. 47.

<sup>189</sup> *Idem.*

<sup>190</sup> Artículo 15 de la LGSNA

establecidas en la ley para los actos de particulares vinculados con faltas administrativas<sup>191</sup>.

Así mismo se establece que estos funcionarios, no tienen relación laboral alguna con la Secretaría Ejecutiva, estando ligados por un contrato de prestación de servicios por honorarios, por lo que en términos de la ley "...no gozaran de prestaciones, garantizando así la objetividad en sus aportaciones a la Secretaría Ejecutiva."<sup>192</sup>

El problema que señala el Autor Daniel Márquez Gómez y el cual considero valioso analizar es el siguiente<sup>193</sup>, en el Artículo 17 de la ley señala que "Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana estarán sujetos al régimen de responsabilidades que determina el artículo 108 constitucional."<sup>194</sup>, esto quiere decir que se considera a estos ciudadanos como Servidores Públicos, lo cual está en clara contradicción con el artículo anterior en el que se señala que no tienen dicho carácter. Además, señala este autor<sup>195</sup> el hecho de que el mismo artículo 16 establece que los integrantes solo podrán ser removidos por "alguna de las causas establecidas en la normatividad relativa a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves."<sup>196</sup>, lo cual "...es inconstitucional, porque les aplica las 'faltas graves' imputables a servidores públicos."<sup>197</sup>

Como podemos observar la contradicción entre los artículos 16 y 17, así como entre estos y la constitución es evidente, cabe resaltar que a cinco años de la

---

<sup>191</sup> Artículo 16 de la LGSNA

<sup>192</sup> Artículo 17 de la LGSNA

<sup>193</sup> Márquez Gómez, Daniel, *El marco jurídico para la operación del sistema nacional anticorrupción*, México, Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato- Editorial Novum, 2017, p.52.

<sup>194</sup> Artículo 17 de la LGSNA

<sup>195</sup> Márquez Gómez, Daniel, *op. cit.*, p. 52.

<sup>196</sup> Artículo 16 de la LGSNA

<sup>197</sup> Márquez Gómez, Daniel, *op. cit.*, p. 52.

emisión de estas normas secundarias y de las modificaciones al texto constitucional, estas contradicciones no han sido advertidas por el legislador para que sean subsanadas, quedándose como prueba del descuido legislativo del que sufren muchos textos que se emiten como respuesta a la presión internacional.

Es de suma importancia el proceso por medio del cual son escogidos los ciudadanos que integran este Comité, el cual se encuentra previsto en el Artículo 18 de la ley, al respecto señala la autora Graciela Buenrostro de este procedimiento.

...ninguno de los tres poderes participar en los procesos selectivos, y no habrá dependencia ni mi compromiso con los organismos e individuos que quedan sujetos al sistema de responsabilidades.

Su nombramiento quedó a cargo de una comisión especial, integrada por 9 miembros honorarios, sin ligas con autoridades ni partidos políticos, constituida a nivel federal por el Senado de la República, mediante convocatoria a la sociedad y a las instituciones educativas nacionales, con un procedimiento de selección conforme a las normas fijadas por la ley, a partir de una consulta nacional a las organizaciones sociales y académicas para la postulación de candidatos, todo ello con amplia publicidad y transparencia para que todo individuo pueda conocer el procedimiento...<sup>198</sup>

Este órgano tiene una presidencia que se rotara anualmente entre los miembros del mismo, además se reunirá previa convocatoria de su Presidente o por la mayoría de sus integrantes, sus decisiones se tomaran por mayoría de votos, en caso de empate, se vota de nuevo, si persiste, se envía el asunto a la próxima sesión.<sup>199</sup>

Por último, se transcriben las facultades más relevantes con las que cuenta este Comité.<sup>200</sup>

---

<sup>198</sup> Buenrostro Peña, Graciela, *op. cit.*, p. 50.

<sup>199</sup> Artículos 19 y 20 de la LGSNA

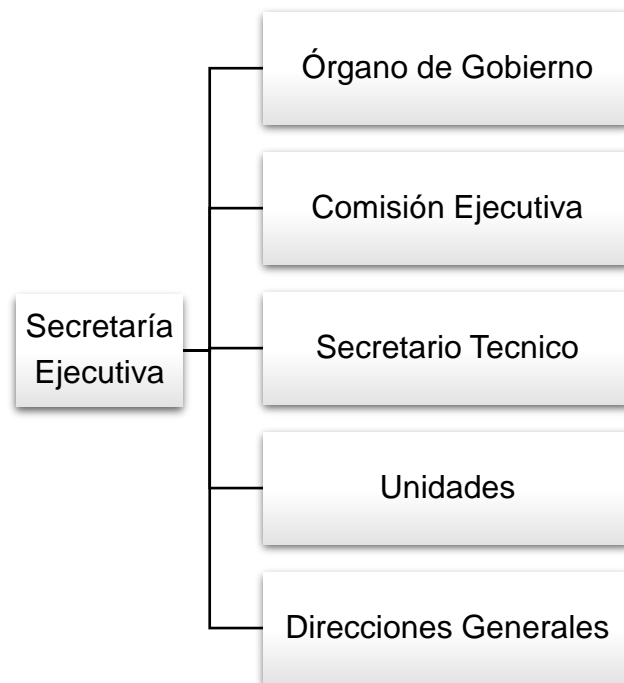
<sup>200</sup> *Cfr.* Artículo 21, fracciones I, II, III, IV, VI, VIII, X, XI, y XII de la LGSNA.

### Facultades del Comité de Participación Ciudadana

- Aprobar sus normas de carácter interno.
- Elaborar su programa de trabajo anual.
- Participar en la Comisión Ejecutiva.
- Opinar, a través de la Comisión ejecutiva, sobre la política nacional y las políticas integrales.
- Proponer al Comité Coordinador, a través de la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad, y las organizaciones de la sociedad civil y la academia participen en las tareas de prevención y denuncia, llevando un registro de las sociedades
- Opinar sobre el programa anual de trabajo del Comité Coordinador.
- Proponer, a través de la Comisión Ejecutiva, indicadores y metodologías para la medición del fenómeno de la corrupción.
- Proponer índices y metodología para evaluar el cumplimiento de la política nacional, las integrales y lo que implemente el Sistema.
- Proponer mecanismos para que la sociedad pueda hacer llegar sus denuncias a la Auditoría Superior de la Federación o a sus homologas.

#### 2.1.2.3 Secretaría Ejecutiva

La Secretaría Ejecutiva se integra de la siguiente forma:



Este órgano del Sistema Nacional conforme con el artículo 24 de la ley, es un organismo descentralizado, por lo que el mismo precepto señala que cuenta con “personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, mismo que tendrá su sede en la Ciudad de México. Contará con una estructura operativa para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines.”<sup>201</sup>.

Derivado de esto, la Secretaría cuenta con el siguiente patrimonio<sup>202</sup>:

1. Los bienes que le transmita el Gobierno Federal para sus funciones
2. Los recursos que se le asignen en el Presupuesto de Egresos de la Federación
3. Los demás que le sean transferidos bajo cualquier otro título

El objeto de este órgano es “...fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional, a efecto de proveerle la asistencia

---

<sup>201</sup> Artículo 24 de la LGSNA

<sup>202</sup> Conforme al Artículo 26 de la LGSNA

técnica, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones, conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presente Ley.”<sup>203</sup>.

Este organismo y sus trabajadores se rigen conforme al artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal, además contará con un órgano interno de control, cuyo titular será designado en términos de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal.<sup>204</sup>

Aquí considero importante señalar y ampliar un poco el comentario del autor Daniel Márquez, el cual señala que el hecho de que las relaciones laborales de este organismo se rijan por el Artículo 123, apartado B, va en contra de la jurisprudencia de rubro “ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSION EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.”<sup>205</sup>, la cual señala que los trabajadores de los organismos públicos descentralizados de carácter federal, no se rigen por las normas del apartado B del Artículo 123 constitucional<sup>206</sup>, esto es así porque si bien el apartado B del Artículo 123 establece las bases jurídicas que rigen las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión, los organismos descentralizados, aunque integran la administración pública descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo, por lo que no le es aplicable el mencionado apartado del Artículo 123.<sup>207</sup>

Esto demuestra de nueva cuenta el poco cuidado que tiene el legislador al integrar este tipo de leyes, el cuidado debería ser más amplio en esta ley, ya que busca coordinar distintos niveles de gobierno, al igual que los artículos

---

<sup>203</sup> Artículo 25 de la LGSNA

<sup>204</sup> Artículos 26 y 27 de la LGSNA

<sup>205</sup> Tesis P./J. 1/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, febrero de 1996, p. 52.

<sup>206</sup> *Idem.*

<sup>207</sup> *Idem.*

contradictorios mencionados anteriormente, este artículo continúa vigente a cinco años de haber entrado en vigor.

Conforme con su Estatuto Orgánico, emitido el 26 de junio de 2017 por la Secretaría Ejecutiva, esta cuenta con los siguientes órganos<sup>208</sup>:

#### 1. Órgano de Gobierno:

Este órgano está integrado por los miembros del Comité Coordinador y será presidido por el Presidente del Comité de Participación Ciudadana, celebrará cuatro sesiones por año, además de las extraordinarias, las sesiones serán convocadas por su Presidente o por cuatro integrantes de este órgano; las sesiones serán válidas si acude la mayoría de sus miembros, para la toma de decisiones se necesita que sean por mayoría de votos de los miembros presentes, en caso de empate, el presidente cuenta con voto de calidad.<sup>209</sup>

Contará con las atribuciones señaladas en el artículo 29 de la ley.

#### 2. Comisión Ejecutiva

Esta comisión se integra por un Secretario Técnico y por el Comité de Participación Ciudadana, con excepción de su presidente.<sup>210</sup>

Conforme con la ley, su objetivo es "...la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones..."<sup>211</sup>.

Contará con sesiones ordinarias y extraordinarias que serán convocadas por el Secretario Técnico, en los términos que establezca el Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva, así mismo, los miembros del Comité de Participación

---

<sup>208</sup> Buenrostro Peña, Graciela, *op. cit.*, pp. 52-53.

<sup>209</sup> Artículo 28 de la LGSNA

<sup>210</sup> Artículo 30 de la LGSNA

<sup>211</sup> Artículo 31 de la LGSNA



Ciudadana que laboran en este órgano, no recibirán contraprestación alguna, salvo la que reciban por pertenecer al mencionado comité.<sup>212</sup>

### 3. Secretario Técnico

Conforme al Artículo 35, le corresponde ejercer la dirección de la Secretaría Ejecutiva.

En cuanto a su designación, señala la autora Graciela Buenrostro “Su nombramiento corre a cargo del órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva, por el voto favorable de cuando menos cinco de sus miembros, a partir de una terna que presenta el Presidente del órgano de gobierno, previamente aprobada por el Comité de Participación Ciudadana...”<sup>213</sup>

Durará en su encargo cinco años, sin poder reelegirse, solo podrá ser removido de su cargo, por falta su deber de diligencia, por una causa justificada a juicio del órgano de gobierno, obteniéndose la votación señalada en la ley o por las causas que establece el artículo 33 de la ley.<sup>214</sup>

Al ser el miembro más importante dentro del diseño institucional del Sistema Nacional Anticorrupción, los requisitos para ser nombrado Secretario Técnico son bastante estrictos, a continuación se presentan como aparecen en la ley:

---

<sup>212</sup> Artículo 32 de la LGSNA

<sup>213</sup> Buenrostro Peña, Graciela, *op. cit.*, p. 54.

<sup>214</sup> Artículo 33 de la LGSNA

Requisitos para ser designado Secretario Técnico:

1. Ser ciudadano mexicano y tener capacidad plena.
2. Experiencia de cinco años en materia de transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción.
3. Tener más de treinta y cinco años de edad al día de la designación.
4. Contar al día de la designación con título profesional de antigüedad mínima de diez años, además de contar con conocimientos y experiencia relacionados con la materia de la ley.
5. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno.
6. Presentar sus declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal, de forma previa a su nombramiento
7. No haber sido registrado como candidato, o haber desempeñado algún cargo de elección popular en los últimos cuatro años.
8. No desempeñar, ni haber desempeñado algún cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años.
9. No haber sido miembro, adherente o afiliado a algún partido político, durante los cuatro años anteriores a la fecha de la convocatoria.
10. No ser secretario de Estado, Fiscal General de la República o de alguna entidad federativa, subsecretario u oficial mayor en la Administración Pública Federal o Estatal, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ni Gobernador, ni secretario de Gobierno, Consejero de la Judicatura, a menos que cuente con un año de separación del cargo.

Los requisitos enumerados arriba, son más estricto debido a la importancia del Secretario Técnico dentro del diseño institucional del sistema nacional, además, podemos ver que la corrupción se asocia de forma preocupante tanto con los cargos públicos, como con los partidos políticos, ya que los requisitos 7 a 10 hacen que la persona designada Secretario Técnico no tenga ningún tipo de lazos con los entes públicos o partidos políticos.

Así mismo, contara con todas las facultades mencionadas en el Artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales<sup>215</sup> y en el Artículo 35 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

#### *2.1.2.4 Sistemas Estatales*

Conforme con el último párrafo del Artículo 113 de la Constitución, se estableció el mandato de crear sistemas idénticos en las Entidades Federativas, esto se establece en el Artículo 36 de la ley del Sistema, el cual establece las bases que deben seguir los sistemas locales, entre los que destacan la fracción I que señala "...Deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional;", con lo que es evidente la intención de que se homologuen los sistemas locales con el sistema federal.

A cinco años de su implementación, la situación de los Estados es la siguiente, obtenida de información proporcionada por el sitio de internet del Sistema Nacional Anticorrupción.

A continuación, se copian las tablas tal cual se encuentran en el informe de seguimiento de los Sistemas Locales Anticorrupción de las Entidades Federativas.

Tablas 1 y 2:<sup>216</sup>

---

<sup>215</sup> Artículo 35 de la LGSNA

<sup>216</sup> Copiadas de: Sistema Nacional Anticorrupción, *Seguimiento sistemas locales anticorrupción*, México, s.e., s.f., pp. 3-4, [https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/08/Seguimiento\\_32SLA\\_27\\_08\\_21.pdf](https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/08/Seguimiento_32SLA_27_08_21.pdf)

## TABLA DE SEGUIMIENTO A LA ADECUACIÓN LEGISLATIVA DE LOS SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN DE LAS 32 ENTIDADES FEDERATIVAS

No.	ENTIDAD	REFORMA CONSTITUCIONAL	LEY ESTATAL ANTICORRUPCIÓN	LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL	LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS	LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL	LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA	LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	CÓDIGO PENAL
1	Aguascalientes	●	●	●	●	●	●	●	●
2	Baja California	●	●	●	●	●	●	●	●
3	Baja California Sur	●	●	●	●	●	●	●	●
4	Campeche	●	●	●	●	●	●	●	●
5	Chiapas	●	●	●	●	●	●	●	●
6	Chihuahua	●	●	●	●	●	●	●	●
7	Coahuila	●	●	●	●	●	●	●	●
8	Colima	●	●	●	●	●	●	●	●
9	Ciudad de México	●	●	●	●	●	●	●	●
10	Durango	●	●	●	●	●	●	●	●
11	Guanajuato	●	●	●	●	●	●	●	●
12	Guerrero	●	●	●	●	●	●	●	●
13	Hidalgo	●	●	●	●	●	●	●	●
14	Jalisco	●	●	●	●	●	●	●	●
15	Estado de México	●	●	●	●	●	●	●	●
16	Michoacán	●	●	●	●	●	●	●	●
17	Morelos	●	●	●	●	●	●	●	●
18	Nayarit	●	●	●	●	●	●	●	●
19	Nuevo León	●	●	●	●	●	●	●	●
20	Oaxaca	●	●	●	●	●	●	●	●
21	Puebla	●	●	●	●	●	●	●	●
22	Querétaro	●	●	●	●	●	●	●	●
23	Quintana Roo	●	●	●	●	●	●	●	●
24	San Luis Potosí	●	●	●	●	●	●	●	●
25	Sinaloa	●	●	●	●	●	●	●	●
26	Sonora	●	●	●	●	●	●	●	●
27	Tabasco	●	●	●	●	●	●	●	●
28	Tamaulipas	●	●	●	●	●	●	●	●
29	Tlaxcala	●	●	●	●	●	●	●	●
30	Veracruz	●	●	●	●	●	●	●	●
31	Yucatán	●	●	●	●	●	●	●	●
32	Zacatecas	●	●	●	●	●	●	●	●
<b>TOTAL DE EDOS. QUE APROBARON LA LEY:</b>		<b>32</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>32</b>

PUBLICADA	NO PUBLICADA
●	●

## TABLA DE SEGUIMIENTO A LA CONFORMACIÓN DE INSTANCIAS DE LOS SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN DE LAS 32 ENTIDADES FEDERATIVAS

# ENTIDAD Y TOTAL	ENTIDAD	COMISIÓN DE SELECCIÓN	COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	FISCAL ESPECIALIZADO EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN	MAGISTRADOS EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	COMITÉ COORDINADOR	SECRETARÍA EJECUTIVA	# TOTAL DE INSTANCIAS NOMBRADAS EN LOS ESTADOS
1	Aguascalientes	●	●	●	●	●	●	6
2	Baja California	●	●	●	●	●	●	5
3	Baja California Sur	●	●	●	●	●	●	5
4	Campeche	●	●	●	●	●	●	6
5	Chiapas	●	●	●	●	●	●	6
6	Chihuahua	●	●	●	●	●	●	6
7	Coahuila	●	●	●	●	●	●	6
8	Colima	●	●	●	●	●	●	6
9	Ciudad de México	●	●	●	●	●	●	6
10	Durango	●	●	●	●	●	●	6
11	Guanajuato	●	●	●	●	●	●	6
12	Guerrero	●	●	●	●	●	●	6
13	Hidalgo	●	●	●	●	●	●	6
14	Jalisco	●	●	●	●	●	●	6
15	Estado de México	●	●	●	●	●	●	6
16	Michoacán	●	●	●	●	●	●	6
17	Morelos	●	●	●	●	●	●	6
18	Nayarit	●	●	●	●	●	●	6
19	Nuevo León	●	●	●	●	●	●	6
20	Oaxaca	●	●	●	●	●	●	6
21	Puebla	●	●	●	●	●	●	6
22	Querétaro	●	●	●	●	●	●	6
23	Quintana Roo	●	●	●	●	●	●	6
24	San Luis Potosí	●	●	●	●	●	●	6
25	Sinaloa	●	●	●	●	●	●	6
26	Sonora	●	●	●	●	●	●	6
27	Tabasco	●	●	●	●	●	●	6
28	Tamaulipas	●	●	●	●	●	●	6
29	Tlaxcala	NA	●	●	●	●	●	6
30	Veracruz	●	●	●	●	●	●	6
31	Yucatán	●	●	●	●	●	●	6
32	Zacatecas	●	●	●	●	●	●	6
<b>TOTAL DE ESTADOS QUE TIENEN LA INSTANCIA:</b>		<b>32</b>	<b>32</b>	<b>30</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	

NOMBRADA	NO NOMBRADA
●	●

De aquí se aprecia que el avance en los sistemas locales ha sido bastante significativo completándose casi al 100% en los últimos cinco años. Esto soporta lo que se dijo al principio de esta investigación, la corrupción como fenómeno afecta a todo el país por igual, por lo que la única manera de combatirla es a través de un marco normativo unificado, con la participación de los tres ordenes de gobierno, ya que esto permitirá homologar la identificación de las conductas y las sanciones, así como facilitar el acceso a la información entre cada uno de estos órdenes.

Como ejemplo de la adecuación de los Sistemas Estatales, podemos citar el caso del Estado de México, el cual cuenta con los órganos que menciona la ley, replicando los del sistema nacional y además cuenta con Sistemas Municipales Anticorrupción<sup>217</sup>, los cuales, van un paso más allá y replican la estructura del sistema nacional en los municipios, es la única entidad federativa que obliga a sus 125 municipios a contar con este sistema<sup>218</sup>; de los 125 municipios, 110 ya tienen implementados sus sistemas municipales anticorrupción, 11 se encuentran en proceso y en 4 no hay evidencia de que lo estén implementando<sup>219</sup>. Estos sistemas municipales se integran por un comité coordinador, un representante del comité de participación ciudadana, el titular municipal de la unidad de transparencia y el titular de la contraloría municipal.<sup>220</sup>

---

<sup>217</sup> Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, *Sistemas Municipales Anticorrupción*, México, SESAEMM, 2022, [https://sesaemm.gob.mx/sistemas\\_anticorrupcion-05-sistemas\\_municipales\\_anticorrupcion/](https://sesaemm.gob.mx/sistemas_anticorrupcion-05-sistemas_municipales_anticorrupcion/)

<sup>218</sup> Idem.

<sup>219</sup> Idem.

<sup>220</sup> Secretaría de la Contraloría, *Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios*, México, s.e., s.f., <https://portal.secogem.gob.mx/sistema-anticorrupcion-estado-mexico-municipios>

Si bien este ejemplo nos pone en contexto de la forma en que se han homologado e implementado las disposiciones en materia anticorrupción, también genera dudas, puesto que en el caso particular del Estado de México estamos hablando de que habrá tres órganos encargados de generar políticas en la materia, estará el comité coordinador del sistema nacional, el del sistema local y el del sistema municipal, lo que puede llegar a traducirse en confusión respecto a que políticas se deben seguir o en duplicidad de información. Considero que es un buen ejercicio, sobre todo en entidades federativas con tantos municipios, porque así se descentraliza el combate a la corrupción y se permite tener la certeza de que hay un combate a la corrupción autónomo, dentro del mismo municipio.

## 2.2 CONTROL Y DISUASIÓN DE FALTAS ADMINISTRATIVAS

Hasta ahora, hemos abordado el diseño normativo e institucional con el que cuenta el Sistema Nacional Anticorrupción, así como los cambios que ha sufrido a través de los últimos cinco años en estos aspectos, por lo que seguiría explicar el procedimiento que sigue este sistema para las faltas graves y no graves.

Considero que antes de pasar al estudio del procedimiento, es necesario aclarar los supuestos normativos que se regulan y como entenderlos, para estar en aptitud de entender mejor cuando un hecho es considerado como un hecho de corrupción, sea como falta administrativa o delito, y cuando hablamos de un hecho que la ley no considera hecho de corrupción.

En el primer capítulo de esta investigación se abordó que era la corrupción como fenómeno en lo general, quedando manifiesta la imposibilidad de dar un concepto universal e invariable, ya que se trata de un conjunto de acciones o hechos que realizan las personas y que, sobre todo, dependerán del contexto social y de los valores de la sociedad en cuestión para ser consideradas o no hechos de corrupción.

Por eso, en este apartado se explicará la función central de los valores en el servicio público y en el Estado, lo que nos llevará a estudiar en particular los valores del Estado Mexicano y en concreto a las conductas que nuestro ordenamiento jurídico considera como *hechos de corrupción*.

Para el autor Oscar Diego Bautista, "... todo estado, nación o país requiere de la práctica de valores sí desea lograr un desarrollo democrático con calidad."<sup>221</sup>, esto porque "...Los valores en el ámbito político y de gobierno permiten establecer pautas de conducta en los gobernantes, los representantes públicos y en general en todos aquellos que ocupan un cargo público y sirven al Estado a fin de que actúen con responsabilidad, integridad y eficiencia en sus tareas diarias"<sup>222</sup>.

Por lo tanto, como señala este autor, es de vital importancia que un Estado tenga definidos los valores por los cuales deben regirse sus empleados<sup>223</sup>, ya que conforme con estos estándares, es que podemos medir si el servicio brindado por el Estado es correcto, es decir, tiene un buen funcionamiento o por el contrario si es un funcionamiento plagado de prácticas corruptas.

Escapa a las dimensiones de este trabajo realizar un análisis para entender que es aquello que se considera un valor, pero considero valioso resaltar el estudio qué hace el mencionado autor respecto de las teorías para la identificación de estos valores.

En primera instancia señala la existencia de dos criterios para identificar e interpretar los valores del servicio público, el primer criterio "... señala que de cada país posee una historia, unas costumbres, una naturaleza, una cultura y, por lo tanto, unos valores específicos que, en ocasiones, no son comprendidos desde el exterior [...] rechaza la idea de la existencia de principios universales [...] negando

---

<sup>221</sup> Bautista, Oscar, "Medidas y medios para combatir la corrupción", *Colección Ética pública y prevención de la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2017. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5091-medidas-y-medios-para-combatir-la-corrupcion-coleccion-inap>, p.15.

<sup>222</sup> *Idem*.

<sup>223</sup> *Cfr.* Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Artículo 5 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas



así la posibilidad de una ética universal”<sup>224</sup>, respecto del segundo criterio este “...afirma que es posible identificar valores universales para los asuntos de gobierno o para el ámbito público, argumentando la existencia de estos en cualquier país [...] algunos ejemplos [...] son: la lealtad, la honestidad, el respeto, la defensa de los bienes y el patrimonio público, la responsabilidad o el buen trato a los ciudadanos [...] todos estos se hallan presentes en las normas y códigos sobre ética en diversos países del mundo.”<sup>225</sup>

Como podemos observar estas teorías parecen ser lo contrario, pero como señala el autor más adelante, estas teorías se complementan entre sí<sup>226</sup>, por lo que es posible que haya identidad de valores entre los diferentes países.

Ejemplo de esto, son los valores que señala el autor recopiló la OCDE en un estudio realizado entre sus miembros<sup>227</sup>, a manera de ejemplo podemos ver en esta información el caso de Reino Unido, España y México, los cuales comparten valores como la integridad y la transparencia.<sup>228</sup>

Esto nos demuestra que ambas teorías se complementan, ya que así como existirán valores propios de cada estado, habrá algunos que son universales.

Estos valores, se verán plasmados junto con otro tipo de disposiciones éticas, en los códigos de ética de cada Estado.

En el caso mexicano, para poder entender cuales son estos valores que rigen el servicio público, derivado de la reforma del 27 de mayo de 2015 respecto al Sistema Nacional Anticorrupción, la Secretaría de la Función Pública publicó las

---

<sup>224</sup> Bautista, Oscar, *op cit.*, p. 25.

<sup>225</sup> *Idem.*

<sup>226</sup> *Idem.*

<sup>227</sup> Bautista, Oscar, *op cit.*, p. 26

<sup>228</sup> *Idem.*

entonces vigentes “8 Acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de intereses”<sup>229</sup>, las cuales consistían en lo siguiente:<sup>230</sup>

1ª. Acción: Declaración patrimonial y de posible conflicto de intereses.

2ª Acción: Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés.

3ª Acción: Código de Ética y Reglas de Integridad.

4ª Acción: Propuesta de protocolo de actuación de los servidores públicos en contrataciones públicas.

5ª Acción: Registro de servidores públicos que intervienen en contrataciones.

6ª Acción: Ventanilla Única Nacional.

7ª Acción: Lista de proveedores sancionados por el Gobierno Federal y sus causas.

8ª Acción: Mecanismos de colaboración con el sector privado.

Para conocer el estado de estas acciones ejecutivas, realice una solicitud de acceso a la información a la Secretaría de la Función Pública<sup>231</sup>, esto con la finalidad de saber si estas acciones se encontraban aún vigentes, la respuesta de la secretaría consistió en la información siguiente.

---

<sup>229</sup> Blumenkron Escobar, Fernando, *op. cit.*, p.18.

<sup>230</sup> Secretaría de la Función Pública, *8 Acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de intereses*, México, s.e., 2015, <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/acciones-ejecutivas-para-prevenir-la-corrupcion-y-evitar-posibles-conflictos-de-interes>

<sup>231</sup> *Cfr.* Solicitud de acceso a la información pública realizada a la Secretaría de la Función Pública, con número de folio asignado: 330026521000284. De fecha 12 de octubre de 2021.

Respecto de la primera acción, menciona que “...la presentación de declaraciones de situación patrimonial y de intereses, se trata de una obligación que, en la actualidad corresponde ser cumplida por todas las personas servidoras públicas de la Administración Pública Federal en términos de los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y cuyos rubros a ser reportados han sido actualizados conforme a los formatos aprobados por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.”

En cuanto a la segunda acción menciona que, la unidad se denomina “Unidad de Ética Pública y Prevención de Conflictos de Intereses”, y conforme con la respuesta de esta Secretaría, sus facultades se robustecieron con la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2020.

Respecto de la tercera acción, se menciona en el documento que las Reglas de Integridad para el ejercicio de la Función Pública, aún siguen vigentes<sup>232</sup>, respecto al Código de Ética se señala que “...el instrumento vigente es el denominado Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 05 de febrero de 2019 y reformado en ese mismo medio, el 11 de marzo de 2020, 10 11 atendiendo a las nuevas disposiciones de ética pública, así como a la obligación de atender los lineamientos que para tales efectos disponga el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción...”.

En cuanto a la cuarta acción, se señala que ya se cuenta con el Protocolo de Actuación en Materia de Contrataciones Públicas, Otorgamiento y Prórroga de

---

<sup>232</sup> El documento fue publicado en 2015 por la misma Unidad de Ética, cuenta con XIV capítulos, abarcando todos los rubros de la actuación pública. Está disponible en la siguiente página de internet <https://www.gob.mx/sfp/documentos/reglas-de>

Licencias, Permisos, Autorizaciones y Concesiones, el cual puede ser consultado en el sitio de internet específico para ello<sup>233</sup>.

Respecto a la quinta acción, se mencionó la existencia del portal electrónico en el que "...la ciudadanía puede consultar qué servidores públicos intervienen en dichos procedimientos y sabrá quiénes participan en la tramitación, atención y resolución de los asuntos que se realizan cuando se adjudica un contrato, se otorga una concesión, licencia, permiso o autorización y sus prórrogas, así como la enajenación de bienes muebles y aquellos que dictaminan en materia de avalúos."<sup>234</sup>.

Respecto de las otras acciones la Secretaría no menciona nada al respecto en su respuesta, por lo que considero adecuado considerarla como no vigentes, después de las actualizaciones que realizó la actual administración.

De estas acciones, destacó la creación del nuevo Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal, el cual establece los principios que rigen el servicio público, siendo estos los siguientes:<sup>235</sup>

- Legalidad
- Honradez
- Lealtad

---

<sup>233</sup> Dicho documento puede ser consultado con el siguiente enlace [https://www.gob.mx/sfp/documentos/protocolo-de-actuacion-en-materia-de-contratacion es-publicas-otorgamiento-y-prorroga-de-licencias-permisos-autorizaciones-y-concesiones -97983](https://www.gob.mx/sfp/documentos/protocolo-de-actuacion-en-materia-de-contratacion-es-publicas-otorgamiento-y-prorroga-de-licencias-permisos-autorizaciones-y-concesiones-97983)

<sup>234</sup> Dicho sitio se puede consultar aquí <https://reniresp.funcionpublica.gob.mx/ppcapf/consulta/informacion.jsf>

<sup>235</sup> Cfr. Artículo 6 del Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal

- Imparcialidad
- Eficiencia

Hay que señalar que estos principios son los mismos que establece el Artículo 109 de la Constitución Federal; así mismo me parece que es menester señalar que el Artículo 5 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción amplía estos principios añadiendo a los mencionados, los de objetividad, profesionalismo, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.

Es relevante este estudio, ya que la emisión del Código de Ética es posterior a la emisión de la ley general del sistema, además como se señala en el Artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas<sup>236</sup>, este código de ética debe observar los lineamientos que emita el Sistema Nacional Anticorrupción, los cuales fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 12 de octubre de 2018<sup>237</sup>, los cuales mencionan como principios del servicio público los siguientes<sup>238</sup>, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, economía, disciplina, profesionalismo, objetividad, transparencia, rendición de cuentas, competencia por merito, eficacia, integridad y equidad; y como valores que rigen el servicio público los siguientes<sup>239</sup>, interés público, respeto, respeto a los derechos humanos, igualdad y no discriminación, equidad de género, entorno cultural y ecológico, cooperación y liderazgo.

De la lectura de estos se puede apreciar la confusión en que incurre el legislador, ya que aun teniendo los lineamientos a seguir emitidos por el Sistema Nacional Anticorrupción, deja fuera de las leyes y del Código de Ética el término

---

<sup>236</sup> Cfr. Artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

<sup>237</sup> Se pueden consultar en el siguiente enlace [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5540872&fecha=12/10/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5540872&fecha=12/10/2018)

<sup>238</sup> Artículo Quinto de los lineamientos.

<sup>239</sup> Artículo Sexto de los Lineamientos

“valores”, siendo solo una mención, sin especificar cuáles son aquellos valores que el servidor público debe respetar y solo se concentra en los principios que rigen el servicio público, pero solo limitándose a reproducir los mencionados en la constitución en el Código de Ética, lo cual considero un error, ya que si el legislador es consciente de los lineamientos emitidos por el sistema y además es consciente de que la constitución solo establece bases y principios mínimos necesarios para el funcionamiento del Estado<sup>240</sup>, eso no significa que en una cuestión como ampliar un catálogo de principios que finalmente se convierte en aquellos que debe regir el servicio público, entonces hablamos finalmente por ejemplo del actual Derecho Humano a la buena Administración Pública, así que desde mi perspectiva estos principios no funcionan como una restricción que no se pueda ampliar, sino que al contrario funciona al contrario, como un derecho del gobernado, por lo que no hay ningún problema si un ordenamiento secundario fuera más allá del texto constitucional en cuanto a principios y sobre todo al establecimiento de valores para el servicio público.

Esto se puede observar incluso en que el legislador decide dejar fuera de los principios del código de ética algunos tan importantes como la transparencia<sup>241</sup>, la rendición de cuentas, profesionalismo, entre muchos otros, lo que es de llamar la atención, ya que finalmente el Código de Ética es el instrumento primero que los Servidores Públicos conocerán para el correcto desempeño de sus funciones.

Sin dejar de lado, que, sin importar que no se haga mención expresa de más principios o valores, estos no dejan de serle aplicables a los servidores públicos, esto derivado de un estudio sistemático de la Constitución y de los demás ordenamientos.

### *2.2.1 Hechos de corrupción*

Una vez que queda claro cuáles son aquellos valores o principios que persigue la administración pública, podemos establecer entonces que conductas

---

<sup>240</sup> En su parte orgánica

<sup>241</sup> Principio que se consagra en el Artículo 6 de la Constitución Federal.

consideramos como hechos de corrupción en sentido estricto, es decir, contrarias a dichos principios.

Conforme al Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal 2020<sup>242</sup>, el 3.7% de los Delitos Federales los representan los hechos de corrupción<sup>243</sup>, convirtiéndolo en el séptimo delito más cometido en el ámbito federal<sup>244</sup>.

Entonces, para poder saber cómo es que la autoridad determinara que estos hechos se consideran como delitos por hechos de corrupción, tenemos que determinar lo que se entiende por hechos de corrupción, considero que los autores Oscar Gutiérrez y Pablo Muñoz establecen de forma correcta lo que se entiende por hechos de corrupción, así los autores señalan que "... los actos o hechos de corrupción son resultados del quehacer humano en los que primordialmente se busca la obtención de beneficios indebidos e ilegítimos, que generan un funcionamiento desviado del Estado constitucional de derecho, incluso de valores que rigen la comunidad internacional."<sup>245</sup>.

Estos autores señalan que entonces se debe tener en cuenta dos planos de existencia para estos hechos o actos, el primero de ellos "...la existencia *in abstracto* de los actos o hechos de corrupción..."<sup>246</sup>, parafraseando a estos autores, señalan que se debe considerar en este plano dos aspectos, la existencia de los actos o hechos de corrupción tipificados como delitos y aquellos que no son calificados como delitos, sino como faltas administrativas<sup>247</sup>

---

<sup>242</sup> Disponible en el siguiente enlace <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpj/2020/>

<sup>243</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo de procuración de justicia federal 2020*, México, INEGI, 2021, p. 28

<sup>244</sup> *Idem.*

<sup>245</sup> Gutiérrez, Oscar y Muñoz, Pablo, *op. cit.*, pp. 106-107.

<sup>246</sup> *Ibidem*, p. 107.

<sup>247</sup> *Idem.*

Por el otro lado tenemos la “...existencia de hechos *in concreto* que se califican como actos o hechos de corrupción”<sup>248</sup>, parafraseando nuevamente, ellos señalan que aquí lo dos aspectos a considerar son la calificación arbitraria de estos hechos que normalmente generan los medios de comunicación y la calificación no arbitraria que se realiza por la adecuación de la conducta al tipo del delito o de la falta administrativa y que se realiza por la autoridad competente.<sup>249</sup>

Así pues, para la existencia de los hechos de corrupción, estas conductas deben estar definidas de forma abstracta en el ordenamiento jurídico, y deben ser contrarias por ejemplo a los valores y principios que abordamos en el apartado anterior y más importante, la calificación de estos hechos debe coincidir con la descripción típica que hace la ley respecto de estas conductas.

Esto nos lleva a concluir que si bien habrá conductas que puedan parecer hechos de corrupción, no son tales, hasta que se haga la calificación definitiva por parte de la autoridad competente para cada caso<sup>250</sup>.

Podemos decir entonces que estaremos frente a conductas que el ordenamiento jurídico considera como hechos de corrupción, bajo la forma de faltas administrativas no graves, en los supuestos de los Artículo 49 y 50 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mientras que las faltas administrativas graves están clasificadas en los Artículos 51 a 64 de la misma ley, mientras que los hechos de corrupción de particulares vinculados con faltas administrativas graves están clasificados de los Artículos 65 a 72 de la misma ley.

---

<sup>248</sup> *Idem*.

<sup>249</sup> *Ibidem*, p.107-108.

<sup>250</sup> *Ibidem*, p.111.

En el caso de las faltas administrativas dependerá de si es grave o no grave y corresponderá en el caso de las primeras al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y en el caso de las segundas a los Órganos Internos de Control; para el caso de los delitos, corresponderá al juez penal.



En el caso de los delitos por hechos de corrupción estos se encuentran descritos en el Título Décimo del Código Penal Federal.

Hay que hacer la precisión de que cada entidad federativa contara con su propia ley de responsabilidades administrativas, pero la cual debe contemplar algo similar a la ley general, esto conforme al diseño institucional del mismo Sistema Nacional Anticorrupción.

Podemos concluir diciendo que entonces, una vez establecido que la corrupción es un concepto tan difícil de definir por la multiplicidad de conductas que involucra y porque dependerá mucho del contexto social y de los valores específicos que considere la sociedad, para poder definir algo como corrupción<sup>251</sup>, por eso es necesario establecer que estos hechos que conforman lo que se entiende como corrupción deben existir en el ordenamiento jurídico como supuestos normativos bien definidos o en su caso como tipos penales, además de entenderse que estos deben ser la sanción por la desviación o inejecución de los valores y principios establecidos en la norma para el servicio público, por lo que fuera de estas conductas descritas por la norma, las demás que puedan ser contrarias a valores de la sociedad, aunque sean incorrectas desde un punto de vista moral, no pueden ser consideradas como hechos de corrupción.

### 2.3 AVANCES EN LA INVESTIGACIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN

El combate a la corrupción no puede verse como algo aislado, independiente, que solo se concentre en investigar las faltas de los servidores por hechos de corrupción.

---

<sup>251</sup> Véase por ejemplo el caso de los antiguos políticos romanos, los cuales en la mayoría de los casos sobornaban a las personas encargadas de elegirlos para cargos públicos y esta práctica no se considera corrupta entonces, no al menos en el sentido moderno.

Como se ha señalado, una parte importante del combate a la corrupción es la prevención y los mecanismos de esta, que buscan evitar que los servidores público cometan hechos de corrupción.

El concepto clave aquí es la rendición de cuentas, ya que esta nos permitirá tener control y supervisión sobre la gestión gubernamental, lo que por un lado permite a los ciudadanos conocer cómo es que se está comportando el gobierno y a los gobernantes los coloca bajo un escrutinio constante, lo que hace más difícil que cometan hechos de corrupción, puesto que, al estar siendo vigilados y supervisados, sería más fácil detectar cualquier actividad sospechosa de los servidores públicos.

Teóricamente se habla de la existencia de varios tipos de rendición de cuentas, pudiendo ser esta: vertical, horizontal y diagonal; para el propósito de este trabajo nos concentraremos en la horizontal que consiste en "...los controles que las agencias estatales (como los tres Poderes de la Unión y los órdenes de gobierno, entre otras) ejercen sobre otras agencias estatales"<sup>252</sup> y en la diagonal que consiste en que "...los ciudadanos participan en el control de las acciones de gobierno, a través de algunas actividades, como la formulación de políticas públicas o la elaboración de presupuestos y control de gastos..."<sup>253</sup>

Entonces, la rendición de cuentas tiene dos pilares fundamentales a nuestra consideración, por un lado, tenemos a la transparencia y por el otro lado a la fiscalización.

Como señala Fernando Blumenkron "...la transparencia [...] es una condición fundamental para que los gobiernos puedan ser imputados por las acciones que realizan..."<sup>254</sup>.

---

<sup>252</sup>Blumenkron Escobar, Fernando, *op. cit.*, p. 132.

<sup>253</sup> *Ibidem*, p. 134.

<sup>254</sup> *Ibidem*, p. 129.

Este mismo autor señala de la fiscalización surge de "...la necesidad de formar un frente común, en todos los órdenes de gobierno y desde todos los ámbitos de análisis, para examinar, vincular, articular y transparentar la gestión gubernamental y el uso de los recursos públicos...".<sup>255</sup>

Como se puede observar entonces el combate a la corrupción no se debe ver aislado como únicamente la realización de la conducta considerada hecho de corrupción y su correspondiente sanción, sino que hay otras áreas involucradas que juegan un papel crucial en la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

En México estas áreas se configuran bajo la forma del Sistema Nacional de Transparencia y del Sistema Nacional de Fiscalización.

Ambos sistemas están íntimamente ligados con el Sistema Nacional Anticorrupción, por lo que es necesario conocer, aunque sea de manera superficial, su estructura, objetivos y funciones.

### *2.3.1 Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*

Este sistema deriva principalmente del Derecho de Acceso a la Información Pública, el cual se encuentra regulado por la Constitución Federal, en su Artículo 6.<sup>256</sup>

Primero se debe diferenciar que el derecho de acceso a la información pública es una de las partes que comprende el derecho de la información.

En este caso hablamos de la información que se encuentra en poder los sujetos obligados, que podemos decir, son aquellos, como señala la constitución, que ejercen gasto público.

---

<sup>255</sup> *Ibidem*, p. 151.

<sup>256</sup> *Cfr.* Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto quiere decir que salvo las excepciones previstas en la ley secundaria que reglamenta el mencionado artículo constitucional, todas las personas tenemos el derecho de acceder y solicitar la información en poder de los sujetos obligados.

Este derecho, como señala Fernando Blumenkron "...fortalece directamente a los gobiernos democráticos, al contar con un poderoso mecanismo de autocorrección y aprendizaje, en la medida que facilitan la interacción de los ciudadanos con el gobierno y la administración pública."<sup>257</sup>

Esto quiere decir que para que exista un correcto ejercicio de este derecho, se debe configurar otro concepto, el de "Transparencia", es decir, el acceso a la información pública es un derecho de las personas, mientras que la obligación del gobierno es la de ser transparente, facilitando la información y su acceso.

Convirtiéndose así la transparencia y el derecho de acceso a la información pública en las dos caras de una misma moneda, la cual está encaminada a la rendición de cuentas, la cual puede ser horizontal<sup>258</sup> cuando hablamos de la supervisión de los órganos garantes a los demás entes de gobiernos en estos temas, o diagonal, cuando hablamos de las solicitudes de acceso a la información pública que realizan las personas.

Esta obligación de transparencia y su cumplimiento se busca materializar a través de la creación del Sistema Nacional de Transparencia.

Este sistema es una "...instancia de coordinación y deliberación, que tiene como objetivo la organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales..."<sup>259</sup>.

---

<sup>257</sup> Blumenkron Escobar, Fernando, *op. cit.*, p. 134.

<sup>258</sup> Como el INAI

<sup>259</sup> Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, *¿Qué es el sistema nacional de transparencia?*, México, SNT, s.f., [https://snt.org.mx/?page\\_id=431](https://snt.org.mx/?page_id=431)

Se encuentra integrado por los siguientes miembros<sup>260</sup>:

- Instituto Nacional de transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
- Órganos garantes de las entidades federativas
- Auditoría Superior de la Federación
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Este sistema cuenta con las siguientes instancias, una presidencia, que se encuentra encabezada por el Presidente del INAI, una Secretaría Ejecutiva, que designa el pleno del INAI, la cual realiza actividades de seguimiento, enlace, control y archivo para el sistema.<sup>261</sup>

Así mismo cuenta con una coordinación de Organismos Garantes, que es el representante a nivel federal que escogen los Organismos Garantes locales, estos Organismos se coordinan en regiones que a su vez se van a coordinar con la coordinación para así articularse con la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva.<sup>262</sup>

Otro elemento de suma importancia respecto de este sistema es la Plataforma Nacional de Transparencia, la cual "...los organismos garantes desarrollarán, administrarán, implementarán y pondrán en funcionamiento..."<sup>263</sup>, para "...que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señalados en la ley..."<sup>264</sup>

---

<sup>260</sup> *Idem.*

<sup>261</sup> *Idem.*

<sup>262</sup> *Idem.*

<sup>263</sup> Blumenkron Escobar, Fernando, *op. cit.*, p. |145.

<sup>264</sup> *Idem.*

Esta plataforma se integra de al menos los siguientes sistemas<sup>265</sup>:

- Sistema de solicitudes de acceso a la información
- Sistema de gestión de medios de impugnación
- Sistema de portales de obligaciones de transparencia
- Sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados

Esta plataforma juega un papel muy importante, ya que facilita el acceso de cualquier persona a la información pública y facilita los medios de defensa y además condensa la información pública para que sea más rápida su búsqueda, en este caso es muy relevante en el combate a la corrupción porque nos permite realizar una solicitud y ante una negativa o ante encontrar datos sospechosos, se podrá iniciar el procedimiento por faltas administrativas.

Por último, hay que señalar que el marco normativo que regula a este sistema es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.

En su artículo 1 se establece el objeto de esta ley, el cual consiste en establecer principios, bases generales y procedimientos para garantizar el acceso a la información que posean las autoridades, entidades, órganos y organismos de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los órganos autónomos, los partidos políticos, los fideicomisos y los fondos públicos, también aquella información que posean las personas físicas, morales o los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o que realicen actos de autoridad a nivel Federal, Local o Municipal.<sup>266</sup>

---

<sup>265</sup> *Idem.*

<sup>266</sup> Artículo 1 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Conforme a los fines de este trabajo considero que esos los aspectos más relevantes de este sistema de transparencia, que se relacionan con el combate a la corrupción son en primer lugar el acceso a la información que esta garantizado por un órgano autónomo, que asegura que todos los ciudadanos podamos acceder a la información que tienen los sujetos obligados, ya sea a través de solicitudes o a través de los medios de defensa que prevé, en segundo lugar, la obligación de transparencia que se le impone a todos los sujetos obligados<sup>267</sup>, ya que permite que la ciudadanía genere confianza en el actuar de las autoridades, al saber con certeza

---

<sup>267</sup> Merece un comentario el caso del Tren Maya que se realiza actualmente bajo la Presidencia de Andrés Manuel López Obrador, el cual, desde el inicio fue cuestionado por diferentes causas, como su impacto ambiental, su idoneidad, su planeación, entre muchas otras, pero el cuestionamiento que nos interesa es el relativo a la opacidad con se han manejado los documentos jurídico, económicos, técnicos y ambientales, lo que llevo a la Auditoria Superior de la Federación a realizar auditorías en el año 2019, de las cuales resulto que no se cumplió en realidad con casi ningún estudio de los necesario, no hubo planeación, o coordinación entre las autoridades federales y locales, y las irregularidades en las contrataciones. Este es un claro ejemplo de cómo la opacidad de la autoridad, contrastada por el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, termina por revelar un actuar corrupto de la autoridad, de ahí la importancia de este sistema en el combate a la corrupción.

Fuente:

Garza, Marco, “El tren maya: ¿cómo sí?, *El Financiero*”, México, El Financiero, 2022, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/marco-garza-campos/2022/01/17/el-tren-maya-como-si/>

Montoya Aguirre, María, “Historia de un tren sin dirección: la ASF y el Ten Maya”, *Nexos y Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*, México, Nexos, 2021, <https://anticorruptcion.nexos.com.mx/historia-de-un-tren-sin-direccion-la-asf-y-el-tren-maya/>

que es lo que están realizando, como lo realizan y cual es el costo de lo que se realiza, estos dos aspectos son claves para el combate a la corrupción, ya que en un momento dado, un actuar corrupto no se puede esconder tan fácilmente bajo la opacidad de la autoridad y si fuera el caso, ese actuar podría ser revelado a través de los mecanismos que asegura el órgano garante.

Estas características se replican a nivel local con los órganos garantes locales, los cuales aseguran el mismo derecho de acceso a la información pública.

### *2.3.2 Sistema Nacional de Fiscalización*

La fiscalización es la otra gran rama de la rendición de cuentas, es de suma importancia para el combate a la corrupción, por lo que es menester analizar el funcionamiento de este sistema, aunque sea de forma sucinta.

El marco constitucional de este sistema se encuentra regulado en los artículos 73, fracción XXIV; 74, fracciones II y VI; y 79 de la Constitución Federal.<sup>268</sup>

El Sistema Nacional de Fiscalización, se encuentra regulado en la Ley General del Sistema Anticorrupción, establece en su Artículo 37 que el objeto de este sistema consiste en “...establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos.”

Así mismo establece en su Artículo 37, que estará integrado por los siguientes órganos:

- Auditoría Superior de la Federación
- Secretaría de la Función Pública
- Entidades de fiscalización superiores locales

---

<sup>268</sup> Cfr. Artículo 73, fracción XXIV; Artículo 74, fracciones II y VI; y Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



- Secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

La Auditoría Superior de la Federación, "...es el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión, se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; estados y municipios; y [...] cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales."<sup>269</sup>

La Secretaría de la Función Pública es una "...dependencia de la administración pública centralizada del Poder Ejecutivo Federal..."<sup>270</sup>, la cual según su portal de internet tiene la misión de "...Instaurar una nueva ética de trabajo en el servicio público, un nuevo equilibrio organizacional que auspicie la honestidad, la eficacia, la profesionalización y la transparencia de la función pública en estricto apego a la legalidad y la normatividad imperante '..."<sup>271</sup>. Sus funciones se encuentran reguladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las entidades de fiscalización superiores de los estados encuentran su fundamento en el Artículo 116, fracción II, de la Constitución, el cual señala que "Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes." Complementando su marco normativo con los artículos 122, fracción II; y 134 de la misma Constitución Federal.

---

<sup>269</sup> Auditoría Superior de la Federación, *Acerca de la ASF*, México, s.e., s.f., [https://www.asf.gob.mx/Section/45\\_Acerca\\_de\\_la\\_ASF](https://www.asf.gob.mx/Section/45_Acerca_de_la_ASF)

<sup>270</sup> Blumenkron Escobar, Fernando, *op. cit.*, p.155.

<sup>271</sup> Secretaría de la Función Pública, *¿Qué hacemos?*, México, s.e., s.f., <https://www.gob.mx/sfp/que-hacemos>

Por último, las Secretarías homologas a la Secretaría de la Función Pública, encuentran su fundamento en el Artículo 109, fracción III, respecto de la investigación de las faltas administrativas graves.

Este Sistema contará con un comité rector, el cual será integrado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios de los demás integrantes del sistema.<sup>272</sup> Este comité será presidido por el Auditor Superior y el titular de la Secretaría de la Función Pública, o por quienes ellos designen para tal efecto, de manera conjunta.<sup>273</sup>

Por último, es relevante mencionar las funciones de fiscalización que prevé la ley para los órganos internos de control, parafraseando a Fernando Blumenkron, se establece para el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta establece las facultades de la Secretaría de la Función para fiscalizar, lo cual realiza a través de los Órganos Internos de Control, que dependen de la misma secretaría, estos órganos lo realizan a través de sus áreas de auditoría.<sup>274</sup>

Por último, cabe mencionar a la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, dependiente de la Secretaría de la Función Pública, la cual se encarga de realizar lo siguiente:

...vigilar el cumplimiento de las normas de control interno y fiscalización, [...] ordenar las auditorías financieras, operacionales y al desempeño de la gestión gubernamental, directas o por conducto de despachos externos; además de visitas de inspección a las dependencias y entidades de la APF; y, dar seguimiento a la fiscalización y verificación de los recursos públicos federales de los fondos y programas transferidos a las entidades federativas, a los municipios y a las alcaldías de la Ciudad de México...<sup>275</sup>

---

<sup>272</sup> Artículo 39 de la LGSNA

<sup>273</sup> *Idem.*

<sup>274</sup> Blumenkron Escobar, Fernando, *op. cit.*, pp.159-160.

<sup>275</sup> *Ibidem*, p. 161.

Como se puede observar, entonces tanto la transparencia como la fiscalización van a jugar un papel fundamental en el combate a la corrupción, lo que nos permite ver que de nueva cuenta se reitera el carácter complejo de la corrupción que evita que pueda ser aislada y combatida únicamente de una forma, sino que requiere de la participación de muchos órganos y sectores, así como de la participación de la sociedad.

### CAPITULO TERCERO: PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN GENERAL Y PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN SEDE ADMINISTRATIVA.

#### 3.1 ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se creó a partir de la reforma de 2017 que dio lugar a la Ley General de Responsabilidad Administrativa, tiene un procedimiento que dependerá de si se comete una falta administrativa grave, o una no grave, para establecer que autoridades investigaran y sustanciaran el procedimiento.

En el caso de las faltas no graves, el procedimiento se resolverá en la sede administrativa, ante los órganos internos de control, pero, además, en materia de prevención, estos órganos juegan un papel determinante, por lo que considero importante estudiarlos antes de entrar al procedimiento.

Estos órganos se encuentran previstos en el Artículo 109, fracción III de la Constitución, que señala 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.<sup>276</sup>

Misma situación se señala para los entes públicos estatales, municipales, y para la Ciudad de México, teniendo competencia local.<sup>277</sup>

Así que la existencia de estos órganos viene del texto constitucional, el cual señala los grandes aspectos que abarcan estos órganos, que son la prevención de los hechos de corrupción, y la investigación, y en su caso, la sanción de las faltas administrativas no graves.

Otra definición que se aporta aquí es la que brinda la Secretaría de la Función Pública, la cual señala que son "...las unidades administrativas encargadas de prevenir, detectar y abatir posibles actos de corrupción [...] promueven la transparencia y el apego a la legalidad de los servidores públicos, mediante la realización de auditorías y revisiones a los diferentes procesos de las instituciones..."<sup>278</sup>, esta definición la otorga la Secretaría de la Función Pública y como se puede observar, no dista mucho de la contenida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual señala en su artículo 3, fracción XXI, que son "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;"<sup>279</sup>

---

<sup>276</sup> Artículo 109, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>277</sup> *Idem.*

<sup>278</sup> Secretaría de la Función Pública, *¿Qué son los Órganos Internos de Control y las Unidades de Responsabilidades?*, México, s.e., s.f., <https://perfilestoic.funcionpublica.gob.mx/directorio/oic.html>

<sup>279</sup> Artículo 3, Fracción XXI, LGRA

Como se explicó en el capítulo anterior, el sistema de responsabilidades administrativas federal debe encontrarse homologado en las 32 entidades federativas, esto provoca que haya órganos internos de control que a nivel local dependan de los equivalentes de las Secretarías de la función pública federal.

Entonces, podemos concluir que la naturaleza jurídica de los órganos internos de control es la de unidades administrativas, cuyo objetivo es realizar tareas de prevención, investigación y sanción de faltas administrativas.

Las funciones de estos órganos, como se aprecia desde el texto constitucional, se pueden agrupar dentro de dos grandes grupos, el primero es la prevención y el segundo es todo aquello que se relaciona con las faltas administrativas.

En la tabla que se muestra a continuación enumeramos las principales funciones de estos órganos.

Prevención	Faltas Administrativas
1. Implementar mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas. <sup>280</sup>	1. Investigación de las faltas administrativas y su calificación. <sup>281</sup>
2. Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y locales, respectivamente. <sup>282</sup>	2. Elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa. <sup>283</sup>

---

<sup>280</sup> Artículo 10 de la LGRA

<sup>281</sup> *Idem.*

<sup>282</sup> *Idem.*

<sup>283</sup> *Idem.*

3. Implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los Servidores Públicos. <sup>284</sup>	3. Sustanciación del procedimiento por la comisión de faltas administrativas no graves. <sup>285</sup>
4. Emitir el Código de Ética para los servidores públicos. <sup>286</sup>	4. Presentar denuncias por hechos que la ley señale como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o ante sus homologas en el ámbito local. <sup>287</sup>
5. Realizar auditorías, revisiones y visitas de inspección. <sup>288</sup>	5. Recibir denuncias por hechos que probablemente sean constitutivos de faltas administrativas, <sup>289</sup>
6. Analizar y verificar aleatoriamente las declaraciones de situación patrimonial, interés y la constancia de la presentación de la declaración fiscal de los Servidores Públicos. <sup>290</sup>	6. Imponer las sanciones correspondientes por la comisión de faltas administrativas no graves. <sup>291</sup>
	7. Conocer, investigar, sustanciar y resolver los procedimientos de sanción

<sup>284</sup> Artículo 15 de la LGRA

<sup>285</sup> Artículo 10 de la LGRA

<sup>286</sup> Artículo 15 de la LGRA

<sup>287</sup> Artículo 10 de la LGRA

<sup>288</sup> Secretaría de la Función Pública, *¿Qué son los Órganos Internos de Control...*, cit.

<sup>289</sup> *Idem.*

<sup>290</sup> *Idem.*

<sup>291</sup> Artículo 75 de la LGRA

	a proveedores, licitantes o contratistas. 292
--	--

En la actualidad la administración pública federal cuenta con un total de 213 órganos internos de control<sup>293</sup> y con 2 unidades de responsabilidades<sup>294</sup>.

Los titulares de estos órganos de control son designados por el titular de la Secretaría de la Función Pública<sup>295</sup> conforme lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además, esta designación debe cumplir con los requisitos que señala la ley general de la materia, los cuales son aquellos que se señalen en los reglamentos o demás ordenamientos donde se señalen los requisitos específicos para cada integrante de las distintas áreas dentro de los órganos y que se cumpla además con lo establecido por el Artículo 20 de la ley general, que señala que se deberá contar con un "...sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos.".<sup>296</sup>

---

<sup>292</sup> Secretaría de la Función Pública, *¿Qué son los Órganos Internos de Control...*, *cit.*

<sup>293</sup> *Idem.*

<sup>294</sup> Son dependencias de la Secretaría de la Función Pública que se encuentran en las empresas productivas del estado, las cuales solo son Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, *Idem.*

<sup>295</sup> Artículo 37, Fracción XII de la LOAPF

<sup>296</sup> Artículo 20 de la LGRA.

Para finalizar considero adecuado el esquema que proporciona la Secretaría de la Función Pública respecto de la organización básica de un órgano interno de control<sup>297</sup>.



Es importante conocer a detalle las funciones y demás atribuciones de estos órganos, ya que serán los encargados de investigar y calificar los hechos que pueden constituir una falta administrativa, ya que si esta es no grave, comenzaran la investigación y en caso de ser grave, darán vista a la autoridad investigadora correspondiente, es decir, son el primer momento en el proceso por responsabilidad administrativa, esto junto a su labor en la prevención, los convierte en los órganos a donde cristalizan los objetivos y principios vistos en los capítulos anteriores sobre el Sistema Nacional Anticorrupción.

### 3.2 INVESTIGACIÓN

Como se señala en el apartado anterior, una de las atribuciones con las que cuentan los órganos internos de control es la investigación de los hechos que pueden constituir faltas administrativas, por lo que es necesario explicar cómo funciona esta atribución y que conductas son las que se consideran para iniciar una investigación.

---

<sup>297</sup> Secretaría de la Función Pública, *¿Qué son los Órganos Internos de Control...*, *cit.*



Esta facultad también la tendrán las demás autoridades señaladas como investigadoras según la ley.

En el capítulo anterior de este trabajo, se señaló la importancia de que las conductas que se consideran hechos de corrupción deben estar plenamente identificadas, porque debido a la cercanía de la moral, habrá conductas que la moral sancione como corruptas, pero no así el ordenamiento jurídico.

Conforme a las ideas que venimos exponiendo, podemos establecer que los únicos supuestos en que la autoridad debe iniciar una investigación es cuando la descripción de los hechos coincida totalmente con lo señalado en los artículos transcritos. Considero que se debe hacer una similitud con el derecho penal, en el cual la tipicidad es elemento esencial para la investigación de un delito, por lo que aquí debe operar de la misma forma, en caso de que los hechos no coincidan con la descripción, se debe abstener la autoridad de investigar.

En la misma línea de ideas es que la ley señala los diferentes principios que se deben aplicar en la investigación, que son la "...legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos."<sup>298</sup>

El principio más destacable es el del respeto a los derechos humanos, ya que deja de forma explícita la puerta abierta para importar otros derechos que podrían no está relacionados de entrada con el derecho disciplinario de los servidores públicos. Un ejemplos sería el derecho a la información o la transparencia, por lo que la investigación debe ser completamente transparente y no llevarse en la opacidad.

Entonces, en resumen, la investigación solo debe de iniciar cuando los hechos que puedan constituir hechos de corrupción se ajusten por completo a lo que señala la ley, una vez iniciada la investigación se deberán observar ciertos principios.

---

<sup>298</sup> Artículo 90 de la LGRA

### 3.2.1 Atribuciones de las autoridades investigadoras

Una vez establecidos los principios y los hechos que pueden dar lugar a la investigación, es que se puede analizar a través de que medios es que la autoridad investigadora se puede allegar de la información.

Señala la ley general de la materia que la investigación podrá iniciar de oficio, por denuncia o derivado de las auditorias que realicen las autoridades competentes o en su caso los auditores externos.<sup>299</sup>

En el caso de las actuaciones de oficio, estas autoridades realizaran auditorias o investigaciones que estén debidamente fundadas y motivadas, respecto de las conductas de Servidores Públicos y particulares que puedan dar lugar a responsabilidad administrativa.<sup>300</sup>

En el caso de las denuncias, estas deberán contener los datos o indicio que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de faltas administrativas, las cuales podrán presentarse de manera electrónica, ya sea por lo medios establecidos por las autoridades investigadoras o por la plataforma digital el Sistema Nacional Anticorrupción.<sup>301</sup>

Aquí reiteramos la precisión hecha en el capítulo correspondiente a la Plataforma Nacional Digital, la cual aún no cuenta con el sistema de denuncias activo, por lo que el único sistema que existe para presentar denuncias a través de medios electrónicos es el Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas de la Secretaría de la Función Pública, el cual es "...un sistema [...] creado para registrar, captar, administrar, atender e investigar denuncias que cualquier persona formule en el marco de la Ley General de Responsabilidades Administrativas."<sup>302</sup>

---

<sup>299</sup> Artículo 91 de la LGRA.

<sup>300</sup> Artículo 94 de la LGRA.

<sup>301</sup> Artículo 93 de la LGRA.

<sup>302</sup> Secretaría de la Función Pública, *Denuncia Ciudadana de la Corrupción*, México, s.e., s.f., <https://sidec.funcionpublica.gob.mx/#/>

En la realización de la investigación las autoridades podrán solicitar cualquier información, aunque esta tenga carácter de confidencial o reservada, si se relaciona con las infracciones<sup>303</sup>, así mismo las personas físicas o morales que estén sujetas a investigación por irregularidades en sus funciones, deberán atender los requerimientos que formule la autoridad investigadora<sup>304</sup>, para cumplirlas se otorgara un plazo de cinco hasta quince días hábiles, el cual se podrá ampliar por causas justificadas, hasta por la mitad del plazo que se concedió originalmente<sup>305</sup>, lo mismo aplica para los entes públicos<sup>306</sup>, también en el curso de la investigación, se podrá solicitar información o documentación a cualquier persona física o moral, para esclarecer los hechos relacionados con la presunta comisión de faltas administrativas.<sup>307</sup>

Por último, para la investigación la autoridad investigadora podrá hacer uso de medidas de apremio, que son multa equivalente de cien a ciento cincuenta veces el valor de la Unidad de medida y Actualización, la cual podrá en caso de renuencia, alcanzar las dos mil veces el valor de la Unidad de Medida de Actualización.<sup>308</sup>

También se podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública de cualquier orden de gobierno, y el arresto hasta por treinta y seis horas.<sup>309</sup>

### 3.3 CALIFICACIÓN DE LA FALTA ADMINISTRATIVA

Una vez que concluye la etapa de investigación, como señala el autor Alberto Gándara Ruiz Esparza, "...las autoridades analizaran los hechos y la información contenida en el expediente, a efecto de determinar la existencia o inexistencia de

---

<sup>303</sup> Artículo 95 de la LGRA.

<sup>304</sup> Artículo 96 de la LGRA.

<sup>305</sup> *Idem.*

<sup>306</sup> *Idem.*

<sup>307</sup> *Idem.*

<sup>308</sup> Artículo 97 de la LGRA.

<sup>309</sup> *Idem.*

actos u omisiones que se encuadren como faltas administrativas y las calificaran como grave o no grave.”<sup>310</sup>

Una vez realizada la calificación, esta deberá incluirse en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, el cual debe ser presentado a la autoridad substanciadora, para iniciar el procedimiento<sup>311</sup> de responsabilidad administrativa.<sup>312</sup> Esta calificación, cuando sea como falta no grave, le será notificada al denunciante, si es identificable.<sup>313</sup>

Por el contrario, si la autoridad investigadora no encuentra elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente, sin perjuicio de abrirse nuevamente la investigación, ante nuevas pruebas o indicios y si no ha prescrito la facultad para sancionar.<sup>314</sup> Esta determinación se notificara a los servidores públicos y particulares sujetos a la investigación, así como a los denunciantes, si son identificables, dentro de los diez días hábiles siguientes a su emisión.<sup>315</sup>

### 3.4 PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

Como señala el autor Ruiz Esparza “El Procedimiento Disciplinario [...] equivale a un “Juicio Acusatorio” del Estado al servidor público y ahora también al

---

<sup>310</sup> Gándara Ruiz Esparza, Alberto, *Derecho disciplinario mexicano: nuevo sistema nacional anticorrupción*, México, Porrúa, 2016, p. 121.

<sup>311</sup> Más adelante se hará referencia al Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, pero es importante destacar que con él inicia el procedimiento, lo cual se convierte en un problema con la prescripción, como se vera más adelante.

<sup>312</sup> Artículo 100 LGRA.

<sup>313</sup> Artículo 102 LGRA.

<sup>314</sup> Artículo 100 LGRA.

<sup>315</sup> *Idem*.

particular, que presuntamente incumplió con alguna de las obligaciones establecidas en la Ley...”.<sup>316</sup>

Por lo que como señala este autor, parafraseando, la autoridad disciplinaria deberá resolver o absolver dependiendo de los elementos de prueba que se aporten<sup>317</sup>

Hasta este momento se han analizado las facultades de las autoridades investigadoras y los momentos previos al inicio del procedimiento, como lo es la investigación y la calificación de la falta. Estas facultades serán las mismas independientemente de la autoridad encargada de la investigación, la cual varía según sea el caso de una falta grave o no grave.

Hay que recordar que el procedimiento se dividirá en dos sedes, dependiendo de si la falta es grave o no grave, pero es un solo proceso en distintas sedes, por lo que generalidades que se abordarán a continuación.

#### *3.4.1 Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa*

Como se señaló con anterioridad, es de suma importancia la integración de este informe, ya que como señala la autora Graciela Buenrostro “... es el documento base para la imposición de las sanciones correspondientes por las infracciones en que incurran los servidores públicos...”<sup>318</sup>.

Su importancia es tal, que conforme con el Artículo 112 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la admisión de este informe por las autoridades substanciadoras es lo que dará inicio al procedimiento de responsabilidades.<sup>319</sup>

El contenido de este informe debe ser el siguiente, conforme al Artículo 194 de la ley general.<sup>320</sup>

---

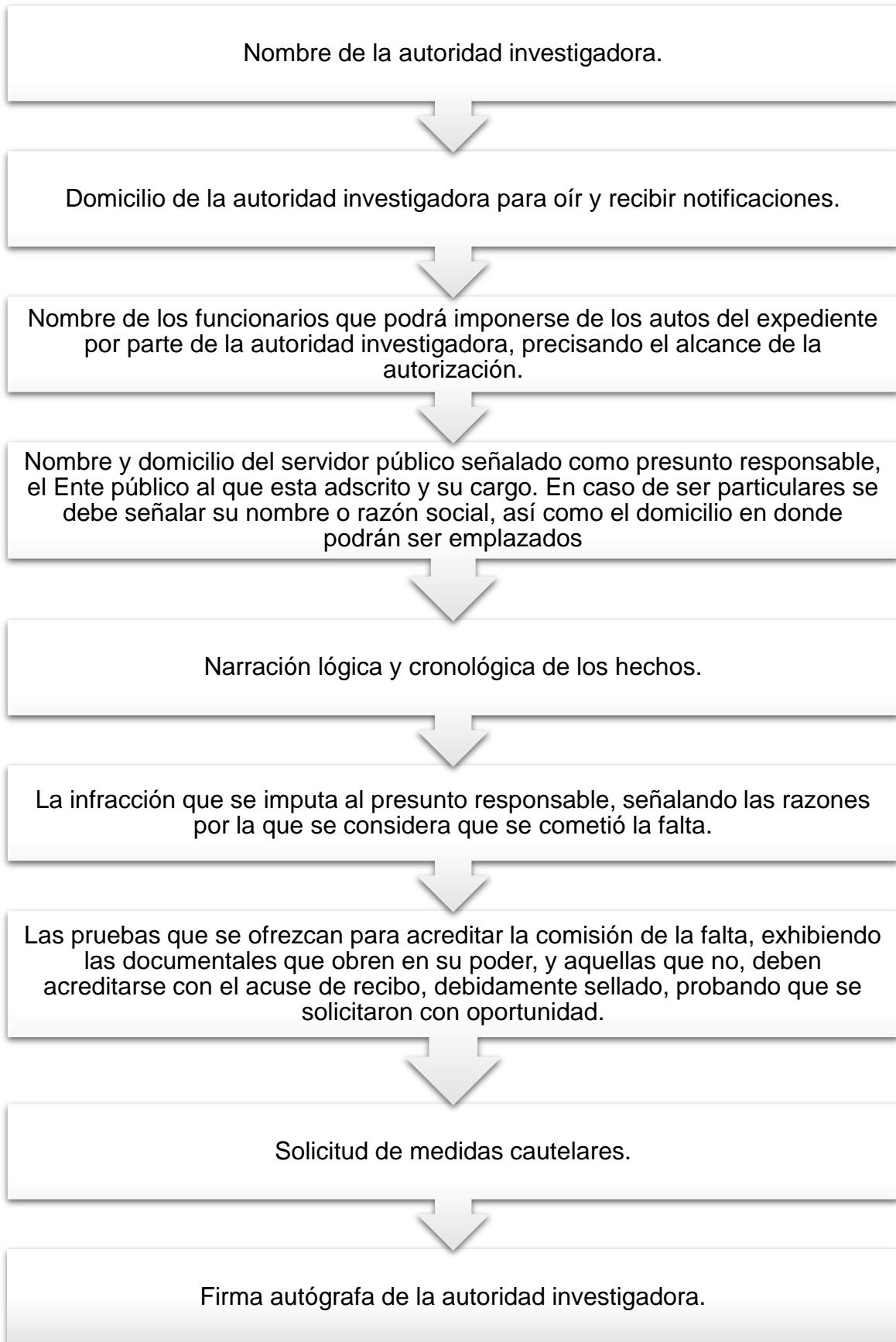
<sup>316</sup> Gándara Ruiz Esparza, Alberto, *op. cit.*, p. 128.

<sup>317</sup> *Idem.*

<sup>318</sup> Buenrostro Peña, Graciela, *op. cit.*, p.88.

<sup>319</sup> Artículo 112 LGRA.

<sup>320</sup> *Cfr.* Artículo 194 de la LGRA



Si es el caso que la autoridad substanciadora advierte que al informe le falta alguno o algunos de los requisitos mencionados, o si la narración de los hechos es obscura o imprecisa, se prevendrá a la autoridad investigadora para que subsane en un término de tres días.<sup>321</sup>

En caso de no subsanar, se tendrá por no presentado el informe, pudiendo volver a presentarse nuevamente, siempre que la falta no haya prescrito.<sup>322</sup>

#### *3.4.1.1 Recurso de reclamación.*

Parafraseando al autor Alberto Ruiz, en contra de las resoluciones que admitan, desechen o tengan por no presentado este informe, la contestación; alguna prueba; aquellas que decreten o nieguen el sobreseimiento; y aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado, procederá el recurso de reclamación.<sup>323</sup>

Este recurso se interpondrá ante la autoridad substanciadora o resolutora que haya emitido el acto, dentro de los cinco días hábiles siguientes a que surta efecto la notificación, interpuesto, se correrá traslado a la contraparte para manifestarse en un plazo de tres días hábiles, transcurrido, se enviara al Tribunal Federal de justicia Administrativa para que resuelva en un plazo de cinco días hábiles. Dicha resolución no admite recurso alguno.<sup>324</sup>

#### *3.4.2 No inicio de Procedimiento Disciplinario*

Las autoridades substanciadoras o las resolutoras, en su caso, se abstendrán de iniciar el procedimiento o de imponer sanciones cuando de las investigaciones, o de la valoración de pruebas adviertan que no hay daño ni perjuicio a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes

---

<sup>321</sup> Artículo 195 de la LGRA.

<sup>322</sup> *Idem.*

<sup>323</sup> Gándara Ruiz Esparza, Alberto, *op. cit.*, p. 129.

<sup>324</sup> Blumenkron Escobar, Fernando, *op. cit.*, p.194.

públicos<sup>325</sup>, siempre que se cumpla alguna de las siguientes hipótesis contenidas en el Artículo 101 de la ley general de la materia.<sup>326</sup>

- Que la actuación del servidor público, en los asuntos a su cargo, se refiera a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que existan diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención del servidor no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el Servidor Público para la decisión que tomó.<sup>327</sup>
- Si el acto u omisión es corregido o subsanado espontáneamente, o implique error manifiesto, y siempre que en cualquiera de los dos supuestos, los efectos que se produjeron, hayan desaparecido.

Creo pertinente el comentario que señala el autor Alberto Ruiz, respecto a la ausencia del concepto de buena fe en la segunda hipótesis, dicho autor señala “A este precepto debió agregarse el concepto “actuar de buena fe” pues pudiera haber conductas de mala fe, después corregidas o subsanadas de “manera espontánea”. Con ello se evitaría el fraude a la ley...”<sup>328</sup>

---

<sup>325</sup> Artículo 101 de la LGRA.

<sup>326</sup> *Cfr.* Artículo 101 de la LGRA.

<sup>327</sup> Esta causal para el no inicio del procedimiento administrativo, se relaciona con lo mencionado en el capítulo primero de este trabajo respecto a que la dificultad de la corrupción para definirla, puede dar lugar a casos en que pueda ser que se obre de tal forma que parezca corrupto, atendiendo a criterios morales, pero que jurídicamente no se considera así, de aquí se desprende, como se verá en el capítulo cuarto de este trabajo la importancia de que los hechos que se consideran de corrupción, estén definidos de forma clara y sin que se dé lugar a dudas.

<sup>328</sup> Gándara Ruiz Esparza, Alberto, *op. cit.*, p.124.



Es destacable este comentario, debido a que en efecto, podrían haber conductas originadas de mala fe, que fueron subsanadas posteriormente y que conforme a una interpretación literal de este precepto, quedarían impunes, siempre que corrijan *espontáneamente*.<sup>329</sup>

#### 3.4.2.1 Recurso de inconformidad

Como hemos visto, la calificación de las faltas debe ser incluida en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y debe ser notificada al denunciante<sup>330</sup> y derivado de la investigación y de las pruebas, que se encuentran contenidas en el mismo informe, se puede dar la abstención del inicio del procedimiento, ambas cosas, la calificación de la falta y la abstención pueden ser impugnadas por el denunciante, mediante el recurso de inconformidad.<sup>331</sup>

Este recurso tiene como efecto que no se inicie el procedimiento en tanto sea resuelto.<sup>332</sup>

Este recurso se interpondrá dentro de los cinco días hábiles siguientes a que surta efectos la notificación de la resolución impugnada,<sup>333</sup> se presenta ante la autoridad investigadora que hubiere hecho la calificación de la falta como no grave,<sup>334</sup> una vez interpuesto, la autoridad investigadora correrá traslado a la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas correspondiente, adjuntando un expediente y la justificación de la calificación que se impugna.<sup>335</sup>

---

<sup>329</sup> Expandiendo un poco más la reflexión de este tema, solo queda apuntar que no sería posible que el error se corrija espontáneamente, cuando se cometió sabiendo que dicha conducta era contraria a la ley.

<sup>330</sup> Artículo 100 y 102 de la LGRA.

<sup>331</sup> Artículo 102 de la LGRA.

<sup>332</sup> *Idem*.

<sup>333</sup> Artículo 103 LGRA.

<sup>334</sup> Artículo 104 LGRA.

<sup>335</sup> *Idem*.

Una vez que la sala admita el recurso, se le dará vista al presunto infractor<sup>336</sup> para que en el término de cinco días hábiles manifieste lo que a su derecho

---

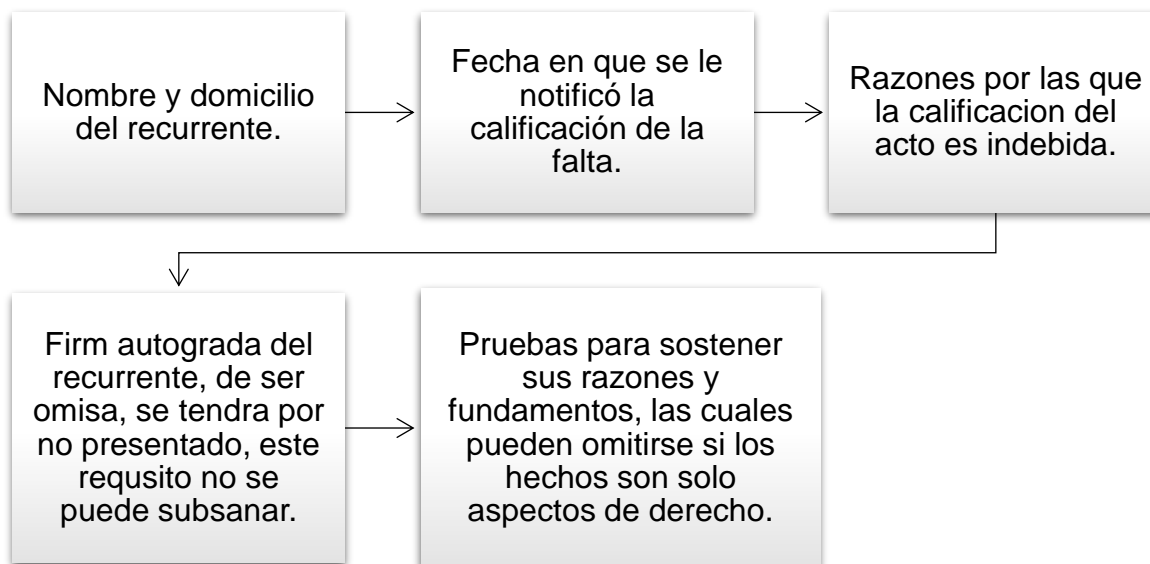
<sup>336</sup> Considero adecuado hacer una reflexión respecto al supuesto del papel del presunto responsable en este recurso de reclamación, como señalamos en el apartado correspondiente a la investigación de las faltas, al servidor público que es presuntamente responsable no se le tiene que notificar que hay una investigación, por lo que según la ley, este presunto responsable tiene conocimiento de la investigación una vez que se integró el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y este fue admitido por la autoridad substanciadora, iniciando el procedimiento, ya que es en esta etapa procesal es cuando se le emplaza y se hace de su conocimiento la existencia de la presunta falta y el procedimiento en contra suya.

Entonces, la autoridad investigadora y el denunciante tienen un plazo indeterminado entre el momento de iniciar la investigación y el momento en que se admite el informe para iniciar el procedimiento y llamar a juicio al servidor público presuntamente responsable, por lo que consideró que es un error que aquí se le de la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga.

En primer lugar, porque si el servidor público actuó de buena fe, sería llamado a manifestarse respecto de hechos que el desconoce que constituyeron una investigación, por lo que si la autoridad investigadora tuvo más de cinco días hábiles para investigar y el denunciante para reunir pruebas, se está dejando en un estado de indefensión al servidor público; en segundo lugar consideró que es un error, dado que, si el servidor público realizó la conducta que se considera falta, de mala fe, el notificarle que se estaba investigando pero que no se pudo iniciar el procedimiento, supongamos, por falta de pruebas en su contra, esto sería suficiente para alertarlo y que éste corrija su actuación de manera espontánea, cayendo así en la fracción II, del Artículo 101, lo que llevaría de nuevo a dejar a la autoridad investigadora sin posibilidad de iniciar el procedimiento, dejando impune una falta que fue cometida.

convenga,<sup>337</sup> la sala resolverá el recurso en un plazo no mayor a treinta días hábiles.<sup>338</sup>

El contenido de este recurso es el siguiente:<sup>339</sup>



---

Este es uno de los ejemplos de la complejidad y falta de pericia con que fue hecha esta ley, volviéndose difícil en su aplicación.

En mi opinión, se debió dejar fuera al presunto responsable de este recurso, ya que finalmente en un principio la carga de la prueba para demostrar que hay suficientes elementos para iniciar un procedimiento o para calificar una falta como grave, es de la autoridad investigadora y en el recurso, dicha carga se revierte a quien interponga el recurso, ya que estaría afirmando que si hay elementos suficientes, pero el supuesto responsable no tiene injerencia, ya que no tiene interés en demostrar ninguno de los dos puntos ya que los desconoce.

<sup>337</sup> Artículo 106 de la LGRA.

<sup>338</sup> Artículo 107 de la LGRA.

<sup>339</sup> *Cfr.* Artículo 109 de la LGRA

En caso de que sea obscuro o irregular la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas, requerirá para que se subsane o se realicen aclaraciones, en un término de cinco días hábiles, de no hacerlo se tendrá por no presentado.<sup>340</sup>

El sentido en que este recurso puede resolverse es que se confirme la calificación o la abstención, o en su caso, que se deje sin efectos esa calificación o dicha abstención, para la cual la autoridad encargada de resolver este recurso estará facultada para recalificar el acto u omisión, u ordenar que se inicie el procedimiento correspondiente.<sup>341</sup> En contra de la resolución tomada, no procede recurso alguno.<sup>342</sup>

### *3.4.3 Generalidades del procedimiento de responsabilidad administrativa*

Como se ha mencionado desde el capítulo segundo de este trabajo, cuando se analizó la reforma constitucional que dio lugar al Sistema Nacional Anticorrupción, se señaló que el legislador dividió las faltas administrativas en graves y no graves, clasificación que atiende al órgano que las investiga, sustancia y al que las sanciona, pero esta clasificación solo es para dividir los distintos tipos de conductas que se pueden cometer, y el valor que cada una de ellas lesiona.

Pero esto no significa que el procedimiento también este dividido en dos, uno para cada falta, al contrario es un procedimiento único, regido por las mismas reglas procesales, que solo se bifurca en la parte final, que es la substanciación, ya que las faltas graves se resolverán ante los tribunales correspondientes y las no graves ante los órganos internos de control, pero salvo esto, el procedimiento es el mismo, ya que ambos tipo de faltas comparten elementos como la prescripción, la caducidad, la forma de notificar, las pruebas, las causas de sobreseimiento, entre otros, por lo que al ser comunes a ambos tipos de faltas, son generalidades del procedimiento de responsabilidad administrativa.

---

<sup>340</sup> Artículo 105 de la LGRA.

<sup>341</sup> Artículo 110 de la LGRA.

<sup>342</sup> Artículo 108 de la LGRA.

#### 3.4.3.1 Principios del procedimiento

En el procedimiento de responsabilidad administrativa se deben observar los siguientes principios: *legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos.*

Estos principios son prácticamente similares a los que se establecen para la investigación, pero merece un comentario aparte el principio de presunción de inocencia, el cual opera de forma similar al que se tiene en materia penal, es decir, el Estado tiene la carga de la prueba de probar más allá de toda duda razonable que el servidor público realizó la conducta que se considera como falta, prueba de esto es que como se vera más adelante, en los medios probatorios se dejo fuera la prueba confesional, ya que el servidor público cuenta como señala Graciela Buenrostro con "...el derecho de no declarar contra si mismo, ni a declararse culpable;"<sup>343</sup>.

Como se señaló en el inicio de este capítulo, el procedimiento disciplinario se constituye en un *juicio acusatorio*, por lo que este principio de presunción de inocencia es, como señala Alberto Ruiz "... la base de todo sistema acusatorio y presupone en el caso del derecho disciplinario, que toda determinación sancionatoria debe estar sustentada en las pruebas..."<sup>344</sup> por lo que "... se aplica el principio jurídico del derecho penal '*In dubio pro reo*' que se traduce al régimen como un '*in dubio pro disciplinado*'..."<sup>345</sup>.

Ya se ha señalado con anterioridad, pero reitero la importancia que tiene lo señalado en el Artículo 115 de la ley general, respecto a la independencia entre las autoridades investigadoras y substanciadoras, ya que en casos como el de los órganos internos de control o el de la Auditoria Superior de la Federación o los órganos de fiscalización superior de las entidades, estas funciones, la investigación

---

<sup>343</sup> Buenrostro Peña, Graciela, *op. cit.*, p. 96.

<sup>344</sup> Gándara Ruiz Esparza, Alberto, *op. cit.*, p. 50.

<sup>345</sup> *Idem.*

y la substanciación les corresponden<sup>346</sup> por lo que deben de contar con la estructura orgánica necesaria para garantizar que estas funciones serán realizadas con independencia por autoridades distintas.<sup>347</sup>

Por último es conveniente señalar que en materia de supletoriedad, se señala que en lo que no se oponga al procedimiento, será de aplicación supletoria la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.<sup>348</sup>

#### *3.4.3.2 Partes en el Procedimiento, Medidas de Apremio y Medidas Cautelares*

Conforme a la ley en su Artículo 116, las partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa son:

1. La autoridad investigadora
2. El servidor público presunto responsable
3. El particular, persona física o moral, que sea señalado como presunto responsable en la comisión de Faltas de particulares
4. Los terceros, incluido el denunciante

Al igual que en cualquier otro procedimiento, las personas involucradas, a excepción de la autoridad investigadora, podrán designar y autorizar licenciados en derecho para oír notificaciones, interponer recursos, ofrecer y desahogar pruebas,

---

<sup>346</sup> Como se precisará en el siguiente capítulo, las faltas graves serán substanciadas una parte ante la misma Auditoría Superior y después ante el Tribunal Federal de justicia Administrativa.

<sup>347</sup> Artículo 115 de la LGRA.

<sup>348</sup> Transcritas del Artículo 118 de la LGRA.

formular alegatos, pedir la sentencia y caducidad, así como cualquier acto necesario para la defensa de su cliente.<sup>349</sup>

Las autoridades substanciadoras o resolutoras para cumplir sus determinaciones podrán hacer uso de las siguientes medidas de apremio:<sup>350</sup>

- Multa de cien a ciento cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, la cual, en caso de renuencia al cumplimiento, podrá duplicarse o triplicarse hasta alcanzar dos mil veces el valor antes señalado.
- Arresto que podrá durar hasta treinta y seis horas
- Solicitar el auxilio de la fuerza pública de cualquier orden de gobierno.

Respecto de las medidas cautelares, señala la ley que la autoridad investigadora podrá solicitarlas cuando busquen evitar, el ocultamiento o destrucción de pruebas; la continuación de los efectos perjudiciales de la presunta falta; la obstaculización de desarrollo del procedimiento; un daño irreparable a la hacienda pública federal, local, municipal, de las alcaldías o al patrimonio de los entes públicos.<sup>351</sup>

Para esta finalidad la autoridad substanciadora podrá decretar las siguientes medidas cautelares:<sup>352</sup>

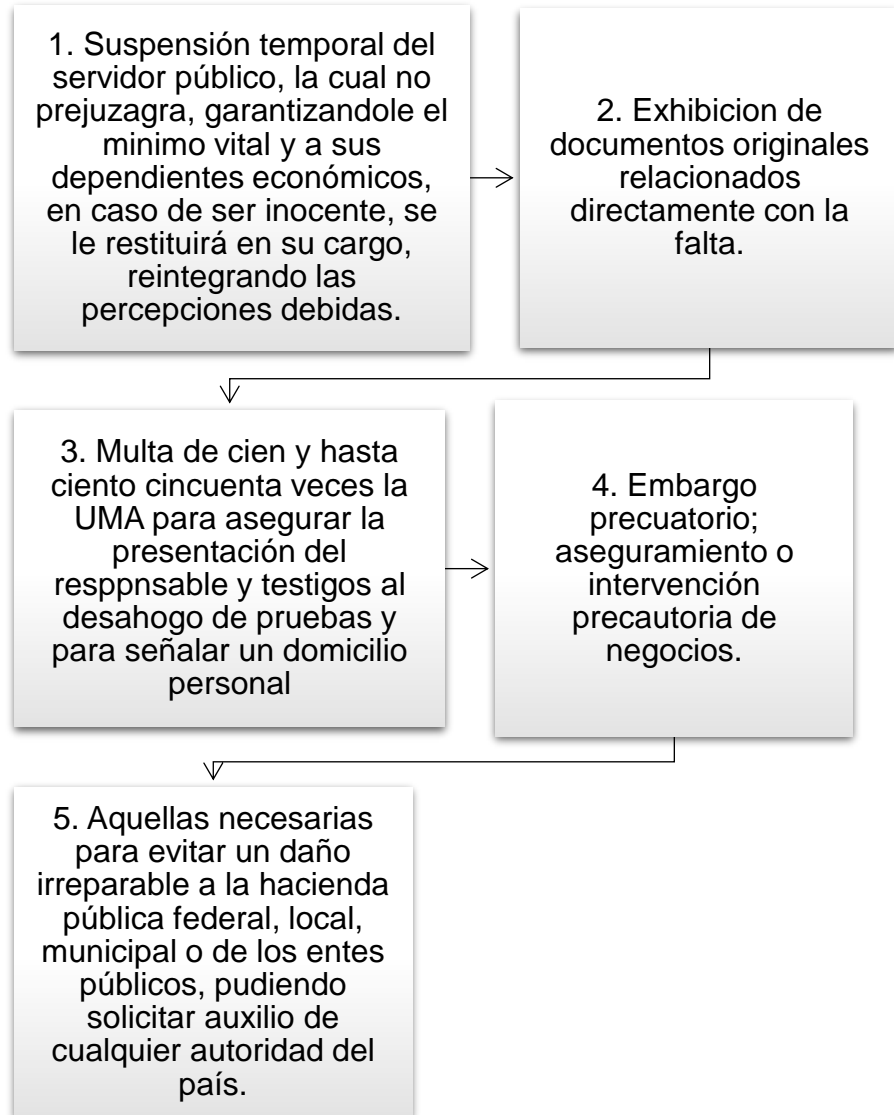
---

<sup>349</sup> *Cfr.* Artículo 117 de la LGRA.

<sup>350</sup> Artículo 120 de la LGRA.

<sup>351</sup> Artículo 123 de la LGRA.

<sup>352</sup> *Cfr.* Artículo 124 de la LGRA.



Estas medidas se tramitaran de forma incidental, acompañadas de las pruebas que busquen evitar cualquiera de los efectos señalados anteriormente, junto con el nombre y domicilio de quien se verá afectado con dichas medidas para que se les de vista del incidente respectivo<sup>353</sup>, para que un término de cinco días hábiles manifiesten lo que a su derecho convenga<sup>354</sup>, transcurrido dicho plazo, la autoridad resolutora dictara la resolución interlocutoria que corresponda dentro de

<sup>353</sup> Artículo 125 de la LGRA.

<sup>354</sup> Artículo 126 de la LGRA.



los cinco días hábiles siguientes<sup>355</sup>, estableciendo que en contra de dicha resolución no procede recurso alguno.<sup>356</sup>

En cualquier momento se puede solicitar que dichas medidas sean suspendidas,<sup>357</sup> y aquellas que busquen proteger las haciendas públicas, podrán ser suspendidas si el responsable otorga garantía suficiente para la reparación de los daños y perjuicios que se puedan ocasionar.<sup>358</sup>

#### 3.4.3.3 Notificaciones

Conforme a la ley, las notificaciones podrán ser personales o por estrados de la autoridad substanciadora o en su caso de la resolutora.<sup>359</sup> Las notificaciones personales surtirán efecto al día siguiente hábil de aquel en que se realizó, mientras que las hechas por estrados, surtirán efectos dentro de los tres días hábiles siguientes.<sup>360</sup>

Como señala Graciela Buenrostro, la ley señala que serán personales "... la del emplazamiento al presunto o presuntos responsables; el acuerdo de admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa; el acuerdo por el que se ordene la citación a la audiencia inicial del procedimiento; así como aquél por el que remiten las constancias originales del expediente del procedimiento de responsabilidad administrativa al Tribunal encargado de resolver el asunto en el caso de faltas administrativas graves; los acuerdos por los que sea perciba las partes o terceros, con la imposición de medidas de apremio; la resolución definitiva que se pronuncie en el procedimiento de responsabilidad administrativa; y las demás que así se determinen en la ley...".<sup>361</sup>

---

<sup>355</sup> Artículo 127 de la LGRA.

<sup>356</sup> *Idem.*

<sup>357</sup> Artículo 128 de la LGRA.

<sup>358</sup> Artículo 129 de la LGRA.

<sup>359</sup> Artículo 188 de la LGRA

<sup>360</sup> Artículo 189 y 190 de la LGRA.

<sup>361</sup> Buenrostro Peña, Graciela, *op. cit.*, p. 94 y Artículo 193 de la LGRA.

Considero además necesario precisar las copias de traslado necesarias para que se entienda hecho el emplazamiento, las cuales son, "...copia certificada del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y del acuerdo por el que se admite; de las constancias del Expediente de presunta Responsabilidad Administrativa integrado en la investigación, así como de las demás constancias y pruebas que hayan aportado u ofrecido las autoridades investigadoras para sustentar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa;"<sup>362, 363</sup>.

#### 3.4.3.4 Pruebas

Escapa al propósito de este trabajo abordar exhaustivamente cada medio de prueba, por lo que me limitare a solo mencionar aquellos aspectos de suma relevancia respecto a las pruebas.

Como señala el autor Ruiz Esparza, la Autoridades Resolutoras podrán "...valerse de cualquier persona o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a terceros, siempre y cuando [...] hayan sido obtenidas lícitamente y con pleno respeto a los derechos humanos, solo estará excluida la confesional a cargo de las partes por absolución de posiciones."<sup>364</sup>

En primer lugar, tenemos que las pruebas que se admiten en el procedimiento disciplinario son las siguientes:

1. Testimonial
2. Documental
3. Medios Tecnológicos

---

<sup>362</sup> Fracción I, del Artículo 193 de la LGRA

<sup>363</sup> Aquí reitero el comentario hecho respecto al recurso de reclamación, ya que como se puede observar, el momento procesal en que el supuesto responsable tiene conocimiento de la investigación en su contra es cuando es emplazado y recibe las copias de traslado, por lo que resulta absurdo pensar que el tendrá algo que manifestar respecto de un recurso que se interpuso por una investigación cuya existencia el desconocía.

<sup>364</sup> Gándara Ruiz Esparza, Alberto, *op. cit.*, p. 153.

4. Pericial
5. Inspección Judicial

Es necesario mencionar que conforme a lo expuesto respecto del principio de presunción de inocencia, la carga de la prueba quedara a cargo de las autoridades investigadoras,<sup>365</sup> así mismo como ya se señaló, los presuntos responsables no están obligados a confesar su responsabilidad, ni a declarar en su contra, por lo que su silencio no puede ser considerado como prueba o indicio de esta.<sup>366</sup>

En cuanto a las pruebas supervinientes, solo se recibirán si se produjeron con posterioridad al vencimiento del plazo para ofrecer pruebas, o aquellas que se produjeron antes, siempre que se ofrezcan bajo protesta de decir verdad de que no se tuvo la posibilidad de conocer su existencia.<sup>367</sup>

Así mismo, las autoridades resolutoras podrán ordenar la realización de diligencias para mejor proveer,<sup>368</sup> esto es de suma importancia, ya que significa que la autoridad no puede dejar de resolver si el material probatorio no es suficiente, ya que puede ordenar las diligencias que sean necesarias para poder llegar a una conclusión más allá de toda duda razonable.

En cuanto a las pruebas documentales algo que es destacable es un error de técnica legislativa, derivado de una reforma reciente, del 20 de mayo de 2021, ya que en el Artículo 158 de la ley se señala "...Son pruebas documentales todas aquellas en las que conste información de manera escrita, visual o auditiva, sin importar el material, formato o dispositivo en la que esté plasmada o

---

<sup>365</sup> Artículo 135 de la LGRA.

<sup>366</sup> *Idem.*

<sup>367</sup> Artículo 136 de la LGRA.

<sup>368</sup> Artículo 142 de la LGRA.

consignada.”<sup>369</sup>, más adelante en el Artículo 165 se señala que son admisibles igualmente las pruebas en medios electrónicos.

Respecto de las demás pruebas, su preparación y desahogo, es muy similar a las contenidas en el Código de Procedimientos Civiles Federal.

#### 3.4.3.5 Incidentes

Los incidentes que no tengan una tramitación especial, como en el caso de las medidas cautelares, se promoverán mediante escrito de cada parte, dándose tres días para resolver.<sup>370</sup>

Si se acompañan pruebas, deben ofrecerse en el escrito de presentación del incidente, si estas son admitidas, se fijará una audiencia para el desahogo de dichas pruebas, y para los alegatos, la cual deberá ser dentro de los diez días hábiles siguientes a la admisión del incidente.<sup>371</sup>

En el caso de incidentes para tachar testigos o para objetar pruebas en cuanto su alcance y valor probatorio, deben incluir las razones y las pruebas para probar sus afirmaciones, si no es así, el incidente se desechará de plano.<sup>372</sup>

La ley señala como incidentes de previo y especial pronunciamiento la nulidad del emplazamiento<sup>373</sup> y el de acumulación de procedimientos<sup>374</sup>.

Me parece importante la precisión que hace la autora Graciela Buenrostro, respecto de los incidentes de previos y especial pronunciamiento, ella señala que “... con la aplicación supletoria del artículo 29 de la Ley Federal de procedimiento contencioso administrativo, [los incidentes de] [...] incompetencia por materia, el de nulidad de notificaciones, la recusación por causa de impedimento, la reposición de

---

<sup>369</sup> Artículo 158 de la LGRA.

<sup>370</sup> Artículo 182 de la LGRA

<sup>371</sup> *Idem.*

<sup>372</sup> Artículo 183 de la LGRA.

<sup>373</sup> Artículo 184 de la LGRA.

<sup>374</sup>Buenrostro Peña, Graciela, *op. cit.*, p. 94.

autos, la interrupción por causa de muerte, la disolución, y la declaratoria de ausencia o incapacidad..."<sup>375</sup>, todos estos serían incidentes de previo y especial pronunciamiento.

#### 3.4.3.6 Acumulación

La acumulación, conforme al Artículo 185 de la ley es procedente cuando:<sup>376</sup>

La acumulación procede:	
1. Cuando a dos o más personas se les atribuya la comisión de una o mas faltas realcionadas, buscando facilitar la ejecución o para asegurar la consumación de las mismas.	2. Cuando se imputen dos o más faltas a la misma persona, si estan realcionadas entre si, buscando facilitar la ejecución o para asegurar la consumación de las mismas.

Si es procedente la acumulación, la autoridad que es competente para conocer será la autoridad substanciadora que tenga conocimiento de la falta cuya sanción sea mayor, si las faltas ameritan la misma sanción, será competente aquella autoridad que haya admitido primero el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.<sup>377</sup>

#### 3.4.3.7 Prescripción, Caducidad, Improcedencia y Sobreseimiento

Respecto de la prescripción y de la caducidad tenemos un solo artículo en la ley general que establece lo siguiente.

Para la prescripción, las autoridades perderán la facultad de imponer sanciones cuando hayan transcurrido tratándose de faltas no graves tres años

---

<sup>375</sup> *Idem.*

<sup>376</sup> *Cfr.* Art. 185 de la LGRA.

<sup>377</sup> Artículo 186 de la LGRA

contados a partir de que se cometió la falta o que esta haya cesado.<sup>378</sup> En el caso de faltas graves, el plazo es de siete años.<sup>379</sup> La prescripción se interrumpirá con la clasificación de la falta<sup>380, 381, 382</sup>.

En el caso de la caducidad, menciona la ley, que no se podrá dejar de actuar en los procedimientos de responsabilidad administrativa por más de seis meses sin causa justificada, ya que en caso de que esto suceda, a petición del presunto infractor se decretara la caducidad de la instancia.<sup>383</sup>

---

<sup>378</sup> Artículo 74 de la LGRA

<sup>379</sup> *Idem.*

<sup>380</sup> *Idem.*

<sup>381</sup> Aquí de nueva cuenta se señala lo mencionado en su oportunidad respecto de la clasificación de la falta, ya que como señala Graciela Buenrostro, es una falta de técnica jurídica el hecho de que la prescripción se interrumpa con la clasificación de la falta, ya que esto es un acto interno de la autoridad, del cual no tiene conocimiento el servidor público presunto responsable, por lo que la interrupción de la prescripción debería ser hasta el emplazamiento, momento en que se le hace de su conocimiento la existencia del IPRA y de la presunta falta y la calificación de esta. Buenrostro Peña, Graciela, *op. cit.*, p. 100.

<sup>382</sup> El problema, desde mi punto de vista, radica en que el servidor público puede caer en la falsa apreciación de que cuando es emplazado por la comisión de una supuesta falta administrativa, está ya está prescrita, porque desde el momento en que se cometió la conducta y el momento en que sucede el emplazamiento, transcurrió el tiempo que establece la ley, cuando la realidad es que como la calificación se hizo con posterioridad, el plazo no se cumplió, pero el servidor público no tiene manera de saberlo, ya que dicha calificación no se le notifica, quedando en estado de indefensión.

<sup>383</sup> Artículo 74 de la LGRA.

Si se decreta la caducidad, el computo de la prescripción se reanuda desde la fecha en que se admitió el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.<sup>384</sup>

Todos los plazos mencionados, son computados en días naturales.<sup>385</sup>

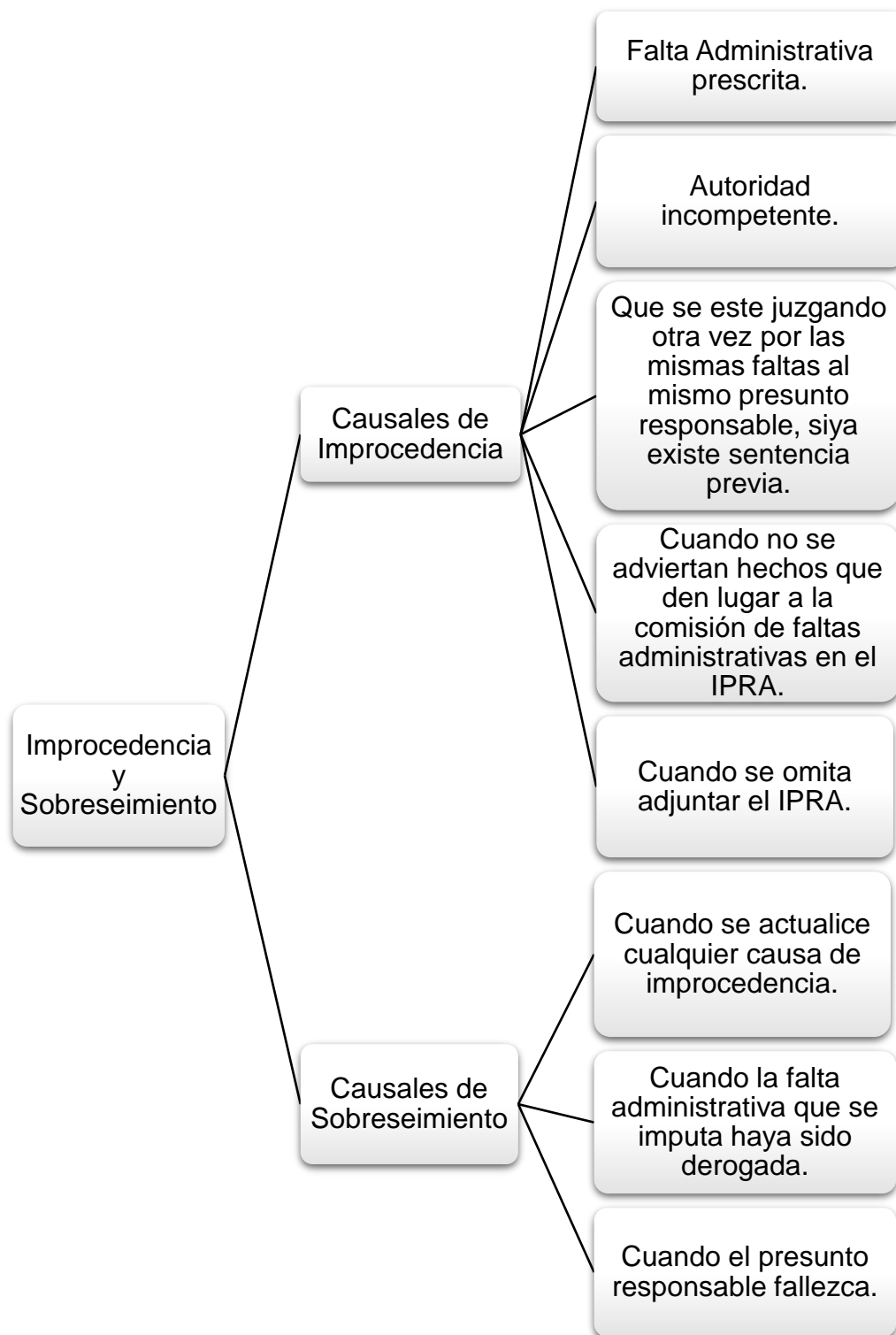
Respecto a la improcedencia y al sobreseimiento, las causales de ambos se encuentran en los Artículos 196 y 197 de la ley general de la materia, en el siguiente diagrama se presentan de forma sintetizada.<sup>386</sup>

---

<sup>384</sup> *Idem.*

<sup>385</sup> *Idem.*

<sup>386</sup> *Cfr.* Artículo 196 y 197 de la LGRA.



Con el sobreseimiento, finalizan los elementos generales del procedimiento disciplinario, por lo que, teniendo las bases del proceso, podemos estudiar el proceso en particular para la comisión de faltas administrativas graves y no graves.



### 3.5 PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN SEDE ADMINISTRATIVA

#### 3.5.1 Causas de inicio del procedimiento

Para iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa por la comisión de una falta no grave, conforme se ha expuesto en el trabajo, la conducta que se considera falta debe estar plenamente definida en la ley, como hemos señalado con anterioridad.

A este respecto señala el autor Ruiz Esparza, que existe una especie de principio de *tipicidad* el cual se refiere a que "...la conducta del servidor público, debe encuadrar con el supuesto jurídico, pero además se debe acreditar que estaba dentro de sus obligaciones o prohibiciones, de acuerdo con las funciones específicas del cargo que desempeña."<sup>387</sup>

Por lo tanto, parafraseando al citado autor, para que la autoridad pueda acreditar una falta administrativa, debe de existir un nexo causal entre la conducta que realizó el servidor público, la infracción que se le imputa y la norma general que se incumple,<sup>388</sup> de este comentario se desprende lo que se señaló al analizar la reforma constitucional y la ley, que los servidores públicos se encuentran en un régimen especial laboral, el cual consiste en que sus funciones y obligaciones les deben de ser informadas específicamente<sup>389</sup>, ya que no se les podría culpar de realizar algo contrario a lo que establece la ley, si no se les dio a conocer con oportunidad las funciones que debían desempeñar.<sup>390</sup>

---

<sup>387</sup> Gándara Ruiz Esparza, Alberto, *op. cit.*, p. 66.

<sup>388</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>389</sup> Aquí no aplica el principio de que *la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento*, ya que sería imposible que el servidor público conociera el contenido específico de las funciones de su cargo, si estas no se le dan a conocer.

<sup>390</sup> Un ejemplo de esto es lo que se realiza en el ayuntamiento del municipio de Tultitlan, en el Estado de México, en el cual, a los servidores públicos, se les entrega

Derivado de esto, considero que es necesario para entender que origina el procedimiento por faltas no graves, hacer un análisis de las conductas que la ley general de la materia señala como causales.

En estos artículos se contemplan las conductas que son consideradas faltas administrativas no graves, por lo que es preciso identificarlas.

Los artículos 49 y 50 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas consagran las causales por las que un servidor público comete una falta administrativa no grave, por lo que es necesario conocerlas para poder entender aquello que origina el procedimiento, pro lo que a continuación se sintetizan dichas causas.<sup>391</sup>

---

personalmente un oficio en el que se les hacen saber sus funciones y las conductas que se consideran faltas administrativas.

<sup>391</sup> *Cfr.* Artículo 49 y 50 de la LGRA.

Catalogo de Faltas Administrativas no graves:

Incorre en estas faltas el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan las obligaciones siguientes:

1. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones enmendadas.

2. Denunciar los actos u omisiones que durante sus funciones llegue a advertir, que puedan ser constitutivos de faltas

3. Atender las disposiciones de sus superiores, siempre que sean acordes al servicio público, en caso contrario, debiera denunciarlas

4. Presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses.

5. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación que tenga bajo su responsabilidad, evitando su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.

6. Supervisar que sus subordinados cumplan con estas disposiciones.

7. Rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones.

8. Colaborar en los procedimientos judiciales ya dministrativos en los que sea parte.

9. Cerciorarse en materia de compras públicas que el particular no desempeña algún cargo público y de desempeñarlo, que no existe conflicto de interes.

10. Verificar que las personas morales, tampoco incurran en conflicto de interes.

Tambien se considera falta no grave, el causarle perjuicio a la hacienda pública federal, local, municipal o de los entes públicos, siempre que no se incurra en alguna falta grave.

El Artículo 50 señala que cuando un particular o un ente público, reciba recursos públicos que no le corresponden, deberá regresarlos en un plazo no mayor a 90 días, contados a partir de la notificación de la Auditoría Superior de la Federación o de la autoridad resolutora, en caso de no hacerlo, se convertirán en créditos fiscales.<sup>392</sup> Así mismo señala que la autoridad resolutora puede abstenerse de imponer sanción, si el perjuicio causado a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos, no excede de dos mil veces el valor diario de la UMA.<sup>393</sup>

De los artículos anteriormente transcritos lo que hay que resaltar es que en aplicación del principio de legalidad aplicado a la autoridad que establece que *la autoridad solo puede hacer aquello para lo que esta facultada en la ley*, que se desprende de la obligación de fundar y motivar consagrada en el Artículo 16 de la Constitución Federal, podemos establecer que entonces la autoridad investigadora, que en el caso de las faltas no graves se constituye en los órganos internos de control.

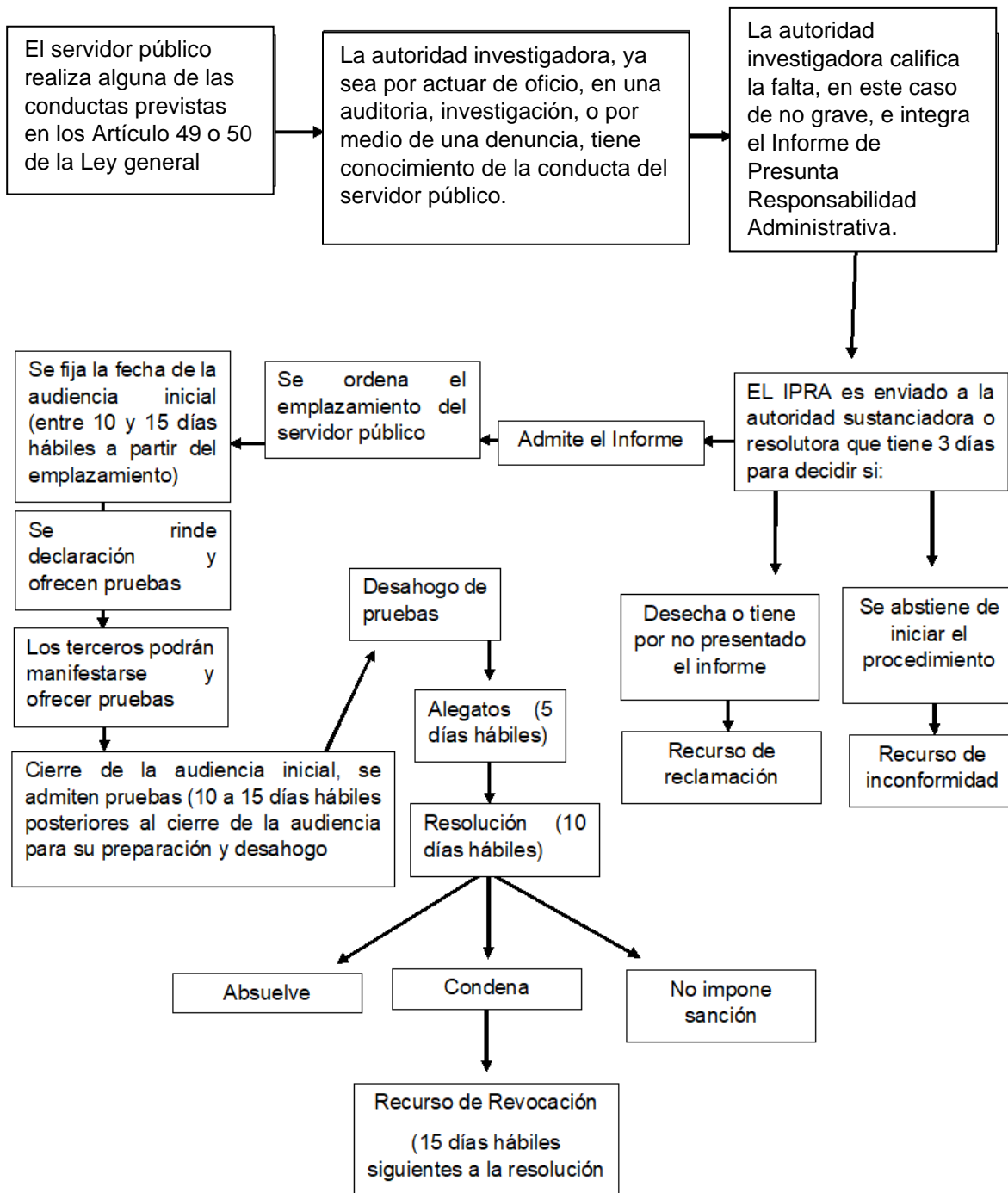
Una vez conocidas las causas específicas, se está en condiciones de estudiar el proceso en específico, cuando se realiza en sede administrativa.

---

<sup>392</sup> *Idem.*

<sup>393</sup> *Idem.*

### 3.5.2 Análisis esquemático del procedimiento



El esquema de la página anterior recopila lo que se mencionó respecto del proceso en general y además recopila lo señalado en el Artículo 208 de la Ley general de la materia, el cual establece como se llevara el procedimiento ante los

órganos internos de control o las secretarías equivalentes a la Secretaría de la Función Pública.

Considero que el esquema es suficiente para explicar el procedimiento paso a paso que se sigue por la comisión de una falta administrativa no grave.

En el esquema se puede apreciar que se tiene todos los elementos de las generalidades del procedimiento, más los elementos particulares del procedimiento en sede administrativa.

### *3.5.3 Sanciones aplicables*

Una vez que la autoridad resolutora, en este caso otra sección del órgano interno de control ha determinado que el servidor público si ha realizado la conducta que se considera una falta administrativa grave, se le impondrá una sanción, las cuales conforme al Artículo 75 de la ley general, podrán ser:

1. Amonestación pública o privada
2. Suspensión del empleo, cargo o comisión
3. Destitución del empleo, cargo o comisión
4. Inhabilitación temporal para desempeñar cargos, empleos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas

Conforme este mismo artículo se podrán imponer más de dos sanciones, siempre que estas sean compatibles entre si y conforme a la trascendencia de la falta,<sup>394</sup> en el caso de la suspensión esta podrá ser de uno de treinta días

---

<sup>394</sup> Artículo 75 de la LGRA.

naturales,<sup>395</sup> y para la inhabilitación temporal, no podrá ser menor de tres meses y mayor a un año.<sup>396</sup>

Así mismo, para la imposición de las faltas, el órgano sancionador debe tener en cuenta los elementos del empleo, cargo o comisión, así como su nivel jerárquico, antecedentes y antigüedad en el servicio; las condiciones exteriores y los medios de ejecución y la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.<sup>397</sup>

Señala la ley que se considera que un servidor público es reincidente cuando "...habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada y hubiere causado ejecutoria, cometa otra del mismo tipo.",<sup>398</sup> en el caso de reincidencia, la sanción no podrá ser menor de la impuesta la primera vez.<sup>399</sup>

Los órganos internos de control podrán abstenerse de imponer sanciones si el servidor público no ha sido sancionado previamente por la misma falta no grave y que no haya actuado de forma dolosa.<sup>400</sup>

#### *3.5.4 Recurso de Revocación*

Este recurso se interpone con la finalidad de combatir la resolución emitida por el órgano interno de control, lo podrán interponer los servidores públicos que resulten responsables de la comisión de faltas administrativas no graves, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución.<sup>401</sup>

---

<sup>395</sup> *Idem.*

<sup>396</sup> *Idem.*

<sup>397</sup> Artículo 76 de la LGRA.

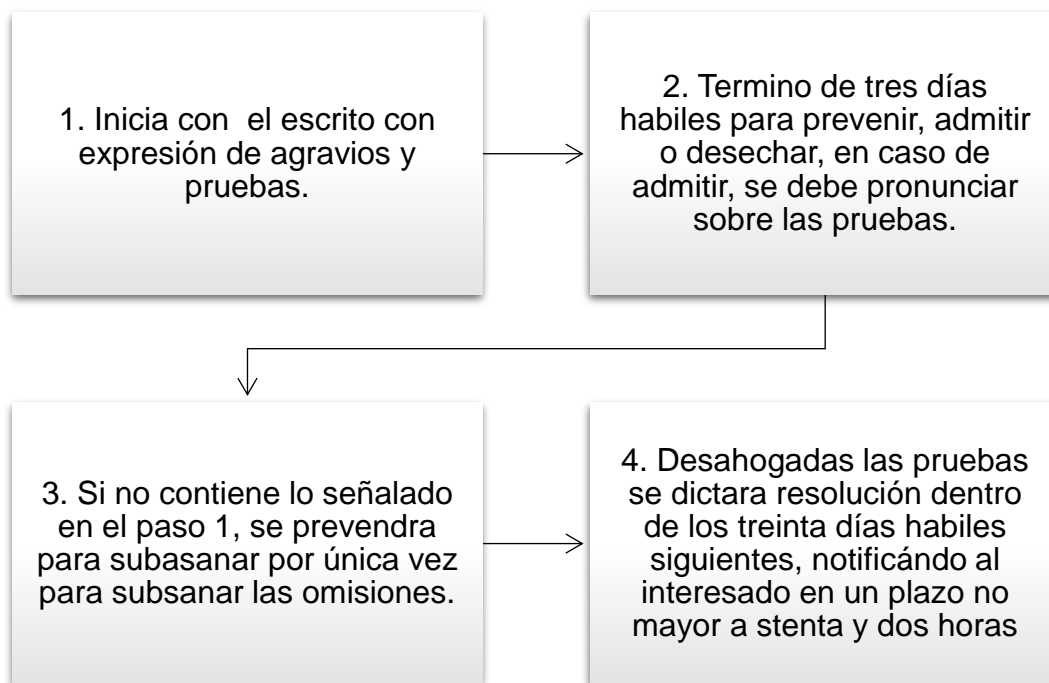
<sup>398</sup> *Idem.*

<sup>399</sup> *Idem.*

<sup>400</sup> Artículo 77 de la LGRA.

<sup>401</sup> Artículo 210 de la LGRA.

La tramitación del recurso, conforme al Artículo 211 tiene la siguiente estructura:<sup>402</sup>



Señala también la ley que el recurso de revocación puede suspender la ejecución de la resolución, siempre que se cumpla con los requisitos de ser solicitada por el recurrente; que no traiga perjuicio al interés social, ni se contravengan normas de orden público.<sup>403</sup>

En caso de que se causen daños o perjuicios a terceros, se deberá otorgar garantía para indemnizar en caso de que se causen estos; de causarse afectaciones a derechos del tercero que no son estimables en dinero, la autoridad que resuelva el recurso fijará discrecionalmente la garantía.

### 3.6 CONSIDERACIONES FINALES

En este apartado del trabajo, la investigación, se complementó con trabajo de campo, para poder ver el funcionamiento fuera de la teoría de un órgano interno

<sup>402</sup> Cfr. Artículo 211 de la LGRA.

<sup>403</sup> Artículo 212 de la LGRA.



de control, para lo cual se entrevistó al Contralor del Municipio de Tultitlán, el Lic. Juan Armando Luna, quien además ha sido contralor en distintos municipios.

El contralor menciona que papel de los órganos internos de control es fundamental, señala que el mayor énfasis que se debe poner como titular del órgano, no está en las sanciones, sino en la prevención,<sup>404</sup> dentro de las funciones señaladas con anterioridad, se encuentra aquella que señala *Implementar mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas*, señala el contralor que a este respecto, en el municipio se han implementado la entrega de hojas periódicas en donde se registra el avance en las funciones de las diferentes dependencias, contra lo que deberían llevar hecho, permitiendo contrastar el presupuesto con el avance, saltando a la vista las discrepancias.<sup>405</sup>

En el capítulo anterior de este trabajo se señaló que el Estado de México era la única entidad federativa que contaba con sistemas municipales anticorrupción, hay que señalar que el equivalente federal, es un cuerpo colegiado que se dedica a emitir políticas en la materia, pero el sistema municipal, en palabras del contralor, tiene una función de “vigilancia y de prevención”<sup>406</sup>, ya que el órgano más importante del sistema anticorrupción de Tultitlan es el Comité de participación Ciudadana, el cual en sus palabras “se dedica a vigilar de forma discreta el actuar de los servidores públicos, en busca de oportunidades de mejorar el servicio y detectando fallas o actos de corrupción”<sup>407</sup>.

Respecto del procedimiento que se acaba de explicar, el Contralor señala que el problema no es la ley o el procedimiento disciplinario, sino que el problema radica en la falta de servidores públicos capacitados, no en el manejo de las

---

<sup>404</sup> Entrevista a Lic. Juan Armando Luna Ávila Contralor del Municipio de Tultitlán en el Estado de México de Fecha 11 de febrero de 2022.

<sup>405</sup> *Idem.*

<sup>406</sup> *Idem.*

<sup>407</sup> *Idem.*

responsabilidades, sino en la realización de sus propias funciones, por lo que señala que lo que se necesita es tener “personal bien capacitado, que entienda sus funciones y sepa sus obligaciones y restricciones”.<sup>408</sup>

Por último, destaca el contralor que el combate a la corrupción no solo depende del procedimiento y de las sanciones, sino de la ayuda de otras instituciones, ya sean estatales o federales, que realicen certificaciones de confianza en distintas áreas para los servidores públicos, ya que esto permite como lo señaló “tener servidores públicos bien capacitados”.<sup>409</sup>

Esta entrevista nos deja ver el desarrollo del sistema que hemos venido explicando desde los primeros capítulos y en particular en este capítulo, en donde podemos ver que el papel del órgano interno de control dentro del sistema anticorrupción y de responsabilidades administrativas es fundamental, pero no por las sanciones, siendo estas y el procedimiento la última opción, sino por la labor de prevención que realizan, siendo esta área en donde ponen su mayor esfuerzo, ya que aunque señalan algunos autores el procedimiento es complejo, el problema no está en el procedimiento como lo señala el Contralor, el problema está en la prevención y como esta debe garantizar sobre todo la capacitación de los servidores públicos.

Por lo que podemos decir que, a cinco años, tenemos un procedimiento complejo, que tiene errores de técnica jurídica, que, si no se tiene un perito en derecho al frente del órgano interno de control, será difícil de entender, pero que es eficiente, pero que no se debe ver como la solución mágica al problema de la corrupción, porque al dejársele todo el trabajo, este proceso se satura, volviéndose inútil. Lo que debe de ajustarse y en la que se deben de aumentar esfuerzos y recursos es en la prevención, tarea que es única y exclusiva de los órganos internos de control.

---

<sup>408</sup> *Idem.*

<sup>409</sup> *Idem.*

En el caso del Estado de México, como se señaló con anterioridad, este cuenta con sistemas anticorrupción municipales, los cuales replican la estructura del sistema federal, contando con un Comité Rector y un Comité de Participación Ciudadana, el Contralor resaltó la importancia sobre todo de este Comité de Participación Ciudadana, ya que son personas que habitan el municipio, que conocen a sus vecinos que ocupan los cargos dentro del municipio, que supervisan y buscan prevenir los actos de corrupción, entonces su papel es fundamental, ya que ellos en lugar de generar más política que se quede solo en el papel, toman la política ya establecida y ellos supervisan que se cumplan, vigilando, desde la óptica de un ciudadano ajeno a los intereses de partidos políticos o gubernamentales, la acción de los servidores públicos y sobre todo las áreas de oportunidad para mejorar, de ahí al importancia de este comité.

## CAPITULO CUARTO: FUNCIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN LA SANCIÓN DE FALTAS GRAVES

### 4.1 NUEVA ESTRUCTURA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Considero necesario comenzar el estudio del Tribunal con un breve resumen de su historia en el ordenamiento jurídico nacional.

El Tribunal comenzó sus funciones en el año de 1937, con la entrada en vigor de la Ley de Justicia Fiscal, bajo la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación<sup>410</sup>, en este primer momento como señala el autor Héctor Fix-Zamudio, este tribunal "...funciono como tribunal de jurisdicción delegada, ya que dictaba sus fallos en representación del Ejecutivo Federal...".<sup>411</sup>

---

<sup>410</sup> Tribunal Federal de Justicia Administrativa, *Nuestra Historia*, México, s.e., s.f., <https://www.tfja.gob.mx/tribunal/historia/>

<sup>411</sup> Fix-Zamudio, Héctor, "Concepto y Contenido de la Justicia Administrativa", en Cienfuegos, David y Miguel López (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge*

Posteriormente al tribunal se le fueron ampliando sus funciones, como señala su página de internet oficial, "...en el año de 1942 la Ley de Depuración de Créditos otorga competencia para conocer de esta materia...".<sup>412</sup>

El siguiente momento para destacar de este tribunal, como lo señala el profesor Héctor Fix-Zamudio, sucede con la entrada en vigor de su Ley Orgánica en agosto de 1967, la cual "...le otorgo plena autonomía para dictar sus fallos...".<sup>413</sup>

Hay que señalar que, para el año de 1946, el tribunal contaba con veintiún magistrados, mientras que para 1967, ya contaba con veintidós,<sup>414</sup> con siete salas y un presidente que no integra sala<sup>415</sup>.

El siguiente momento viene de la mano de su ley orgánica de 1978, con la creación de la Sala Superior de este tribunal,<sup>416</sup> además se prevé el recurso de revisión "...con el que se otorga a la Sala Superior facultades para revisar las sentencias dictadas por las Salas Regionales.". <sup>417</sup>

Conforme a su sitio oficial de internet, se señala en la historia del tribunal que en el año de 1988 "...se modifica [...] la Ley orgánica del Tribunal [...] y se suprime

---

*Fernández Ruiz*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 2005, p. 52, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1624-estudios-en-homenaje-a-don-jorge-fernandez-ruiz-derecho-procesal>

<sup>412</sup> Tribunal Federal de Justicia Administrativa, *op. cit.*

<sup>413</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 52.

<sup>414</sup> Tribunal Federal de Justicia Administrativa, *op. cit.*

<sup>415</sup> *Idem.*

<sup>416</sup> Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *Video Conmemorativo del 78º Aniversario del TFJA*, México, s.e., 2014, [https://www.tfja.gob.mx/sala\\_prensa/videos2014/](https://www.tfja.gob.mx/sala_prensa/videos2014/)

<sup>417</sup> Tribunal Federal de Justicia Administrativa, *op. cit.*

la competencia que hasta ese entonces le otorgaba la Ley para que la Sala Superior revisara las resoluciones de las Salas Regionales...”<sup>418</sup>

En el año 2000, se aprobaron reformas de trascendencia para este tribunal entre las que destacan el cambio de su nombre a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.<sup>419</sup>

Una vez que se doto al Tribunal de Jurisdicción plena, fue que la cantidad de demandas aumento de forma exponencial por lo que fue necesario incrementar el número de salas regionales y crear las Salas Especializadas,<sup>420</sup> destacando la creación de la Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.<sup>421</sup>

Debe hacerse saber que en el sitio oficial del Tribunal su historia se detiene en esta reforma, ignorando la existencia de la nueva ley orgánica que no solo cambio su denominación a la actual, sino que lo doto de nuevas competencias, entre ellas la de responsabilidad de los servidores públicos, como si la reforma en materia de combate a la corrupción, fuera un tema de menor importancia en la historia de este tribunal.

Dicha reforma la comentamos ampliamente en el capítulo segundo de este trabajo, la cual fue con motivo de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.<sup>422</sup>

En esta reforma como se señaló en el capítulo segundo, se faculto al congreso de la unión para expedir la nueva ley orgánica del tribunal, entre lo que

---

<sup>418</sup> *Idem.*

<sup>419</sup> *Idem.*

<sup>420</sup> Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *op. cit.*

<sup>421</sup> *Idem.*

<sup>422</sup> Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015)

destacó la creación de la tercera sección de la sala superior<sup>423</sup>, que conforme con el texto constitucional se encargara de:

“...imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.”<sup>424</sup>

Esta reforma cuenta con muchos aspectos relevante, pero para este apartado señalaremos dos, el primero de ellos es el referente a la denominación que se le da al tribunal, el Artículo 73, fracción XXXIX-H, señala que el Congreso de la Unión tiene facultad para “Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.”.<sup>425</sup>

La doctrina considera que, dentro de la *Justicia Administrativa*, existe la *Jurisdicción Administrativa*, siendo entonces que la “...justicia administrativa debe considerarse como el género en el cual queda comprendida la jurisdicción”.<sup>426</sup>

Esto quiere decir que hay distintos tipos de jurisdicción, atendiendo a la clasificación respecto de la “...*extensión de las atribuciones de los tribunales*”

---

<sup>423</sup> Artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>424</sup> *Idem.*

<sup>425</sup> *Idem.*

<sup>426</sup> *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano...*, Fix-Zamudio, Héctor, “Concepto y Contenido de la Justicia Administrativa”, *cit.*, p. 8.

*administrativos y a la eficacia de sus fallos...*<sup>427</sup>, existen la jurisdicción “...retenida; de jurisdicción delegada y de plena autonomía...”<sup>428</sup>

Esta última se refiere a que “...el órgano no jurisdiccional que resuelva las controversias administrativas este situado formalmente en la esfera del Ejecutivo o en el Poder Judicial, dicta sus fallos de manera autónoma sin vinculación siquiera formal con la administración activa.”<sup>429</sup>

Por lo tanto, podemos decir que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un tribunal con jurisdicción de plena autonomía<sup>430</sup>, lo cual resulta relevante para nuestra materia, porque como veremos más adelante, las sanciones que imponga no podrán ser revisadas por ningún órgano de la administración pública, lo cual garantiza la autonomía de estos fallos.

El segundo aspecto para destacar de esta reforma es la adición del párrafo en donde se señala que será el órgano encargado de “...imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves...”<sup>431</sup>, incluyendo además a los particulares vinculados a estas.

Es relevante porque de aquí deriva la competencia de este tribunal en materia de responsabilidad de los servidores públicos, por lo que hace a faltas administrativas graves.

En cuanto a la capacidad de sancionar que se le otorgó a este tribunal, merece la pena hacer un par de comentarios, para que se pueda entender en su totalidad cómo funciona y su relación con el derecho penal.

---

<sup>427</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 57.

<sup>428</sup> *Idem.*

<sup>429</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>430</sup> Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *op. cit.*

<sup>431</sup> Artículo 73, fracción XIX-H de la CPEUM

Como señala la autora Graciela Buenrostro, "...la soberanía justifica la potestad del Estado para limitar la capacidad individual de los gobernados, en beneficio de la población en general...".<sup>432</sup>, esto quiere decir que encontramos que el Estado tiene "...la potestad sancionadora *-ius punuendi-* y la competencia sancionadora, o derecho subjetivo sancionador del Estado...".<sup>433</sup>

De lo anterior podemos desprender la existencia de un *derecho administrativo sancionador*, el cual por su complejidad no puede ser estudiado a fondo en este trabajo, pero que resulta de enorme importancia para nuestro estudio.

Conforme al autor Jaime Ossa, podemos definir al derecho administrativo sancionador como:

"...una atribución propia de la administración que se traduce en la posibilidad jurídica de la imposición de sanciones a los particulares y aún a los funcionarios que infringen sus disposiciones, o a sus servidores que, en el ejercicio de sus funciones, transgreden sus mandatos o desconocen sus prohibiciones."<sup>434</sup>

De lo mencionado anteriormente se desprende que el Estado, cuando ejerce su soberanía tiene la facultad de sancionar, lo que se traduce en el *ius punuendi*, es decir, "...la acción del Estado consistente en la descripción normativa de las conductas consideradas ilícitas, así como de la determinación de los órganos y los procedimientos para castigarlas...".<sup>435</sup>, este *ius punuendi* existe en cualquiera de las

---

<sup>432</sup> Buenrostro Peña, Graciela, *op. cit.*, p. 107.

<sup>433</sup> *Ibidem*, p. 109.

<sup>434</sup> Cfr. Ossa Arbeláez, Jaime, "Derecho administrativo sancionador", en Góngora Pimentel, Genaro David, *El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, s.f., p. 257.  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2564/17.pdf>

<sup>435</sup> Buenrostro Peña, Graciela, *op. cit.*, p. 109.



ramas del derecho, lo que hace que también exista en materia administrativa, bajo la forma del derecho administrativo sancionador.

Aunque algunos autores consideran un problema la naturaleza de este derecho, para efectos de este trabajo, considero que la más acertada es la *Teoría de un derecho administrativo sancionador*,<sup>436</sup> la cual toma relevancia al establecer las diferencias de este derecho y el derecho penal, en dicha teoría se señala que el derecho administrativo se encuentra "...en una etapa de construcción y determina que los principios que la rigen, más que pertenecer al derecho penal, pertenecen al control y delimitación de la facultad punitiva del Estado."<sup>437</sup>

Así que la reforma usa este fundamento teórico para dotar de competencia en materia sancionadora al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo que además asegura la independencia de los fallos, al ser este un órgano que no pertenece directamente a la esfera administrativa, siendo un tribunal de jurisdicción plena en cuanto a la materia de responsabilidad administrativa se refiere.

Una vez establecida la historia y el soporte teórico de las facultades con las que cuenta el tribunal es necesario ver la estructura con la que cuenta posterior a la reforma de su ley orgánica con motivo de la reforma anticorrupción.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa conforme al Artículo 6 de su ley orgánica, está integrado de la siguiente forma:

- Sala Superior
- Junta de Gobierno y Administración
- Salas Regionales

---

<sup>436</sup> Góngora Pimentel, Genaro David, *El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, s.f., p. 260.  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2564/17.pdf>

<sup>437</sup> *Idem*.

A su vez, la Sala Superior está integrada por 16 Magistrados, funcionando en un pleno general, un pleno jurisdiccional y en tres secciones.<sup>438</sup>

De los 16 magistrados mencionados, 14 ejercerán funciones jurisdiccionales, de los cuales uno presidirá el tribunal y dos más integrarán la junta de Gobierno y Administración.<sup>439</sup>

La Sección Tercera, encargada de la materia de Responsabilidades Administrativas, se compondrá de tres Magistrados, los cuales solo integrarán pleno general, mas no jurisdiccional, ni podrán ser designados como integrantes de la junta de gobierno.<sup>440</sup> Así mismo esta Tercera Sección contara con Salas Especializadas en esta materia.

Los principios que rigen al Tribunal Federal de Justicia Administrativa son los siguientes:<sup>441</sup>

- Legalidad
- Máxima Publicidad
- Respeto a los Derechos Humanos
- Verdad Material
- Razonabilidad
- Proporcionalidad
- Presunción de inocencia
- Tipicidad
- Debido proceso

Hay que notar que son virtualmente iguales a aquellos que regulan la investigación y la sustanciación de las faltas administrativas.

---

<sup>438</sup> Gutiérrez, Oscar y Muñoz, Pablo, *op. cit.*, p. 82.

<sup>439</sup> Artículo 7 de la LOTFJA

<sup>440</sup> Artículo 14 de la LOTFJA

<sup>441</sup> Gutiérrez, Oscar y Muñoz, Pablo, *op. cit.*, p. 81.

Es de suma importancia conocer la historia del Tribunal que va de la mano con el desarrollo teórico en el campo del derecho administrativo, ya que la creación del derecho administrativo sancionador se ve complementado con la jurisdicción plena de la que se dota al tribunal, ya que en conjunto permitirán a este tribunal sancionar de forma autónoma a los servidores públicos que cometan faltas administrativas graves, lo que es de suma importancia, ya que esta autonomía garantiza que no haya una intervención del jefe de la administración pública federal, para beneficio de sus subordinados.

#### 4.2 TERCERA SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR

Como ya señalamos, la Sección Tercera, es la encargada de la materia de Responsabilidades Administrativas, se compondrá de tres Magistrados, los cuales solo integrarán pleno general, mas no jurisdiccional, ni podrán ser designados como integrantes de la junta de gobierno.<sup>442</sup> Así mismo esta Tercera Sección contara con Salas Especializadas en esta materia.

La competencia del Tribunal en materia de responsabilidades administrativas deriva de lo que señala el Artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que señala lo siguiente:

El Tribunal conocerá de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales.<sup>443</sup>

---

<sup>442</sup> Artículo 14 de la LOATFJA

<sup>443</sup> Artículo 4 de la LOTFJA

Esta competencia que se le asigna al tribunal al ejercerá mediante la Sección Tercera de este y las salas especializadas en esta materia.

Las facultades de esta Sección Tercera se encuentran reguladas en el Artículo 20 de la ley orgánica señala, por lo que a continuación solo se señalaran aquellas que son más relevantes:<sup>444</sup>

---

<sup>444</sup> *Cfr.* Artículo 20 de la LOTFJA.

1.
  - Resolver el recurso de apelación interpuesto contra las resoluciones de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidad Administrativa.
2.
  - Ejercer su facultad de atracción en los asuntos de faltas graves que revistan criterios de importancia y trascendencia.
3.
  - Resolver el recurso de reclamación.
4.
  - Sentar jurisprudencia cuando se reúnan cinco precedentes en el mismo sentido ininterrumpidos por alguno en contrario.
5.
  - Resolver el recurso por el cual se califica como grave la falta administrativa (Recurso de Inconformidad).
6.
  - Conocer de los asuntos que se le turnen para sancionar responsabilidades administrativas a servidores públicos o particulares.
7.
  - Sancionar con el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias, a lo servidores públicos y particulares que causen daños y perjuicio a la Hacienda Pública Federal o a la de los entes públicos federales.
8.
  - Sancionar con inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, así como para recibir nombramientos o encargos en cualquier orden de gobierno a los particulares vinculados con faltas graves.
9.
  - Sancionar a las personas morales, si los actos vinculados a faltas graves que realizan las personas físicas a su cargo, lo hacen a nombre o representación y en beneficio de la persona moral.

#### 4.2.1 Salas Especializadas en materia de responsabilidades administrativas

Antes de comenzar, es necesario precisar que las Salas especializadas, son parte de las salas regionales, de las cuales existen tres tipos:

- Ordinarias: conforme al autor Fernando Blumenkron, estas "...conocerán de lo señalado en el Artículo 3º. de la ley [...] por razón de territorio, atendiendo al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante."<sup>445</sup>
- Auxiliares: menciona el citado autor que "...apoyaran a las Salas regionales con carácter de ordinarias o especializadas, en el dictado de las sentencias definitivas, diversas a las que se tramiten en la vía sumaria...".<sup>446</sup>
- Especializadas: señala el autor que "...atenderán las materias específicas, con la jurisdicción, competencia y sedes que se determinen en esta ley o en el reglamento interior del TFJA...".<sup>447</sup>
- Mixtas: son aquellas que contienen dos funciones de las anteriores.<sup>448</sup>

Dentro de las Salas especializadas es donde encontramos las Salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas, las cuales tienen su origen en el Artículo 37 de la ley orgánica, este artículo señala que "...cada una tendrá competencia respecto de las entidades que conformen las cinco circunscripciones administrativas, mismas que determinará el Pleno General a propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, de acuerdo a estudios cualitativos y cuantitativos."<sup>449</sup> conforme con el sitio oficial de internet del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, hay cuatro regiones:<sup>450</sup> la metropolitana, oriente,

---

<sup>445</sup> Blumenkron Escobar, Fernando, *op. cit.*, pp. 202-203.

<sup>446</sup> *Ibidem*, p. 202.

<sup>447</sup> *Idem*.

<sup>448</sup> Artículo 28 de la LOTFJA

<sup>449</sup> Artículo 37 de la LOTFJA

<sup>450</sup> Disponible en: [https://www.tfja.gob.mx/tribunal/mapa\\_general/](https://www.tfja.gob.mx/tribunal/mapa_general/)

occidente, y la del norte-centro II, en las que se reparten estas salas especializadas en materia de responsabilidad administrativa.<sup>451</sup>

Las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas conforme al Artículo 38 de la ley orgánica, conocerán de lo siguiente: <sup>452</sup>

- De los procedimientos y resoluciones referidas en el Artículo 4 de la ley, con las facultades siguientes:
  - Resolverán sobre las faltas administrativas graves.
  - Impondrán las sanciones correspondientes a los servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, por la comisión de faltas administrativas graves o su vinculación con estas, además de señalar el pago por los daños y perjuicios que se causen.
  - Dictar medidas preventivas y cautelares, para conservar la materia del procedimiento y evitar el desvío de recursos obtenidos de forma ilegal.
  
- De los procedimientos, resoluciones definitivas o actos administrativos siguientes:
  - Resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley General de Responsabilidades, así como de los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

De forma resumida estas son las facultades con las que cuentan la Sección Tercera y las Salas Especializadas, lo que es de suma importancia conocer para poder saber que autoridad es competente en primera instancia del procedimiento

---

<sup>451</sup> En la siguiente dirección web se puede consultar la ubicación exacta de cada Sala, [https://www.tfja.gob.mx/tribunal/mapa\\_general/](https://www.tfja.gob.mx/tribunal/mapa_general/)

<sup>452</sup> Cfr. Artículo 38 de la LOTFJA.

sancionador y cual lo será en el caso de la interposición de los recursos señalados y de la apelación.

#### *4.2.2 Magistrados Anticorrupción*

Estos Magistrados se encargarán de la resolución de los asuntos sometidos a su competencia, teniendo sus facultades enumeradas en el Artículo 39 de la ley orgánica, de las cuales solo se señalarán las más relevantes.<sup>453</sup>

1. Admitirá, prevendrá, reconducirá o señalará para mejor proveer, al acción de responsabilidades contenida en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.
2. Admitir o tener por contestada la demanda en sentido negativo.
3. Admitir, desechar y tramitar los incidentes y recursos que sean de su competencia.
4. Dictar medidas de apremio.
5. Formular el proyecto de resolución definitiva.
6. Dictar medidas cautelares.

Conocidas las facultades de la Sección Tercera, de las Salas Especializadas y de sus Magistrados, podemos entonces señalar que el procedimiento por la comisión de una falta administrativa grave comenzara ante la Sala Especializada correspondiente, quien será la encargada de sustanciar y resolver el procedimiento, siendo los Magistrados de la Sección Tercera solo los que se encarguen de revisar dichas resoluciones mediante el recurso de apelación, como un tribunal de alzada.

Con los elementos aportados, considero se cubrió de manera general, la historia, naturaleza, jurisdicción, competencia e integración de la autoridad que se encargara de resolver los asuntos por la comisión de faltas graves.

---

<sup>453</sup> *Cfr.* Artículo 39 de la LOTFJA



### 4.3 PROCEDIMIENTO POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN SENTIDO ESTRICTO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA.

#### 4.3.1 Principios aplicables al procedimiento

Como se señaló en el apartado anterior de este trabajo el derecho administrativo sancionador deriva del *ius punuendi* que tiene el Estado, por lo que podemos decir que, así como en materia penal<sup>454</sup> existen ciertos principios que deben seguirse y aplicarse, estos mismos son aplicables al derecho administrativo sancionador.

Así lo señaló la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis de jurisprudencia de rubro “NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.”<sup>455</sup>

La cual señala esencialmente que se puede acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, siempre estas garantías aplicables al proceso del derecho administrativo sancionador sean compatibles con su naturaleza, para esto el procedimiento debe pertenecer al derecho administrativo sancionador, el cual debe contar con dos elementos para ser tal, en primer lugar la imposición de una pena o sanción y en segundo que sea una manifestación de la potestad punitiva del Estado, , es decir, debe tener el procedimiento un fin represivo, derivado de una conducta que se considera ilícita, siendo este el caso de los procedimientos sancionadores por responsabilidades administrativas de los servidores públicos.<sup>456</sup>

Conforme a lo señalado en la Tesis anterior, podemos señalar que los principios aplicables en materia penal, lo son también en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

---

<sup>454</sup> Ejemplo clásico del *ius punuendi* del Estado.

<sup>455</sup> Tesis 2a./J. 124/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, noviembre de 2018, p. 897.

<sup>456</sup> *Idem*.

Conforme con el autor Alberto Gándara Ruiz Esparza, las garantías legales en el derecho disciplinario, es decir los principios aplicables son los siguientes: “presunción de inocencia, legalidad, Non Bis In Idem, Competencia, Derecho de defensa, Derecho de prescripción, Derecho a la Caducidad de la Instancia, Tipicidad, Imparcialidad, Objetividad, Exhaustividad, Verdad Material, Respeto de los Derechos Humanos, Congruencia y Proporcionalidad, Derecho de reducción de la pena por confesión y Derecho de Impugnación”<sup>457</sup>

Debido al propósito y extensión de este trabajo, solo se abordarán los principios de *presunción de inocencia, legalidad, tipicidad, Non Bis In Idem y Respeto a los Derechos Humanos*; esto debido a que dichos principios establecen la columna vertebral de garantías mínimas para poder llevar un procedimiento sancionador.

El principio de presunción de inocencia, como señala el autor Ruiz Esparza, “...es la base de todo sistema acusatorio y presupone [...] que toda determinación sancionatoria debe estar sustentada en las pruebas que soporten la infracción cometida [...] se aplica el principio jurídico del derecho penal ‘*in dubio pro reo*’ que se traduce al régimen como un ‘*in dubio pro disciplinado*’ que implica la garantía de que el estado debe absolver en caso de duda”<sup>458</sup>

Señala la tesis aislada de rubro “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. AL SER UN PRINCIPIO APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN UTILIZAR UN MÉTODO DE VALORACIÓN PROBATORIO ACORDE CON ÉL”<sup>459</sup>, que “... la presunción de inocencia es un derecho que surge para disciplinar distintos aspectos del proceso penal, empero,

---

<sup>457</sup> Gándara Ruiz Esparza, Alberto, *op. cit.*, tomado del índice.

<sup>458</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>459</sup> Tesis (III Región) 4o.37 A (10a.), *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, mayo de 2014, p. 2096.

debe trasladarse al ámbito administrativo sancionador, en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado.”.<sup>460</sup>

Mas adelante señala la misma tesis:

En esos términos, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa<sup>461</sup> deben utilizar un método al valorar los elementos de convicción que obran en autos, para verificar que por sus características reúnen las condiciones para considerarlos una prueba de cargo válida, además de que arrojen indicios suficientes para desvanecer la presunción de inocencia, así como cerciorarse de que estén desvirtuadas las hipótesis de inocencia y, al mismo tiempo, descartar la existencia de contraindicios que den lugar a una duda razonable sobre la que se atribuye al infractor sustentada por la parte acusadora<sup>462</sup>

Por lo tanto, en el procedimiento de responsabilidad administrativa por la comisión de una falta grave<sup>463</sup> el probable responsable goza de la presunción de inocencia consagrada en la Constitución, lo que provoca que la carga de la prueba corresponda a la autoridad investigadora y no al probable responsable.

En cuanto al principio de legalidad para saber como opera en materia de derecho administrativo sancionador, es necesario ver su naturaleza a la luz del derecho penal, señala el autor Miguel Carbonell que “... conviene estudiar tres aspectos distintos en los que se concreta el principio de legalidad en materia penal:

---

<sup>460</sup> *Idem.*

<sup>461</sup> La Tesis fue emitida antes de la reforma de la ley orgánica que cambiaría de denominación al tribunal

<sup>462</sup> Tesis (III Región) 4o.37 A (10a.), *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, mayo de 2014, p. 2096.

<sup>463</sup> También en el procedimiento por falta no grave.

a) la reserva de ley en materia penal; b) el principio de taxatividad penal, y c) la prohibición de analogía...”,<sup>464</sup> para posteriormente señala que:

Aunque el párrafo tercero del artículo 14 se refiere específicamente a la materia penal, debe entenderse —en una interpretación garantista— que sus principios deben observarse en todas las materias que sean susceptibles de imponer sanciones a los particulares, tal como ya fue explicado; así pues, los principios de reserva de ley, de taxatividad y de proporcionalidad se deben entender como aplicables al derecho administrativo sancionador...<sup>465</sup>

Ahora bien, ha señalado la Suprema Corte que este principio de legalidad con sus tres elementos que lo integran:

...no pueden tener un grado de exigencia idéntico en todos los ámbitos del derecho [...] sino que han de modularse de acuerdo con la función desempeñada por el Estado, por lo que para determinar el balance debido es necesario establecer en qué terreno se encuentra la materia de escrutinio constitucional y cuáles son los elementos diferenciados a considerar.<sup>466</sup>

De esto podemos destacar como se ha en la Tesis señalada, que habrá casos en que en un reglamento se encuentren las sanciones y esto no viola la reserva de ley<sup>467</sup>, porque el principio debe modularse dependiendo el ámbito de aplicación.

---

<sup>464</sup> Carbonell, Miguel, *El principio de legalidad en materia penal (análisis del artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución mexicana)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, s.f., p. 5, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/download/14185/15396>

<sup>465</sup> *Idem.*

<sup>466</sup> Tesis 1a. CCCXVI/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, septiembre de 2014, p. 572.

<sup>467</sup> *Idem.*

Considero que debido a la cercanía del derecho disciplinario con el derecho penal, en cuanto a que las sanciones pueden llegar a restringir la libertad, tómesese como ejemplo el siguiente, si una persona comete el delito de homicidio, la sanción que se le impone es la privación de su libertad; ahora, si una persona que es servidor público comete una falta administrativa grave, la sanción de inhabilitación temporal para desempeñar algún cargo o comisión público, también es una afectación a la libertad de la persona, en este caso a la libertad de profesión establecida en el Artículo 5º constitucional, por lo que considero que debemos entender que el principio de legalidad en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, debe entenderse cercano al extremo de su equivalente en materia penal, debido a la afectación de la esfera jurídica que supone para el responsable.<sup>468</sup>

Aunado al principio de legalidad, encontramos el principio de Tipicidad, el cual según el autor Ruiz Esparza consiste en "...que la conducta del servidor público debe encuadrar con el supuesto jurídico, pero además se debe acreditar que estaba dentro de sus obligaciones o prohibiciones, de acuerdo con las funciones específicas que desempeña."<sup>469</sup>

De la definición anterior podemos señalar dos elementos, a) que la conducta debe encuadrar en el supuesto jurídico y b) que la conducta debe acreditarse como obligada o prohibida para el servidor público dentro de sus funciones.

En cuanto a que la conducta encuadre en el supuesto jurídico, encontramos que la Tesis, señala que "...si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón."<sup>470</sup>

---

<sup>468</sup> Hay que mencionar, además, que conforme se verá más adelante, la prohibición de sancionar por analogía o por mayoría de razón, no aplica en esta materia,

<sup>469</sup> Gándara Ruiz Esparza, Alberto, *op. cit.*, p. 66.

<sup>470</sup> Tesis P./J. 100/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1667.

Lo que es congruente con lo señalado en el apartado relativo a las faltas no graves, en donde señalamos que por la vaguedad y ambigüedad de lo que se considera como *corrupción* y la multiplicidad de conductas que pueden encuadrar en esta pero que su fuente puede ser moral o jurídica, es preciso que las conductas que el Estado considerara como hechos de corrupción deben ser lo suficientemente claras para no dejar lugar a duda respecto de a que conducta se refiere, lo que se cumple con el principio de *tipicidad*, en su primer elemento.

El segundo elemento que se señaló, es mas complejo, puesto que como se estableció en el principio de este trabajo, los servidores públicos están en una situación laboral especial, ya que para que estos puedan incumplir sus funciones, estas deben de ser hechas de su conocimiento con anterioridad y de forma específica, ya que sería irracional pensar que bajo el principio jurídico sobre que *el desconocimiento de la ley, no exime de su cumplimiento* todos conocemos a fondo todas las facultades de todos los puestos de la administración pública, por estar contenidas en una ley o reglamento.

Ahora bien, respecto de esto, considero ilustrativa la Tesis de título y subtítulo “RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SE ACTUALIZA, AUN ANTE LA INEXISTENCIA DE ALGUNA DISPOSICIÓN QUE ESPECIFIQUE, EN FORMA DE CATÁLOGO, TODAS LA CONDUCTAS REPROCHABLES.”<sup>471</sup>, para entender la importancia de las funciones y la operatividad de este principio.

La mencionada tesis señala que el principio de tipicidad aplicable a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos exige que las conductas previstas en las leyes sean descritas con conceptos claros, para que los juzgadores, al hacer la adecuación de la conducta con la hipótesis normativa, conozca su alcance y significado, además sirve para prevenir que la autoridad

---

<sup>471</sup> Tesis I.1o.A.224 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, noviembre de 2019, p. 2478.

sancionadora incurra en arbitrariedad al ser quien defina el comportamiento ilícito.<sup>472</sup>

En conclusión, este principio busca que el hecho encuadre en el supuesto jurídico y que para que se dé, la conducta no debe estar descrita en la ley en forma de catálogo, por la multiplicidad de formas en que se puede dar la comisión de la falta, lo que si debe ser claro y estar establecido en la ley es el supuesto jurídico y la consecuencia.

Respecto del principio Non Bis In Idem, señala Ruiz Esparza que "...se refiere a que ningún servidor público puede ser sancionado dos veces por las mismas faltas." <sup>473</sup>

Esto es entendible cuando se piensa solo en el proceso de responsabilidad administrativa de un servidor público, pero el problema comienza cuando la misma conducta, hechos y sujetos, dan lugar a diferentes responsabilidades, como la de carácter penal.

Señala el mencionado autor que "Esta limitación, es en cuanto a la naturaleza de las sanciones, pues una misma falta puede dar lugar a la imposición de sanciones diversas de acuerdo a la materia."<sup>474</sup>

A este respecto señala la Tesis de rubro NON BIS IN IDEM. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE, POR EXTENSIÓN, AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. que:

...el principio non bis in idem es aplicable al derecho administrativo sancionador, porque, en sentido amplio, una sanción administrativa guarda similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico, y ya sea que se incumpla lo ordenado o se realice lo prohibido, tanto el derecho penal como el administrativo

---

<sup>472</sup> *Idem.*

<sup>473</sup> Gándara Ruiz Esparza, Alberto, *op. cit.*, p. 57.

<sup>474</sup> *Idem.*

sancionador resultan ser inequívocas manifestaciones de la facultad del Estado de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos...<sup>475</sup>

Y por último resulta muy ilustrativo respecto de la naturaleza de este principio el título y subtítulo de la siguiente Tesis, el cual señala “PROCEDIMIENTOS EN LOS QUE SE APLICA EL DERECHO DISCIPLINARIO. SON INDEPENDIENTES Y AUTÓNOMOS DE AQUELLOS QUE, A PESAR DE ENCONTRARSE RELACIONADOS O BASADOS EN LOS MISMOS HECHOS, SEAN SOLUCIONADOS CON FUNDAMENTO EN EL DERECHO PENAL.”<sup>476</sup>

Por lo tanto, el principio evita que un servidor público sea sancionado dos veces por la misma conducta, es decir, que se le apliquen dos sanciones de la misma naturaleza, más no que se le sancione de diferentes formas por la comisión de un mismo hecho, siempre que no haya identidad de sujeto, hecho y fundamento, dependiendo de la materia en que se genere responsabilidad.

Esto queda plenamente explicado en la Tesis de rubro SANCIONES PENALES Y ADMINISTRATIVAS EN EL DERECHO DISCIPLINARIO. PARA IMPONER AMBAS ES NECESARIO QUE NO EXISTA IDENTIDAD DE SUJETO, HECHO Y FUNDAMENTO, CONJUNTAMENTE, ATENTO AL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM., la cual señala que:

En conclusión, el Estado puede ejercer su potestas puniendi en diversas manifestaciones que persiguen fines y conductas diferentes, aun cuando los hechos en que se funden sean análogos o semejantes, aunque basados en una dualidad o diversidad de bienes tutelados, de propósitos buscados o incentivos estratégicos que, de manera abundante, se describen tanto en la Constitución como en las disposiciones del derecho disciplinario. De ahí que,

---

<sup>475</sup> Tesis I.1o.A.E.3 CS (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, abril de 2016, p. 2515.

<sup>476</sup> Tesis I.4o.A.115 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. IV, junio de 2018, p. 3117.



para imponer dos sanciones, una administrativa en el derecho disciplinario y otra penal, es necesario que no exista identidad de sujeto, hecho y fundamento, conjuntamente, pues ello constituiría una violación al principio non bis in idem.<sup>477</sup>

Por último el principio de Respeto a los Derechos Humanos, consiste en que “Las Autoridades Investigadoras y Sustanciadoras deberán tratar a los servidores públicos y particulares con el debido respeto atendiendo a la dignidad inherente al ser humano.”<sup>478</sup>

Este principio a su vez contiene a otros que solo enunciaremos, como el derecho a la defensa, imparcialidad, objetividad y derecho de impugnación, ya que se encuentran englobados en el derecho humano a las garantías judiciales.

#### *4.3.2 Catalogo de Faltas administrativas graves*

Derivado de lo establecido en el apartado anterior respecto de los principios de legalidad y tipicidad, considero adecuado el realizar una breve descripción de cada falta administrativa grave que contempla la ley general de la materia.

Las faltas administrativas graves se encuentran reguladas en el Título Tercero, Capítulo II, de la Ley General de Responsabilidad Administrativa, dicho capítulo se denomina “Del as faltas administrativas graves de los Servidore Públicos”, y se encuentran del Artículo 52 al 64.

Escapa al propósito de este trabajo analizar cada falta individualmente, por lo que solo se enunciaran a modo de lista las faltas previstas en la ley.<sup>479</sup>

#### 1. Cohecho

---

<sup>477</sup> Tesis I.4o.A.114 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. IV, junio de 2018, p. 3199.

<sup>478</sup> Gándara Ruiz Esparza, Alberto, *op. cit.*, p. 69.

<sup>479</sup> No se deja de lado la importancia que tiene para la autoridad y para el profesional del derecho, el conocer a la perfección las descripciones típicas contenidas en los artículos señalados, para su correcta aplicación.

2. Peculado
3. Desvió de recursos públicos
4. Utilización indebida de información
5. Abuso de funciones
6. Actuación bajo conflicto de intereses
7. Contratación indebida
8. Enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés
9. Simulación de acto jurídico<sup>480</sup>
10. Tráfico de influencias
11. Encubrimiento
12. Desacato
13. Nepotismo

---

<sup>480</sup> Merece la pena prestar especial atención a este tipo administrativo, el cual fue adicionado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de noviembre de 2019, ya que además de ser bastante confuso en cuanto al hecho que debe cometerse, en un párrafo posterior señala la pena que debe imponerse por su comisión, es completamente una falta de técnica legislativa, ya que las sanciones se encuentran separadas en otro apartado de la ley, además de que estas son varias y no solamente la inhabilitación, y además, para su imposición el juzgador debe tener en cuenta otros factores, lo que deja las siguientes preguntas ¿es la única sanción que se puede aplicar?, ¿el juzgador aún puede usar alguna de las sanciones previstas en el apartado específico de sanciones?; estas preguntas solo se responderán cuando se dé la primer sanción por este hecho.

En mi opinión debe entenderse como una de las posibles sanciones, ya que el catálogo es más amplio y si atendemos al criterio establecido en el Artículo 1º constitucional, la ley debe interpretarse conforme se de mayor protección a la persona o en el sentido menos restrictivo, por lo que entonces si hay una pena menos restrictiva que la de la inhabilitación, como lo hay en el apartado de sanciones, entonces el juzgador no etsa obligado a solo sancionar con la inhabilitación.

#### 14. Violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana

Considero también relevante señalar los supuestos en que los servidores públicos que son responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas, cometen obstrucción de la justicia.

Señala la ley que se cometerá obstrucción de la justicia cuando se realice cualquier acto para simular conductas no graves durante la investigación; cuando no inicien el procedimiento dentro de los treinta días naturales siguientes a que tengan conocimiento de cualquier conducta que pueda constituir una falta grave o de particulares vinculados con estas; cuando revelen la identidad de un denunciante anónimo.<sup>481</sup>

Así que conforme a lo señalado anteriormente, estas son las únicas razones por las que se le puede iniciar a un servidor público un proceso por la comisión de una falta administrativa grave.

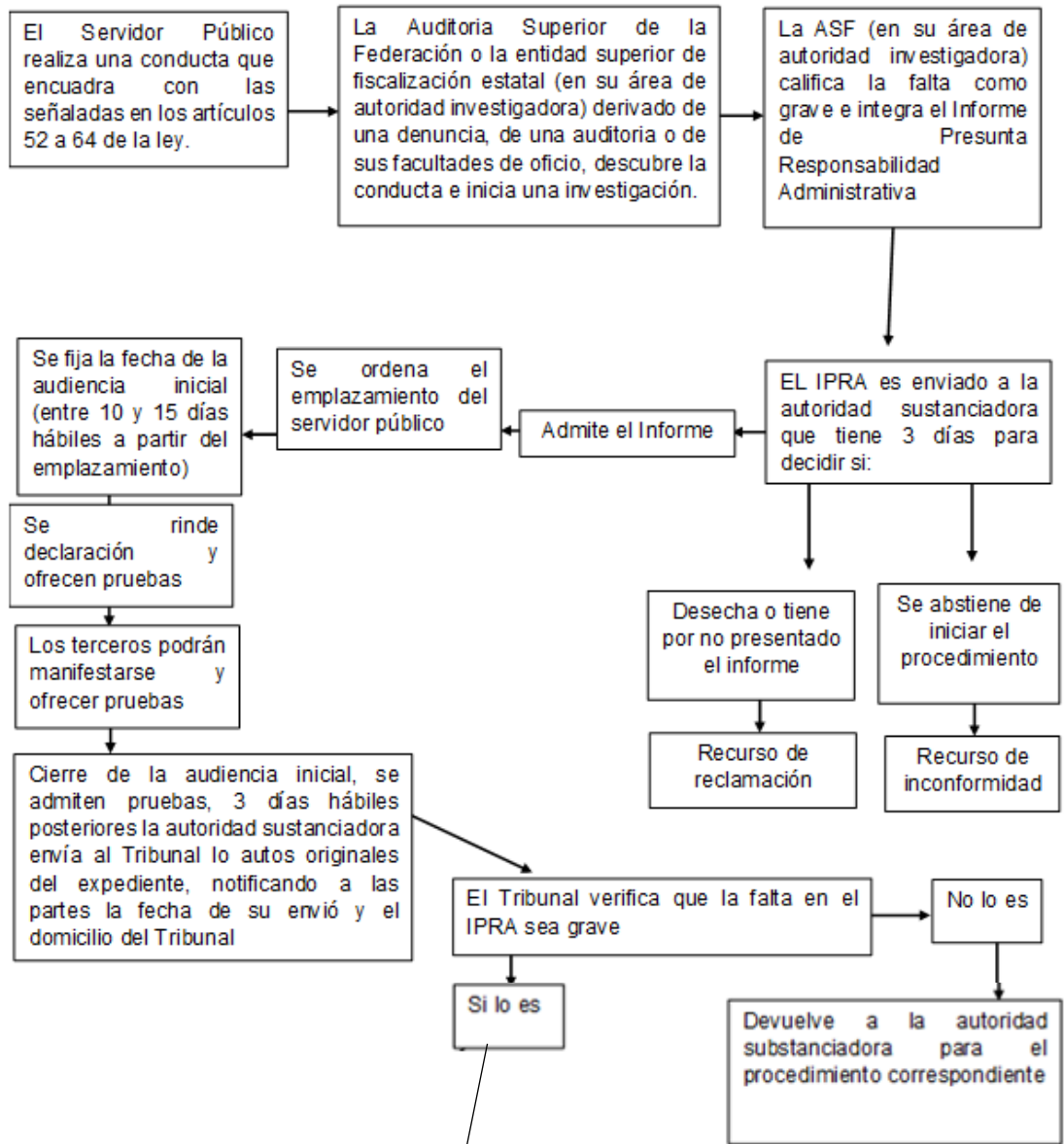
##### *4.3.3 Procedimiento de responsabilidad administrativa por la comisión de una falta administrativa grave en sentido estricto*

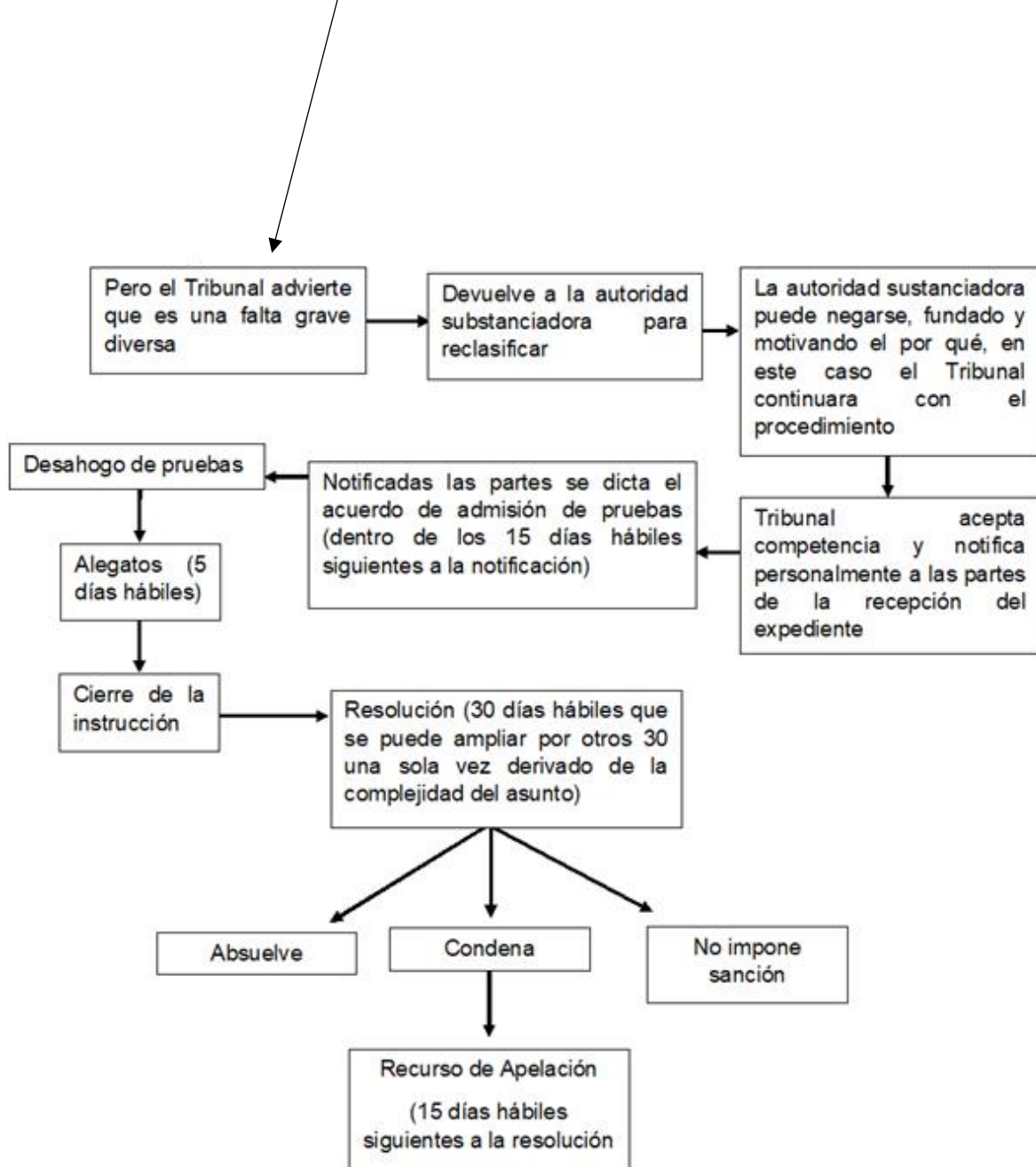
El procedimiento por la comisión de una falta grave se encuentra regulado en el Artículo 209 de la ley general de la materia, dicho artículo señala que se observaran de la fracción I a la VII del Artículo 208, que corresponde al procedimiento por faltas no graves. Estas fracciones son las relativas a lo que en este trabajo se denominó generalidades del proceso.

El siguiente esquema resume el procedimiento por faltas administrativas graves incluyendo las generalidades del procedimiento.

---

<sup>481</sup> Cfr. Artículo 64 de la LGRA.



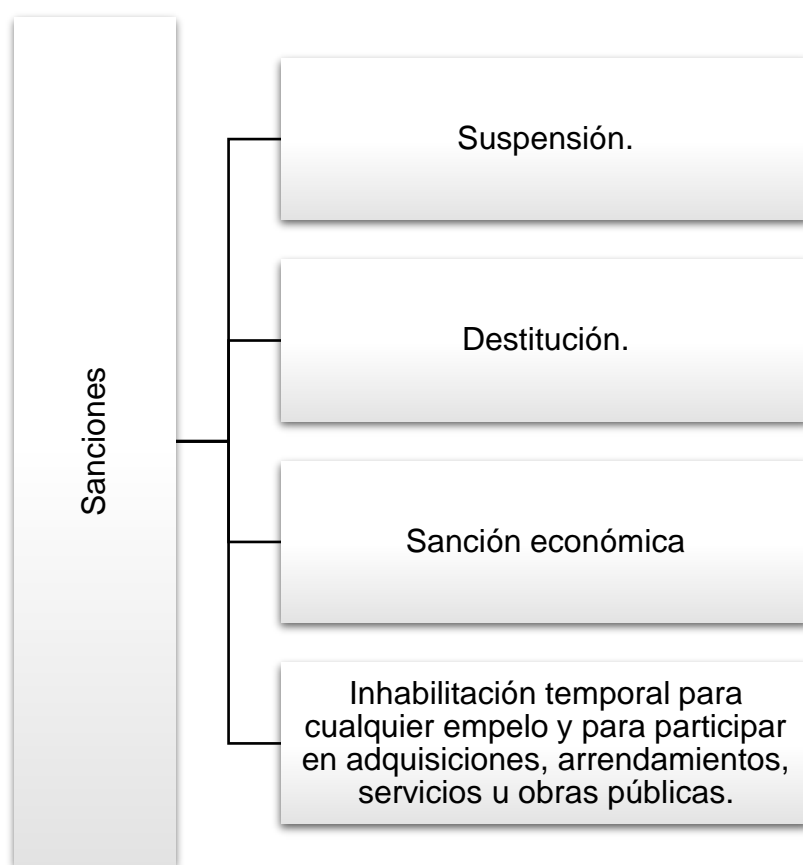


Como se señaló en el capítulo tercero de este trabajo, el procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos se bifurcaba en cuanto se llega al momento de sancionar la falta cometida, así, las faltas graves son sancionadas por el Tribunal, conforme al procedimiento que se acaba de exponer; en síntesis, los elementos centrales de este procedimiento son que deriva de la potestad sancionadora del Estado, por lo que ciertos principios aplicables en materia penal, lo son también aquí, entre ellos el de tipicidad, de suma importancia, ya que requiere que las conductas estén definidas de forma clara en la ley. Considero que esto es de suma importancia, ya que es la síntesis de lo expuesto en el primer

capítulo, la corrupción adopta distintas conductas y dependerá para ser tal, de ir en contra de ciertos valores, por lo que para poder sancionarla es de suma importancia poder identificar las conductas con claridad, ya que de otra forma, este procedimiento sancionaría de forma arbitraria conforme a lo que el juez considerara *corrupción*.

#### 4.3.4 Sanciones

Las sanciones para las faltas administrativas graves se encuentran en el Artículo 78 de la ley general, pudiendo imponerse la siguientes.<sup>482</sup>



Para el caso de la inhabilitación, esta podrá ser de uno hasta diez años, siempre que el monto de la afectación no exceda de doscientas veces el valor diario de la UMA, si excede dicho límite, será de diez a veinte años; en caso de no causar

<sup>482</sup> Cfr. Artículo 78 de la LGRA.

daños o perjuicio o si no existe beneficio alguno, la inhabilitación podrá sr solo de tres meses a un año.<sup>483</sup>

En el caso de faltas graves que le generen al servidor publico o a las personas señaladas en el Artículo 52<sup>484</sup> beneficios económicos, se le podrá imponer una sanción económica hasta de dos tantos de los beneficios obtenidos, pero en ningún caso menor o igual al monto de los beneficios obtenidos.<sup>485</sup>

En caso de que la falta grave provoque daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal, local o municipal o al patrimonio de los entes públicos, el servidor publico pagara los daños y perjuicios causados y las personas que también se beneficiaron tendrán una responsabilidad solidaria.<sup>486</sup>

Para la imposición de las faltas administrativas se debe tener en cuenta<sup>487</sup> lo señalado en el Artículo 80 de la ley.

Dicho artículo señala que se deben considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta y además se debe tener en consideración, los daños y perjuicios patrimoniales causados; el nivel jerárquico, los antecedentes y antigüedad del infractor; las circunstancias socio económicas del infractor; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones; y el monto del beneficio.<sup>488</sup>

---

<sup>483</sup> *Idem.*

<sup>484</sup> Es el Artículo en donde se señala la falta por Cohecho.

<sup>485</sup> Artículo 79 de la LGRA

<sup>486</sup> *Idem.*

<sup>487</sup> El Artículo 80 señala las consideraciones para imponer una falta y el Artículo 78 las faltas que se pueden imponer, lo que son los elementos que el legislador no contemplo para agregar la sanción directamente en el Artículo 60 Bis. Respecto de la simulación de acto jurídico.

<sup>488</sup> Artículo 80 de la LGRA.

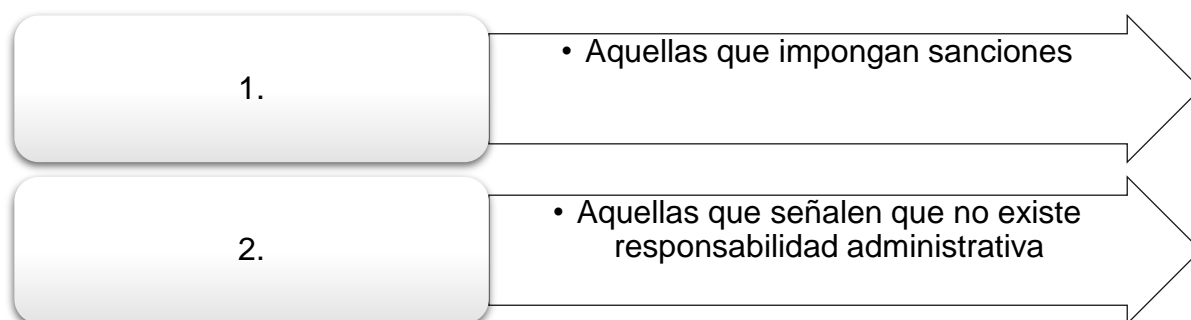
En caso de que el beneficio económico señalado en el segundo párrafo de los artículos 52 y 54, se considerara falta no grave cuando no exceda el equivalente a cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y además se devuelva la cantidad entregada o depositada en demasía.<sup>489</sup>

#### 4.3.5 Recurso de Apelación

Conforme con el esquema, se señaló que una vez que el Tribunal decida que el servidor público es culpable de la comisión de una falta administrativa grave y le imponga una sanción, el Servidor Público tiene la posibilidad de apelar, lo mismo que los terceros.<sup>490</sup>

Este recurso de apelación se interpondrá por escrito, ante el Tribunal que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a que surtió efectos la notificación de la resolución recurrida.<sup>491</sup> Este escrito contendrá los agravios que se consideren, además de acompañarse con una copia para el expediente y una para cada parte.<sup>492</sup>

Conforme al Artículo 216, el recurso de apelación procederá en contra de las siguientes resoluciones:<sup>493</sup>



<sup>489</sup> Artículo 80 Bis. de la LGRA.

<sup>490</sup> Artículo 215 de la LGRA.

<sup>491</sup> *Idem.*

<sup>492</sup> *Idem.*

<sup>493</sup> *Cfr.* Artículo 216 de la LGRA.



La admisión o rechazo de este recurso deberá resolverse en tres días hábiles<sup>494</sup>, en caso de irregularidades, se señalará un plazo no mayor de tres días hábiles para que el promovente subsane las omisiones o corrija los defectos<sup>495</sup>, una vez hecho esto, el Tribunal dará vista a las partes para que en un plazo no mayor a tres días hábiles manifiesten lo que a su derecho convenga<sup>496</sup>, una vez transcurrido el plazo se resolverá con los elementos que obren en autos.<sup>497</sup>

Respecto del estudio de los conceptos de señala el Artículo 218 que los conceptos de apelación se estudiaran atendiendo a su prelación lógica, privilegiando el estudio de aquellos de fondo, sobre los de procedimiento, a menos que al invertirlos, esto de como resultado la certeza de la inocencia del probable infractor, o, en el caso de que la autoridad investigadora sea el recurrente, las violaciones de forma hayan impedido conocer con certeza la responsabilidad del probable infractor.<sup>498</sup> Así mismo se preferirá el estudio de aquellas de las que se desprenda el sobreseimiento, la inocencia o la culpabilidad.<sup>499</sup>

En caso de que se revoque la sentencia dictada en primera instancia, si el recurrente es el servidor público o el particular, se ordenara su restitución de inmediato en el goce de los derechos que hubiese sido privado por la ejecución de la sanción, sin perjuicio de lo que se establezca en otras leyes.<sup>500</sup>

Situación que no sucederá con ciertos servidores públicos como señala el segundo párrafo del citado Artículo 219.

Se exceptúan del párrafo anterior, los Agentes del Ministerio Público, peritos oficiales y miembros de las instituciones policiales; casos en los que

---

<sup>494</sup> Artículo 217 de la LGRA.

<sup>495</sup> *Idem.*

<sup>496</sup> *Idem.*

<sup>497</sup> *Idem.*

<sup>498</sup> Artículo 218 de la LGRA.

<sup>499</sup> *Idem.*

<sup>500</sup> Artículo 219 de la LGRA.

la Fiscalía General de la República, las fiscalías y las procuradurías de justicia de las entidades federativas y las instituciones policiales de la Federación, de las entidades federativas o municipales, sólo estarán obligadas a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda la reincorporación al servicio, en los términos previstos en el apartado B, fracción XIII, del artículo 123 de la Constitución.<sup>501</sup>

Disposición que se desprende directamente de la Constitución.

Considero que con esto se abordaron los elementos más importantes del procedimiento de responsabilidad administrativa por la comisión de faltas administrativas graves.

#### 4.4 PARTICULARES VINCULADOS CON LA COMISIÓN DE FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES

El fundamento constitucional de la facultad del Tribunal de sancionar a los particulares deviene del Artículo 109, fracción IV, de la Constitución, el cual señala que los tribunales de justicia administrativa impondrán sanciones a los particulares, personas físicas o morales, que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves.<sup>502</sup>

Así la gran novedad de esta ley es la inclusión que se hace de los particulares como sujetos responsables, disposición que se replica Artículo 4 de la ley general, la cual señala que son sujetos de la ley "...Los particulares vinculados con faltas administrativas graves."<sup>503</sup>

---

<sup>501</sup> *Idem.*

<sup>502</sup> Artículo 109, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>503</sup> Artículo 4 de la LGRA.

Así, en la fracción tercera del Artículo 4, aparecen los particulares como sujetos de la ley, es decir, como probables responsables.

Como señala Graciela Buenrostro, “El hecho de que por primera ocasión se incluyan como sujetos responsables de infracciones en el ejercicio de la función pública a los particulares resulta un avance de gran importancia, ya que la corrupción implica, en muchos casos, la participación de cuando menos dos personas...”<sup>504</sup>

Otro aspecto a destacar de esta ley, es la inclusión de lo que se denominó *particulares en situación especial*,<sup>505</sup> los cuales, conforme a la ley, son “...candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público...”<sup>506</sup>

Los cuales también pueden cometer faltas conforme a la ley y ser sancionados, esto es novedoso en el sentido de que estos particulares que en algunos casos aspiran a ser servidores públicos pueden cometer faltas y al mismo tiempo ser sancionados, lo que evitaría que una persona que realice esos actos pueda acceder a un cargo público.

El último aspecto relevante en cuanto a los sujetos que esta ley regula, además de los servidores públicos, es la responsabilidad de las personas morales, la cual encontramos directamente en el texto constitucional, en el Artículo 109, fracción IV que antes se transcribió.

La ley le dedica dentro del Título Segundo *Mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas*, un capítulo a las personas morales, el cual es el Capítulo II *De la integridad de las personas morales*.

---

<sup>504</sup> Buenrostro Peña, Graciela, *op. cit.*, p. 60.

<sup>505</sup> Artículo 73 de la LGRA

<sup>506</sup> *Idem*.

Así, el artículo 24 señala que las personas morales serán sancionadas cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación y que dichos actos representen beneficios para la persona moral.<sup>507</sup>

Por lo que conforme con este Artículo, las personas morales pueden ser sancionadas.

Recapitulando, tenemos entonces tres nuevos sujetos que pueden ser sancionados conforme con la ley general, los cuales son los particulares, persona física, y los particulares, personas morales, ambas vinculadas a la comisión de faltas graves; y por último a los particulares en situación especial.

#### *4.4.1 Tipos de Faltas*

Estos tres grupos pueden cometer distintas faltas que darían lugar a la comisión de una falta grave, por lo que es conveniente estudiarlos por separado, comenzando con los más fáciles.

Respecto de los *particulares en situación especial* señala la ley que son aquellas que realizan los candidatos políticos, los miembros de sus equipos de campaña, los de equipos de transiciones de administración y los líderes de sindicatos del sector público, que soliciten o exijan algún beneficio por cohecho, ya sea para la campaña electoral, a cambio de ofrecer una ventaja indebida en el futuro si es que se obtiene el carácter de servidor público.<sup>508</sup>

De la lectura del artículo anterior podemos señalar entonces que en un primer momento, la ley se refiere a la falta grave por *cohecho*, para posteriormente en el segundo párrafo establecer que se puede sancionar por cualquiera de las faltas graves que señala la ley, por lo que todo lo señalado para dichas faltas en el apartado anterior de este trabajo, resulta aplicable.

---

<sup>507</sup> Artículo 24 de la LGRA.

<sup>508</sup> Artículo 73 de la LGRA.

Respecto de las personas morales, señalan los Artículos 24 y 25 de la ley general de la materia, lo mencionado anteriormente, que la persona moral debe obtener un beneficio y que la persona física que realice la conducta material o el acto debe obrar a nombre o representación de la persona moral<sup>509</sup>, además de que para determinar la responsabilidad, se valorara si al persona moral cuenta con una política de integridad<sup>510</sup>.

Lo importante es el Artículo 25, el cual señala la necesidad de que las empresas cuenten con una política de integridad, la cual es importante ya que como señala el autor Óscar Leonardo Ríos García "... cuando una persona moral se encuentre sujeta a un procedimiento de responsabilidad administrativa, la autoridad responsable valorará si la empresa cuenta con 'políticas de integridad'".<sup>511</sup>

Escapa al propósito de este trabajo hacer un análisis extensivo de la teoría en que se sustenta esta norma que permite sancionar a personas morales por la comisión de faltas administrativas, así mismo escapa el desarrollo de las políticas de integridad, sus elementos que las integran y su funcionamiento, lo que de ninguna forma soslaya su importancia.<sup>512</sup> Razón por la que aquí solo nos concentraremos en cómo es que la persona moral puede ser sancionada.

Las personas morales requieren para poder ser sancionadas que la falta la cometa una persona física<sup>513</sup>, pero "...el acto [...] deben proporcionar un 'beneficio' a la empresa.",<sup>514</sup> por lo que entonces retomando la idea del citado autor

---

<sup>509</sup> Artículo 24 de la LGRA.

<sup>510</sup> Artículo 25 de la LGRA

<sup>511</sup> Ríos García, Oscar, *op. cit.*, p. 73.

<sup>512</sup> Al respecto el análisis realizado por Óscar Leonardo Ríos García en su libro *Régimen de responsabilidades de los servidores públicos a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción* respecto de las políticas de integridad y los *compliance* puede resultar bastante interesante.

<sup>513</sup> Artículo 24 de la LGRA.

<sup>514</sup> Ríos García, Oscar, *op. cit.*, p. 82.

... El modelo de imputación atribuible es el anteriormente mencionado 'modelo de transferencia', es decir, que una persona física comete [...] el acto vinculado con la falta administrativa grave dentro de los fines de la empresa con el objetivo de conseguir un beneficio determinado, transfiriendo esa persona física la responsabilidad [...] administrativa a la empresa.<sup>515</sup>

Por lo que, de esta forma, una persona física puede realizar uno de los actos que se consideran faltas de particulares, que se analizaran a continuación, actuando bajo órdenes y sobre todo para beneficio de la empresa, transfiriéndole a esta la responsabilidad, por lo que la sanción terminara siendo para la empresa<sup>516</sup>.

Por último, respecto de los particulares personas físicas vinculados con faltas administrativas graves, señala la ley que:

Los actos de particulares previstos en el presente Capítulo se consideran vinculados a faltas administrativas graves, por lo que su comisión será sancionada en términos de esta Ley.<sup>517</sup>

Al igual que en el caso de las faltas graves de los servidores públicos, la ley señala un catálogo de faltas, cada una con su descripción típica, por lo que aquí solo las enunciare, señalando que todas las tesis señaladas en el capítulo de los servidores públicos, les son aplicables.

Las faltas son las siguientes, comprendidas entre los Artículos 66 a 72:

- Soborno

---

<sup>515</sup> *Idem.*

<sup>516</sup> Consideró que el trabajador queda libre de responsabilidad, porque más allá de que pueda estar actuando bajo coerción, el elemento característico de las faltas graves es el *beneficio*, y en este caso el trabajador de la persona moral no está realizando los actos para un beneficio personal, por lo que no se le podría imputar la responsabilidad.

<sup>517</sup> Artículo 65 de la LGRA

- Participación ilícita en procedimientos administrativos
- Tráfico de influencias
- Utilización de información falsa
- Obstrucción de facultades de investigación
- Colusión<sup>518</sup>
- Uso indebido de recursos públicos
- Contratación indebida de ex Servidores Públicos

Este es el catálogo de faltas que pueden dar lugar a una responsabilidad para el particular que las realice, siendo aplicable todo lo señalado para las faltas graves de los servidores públicos.

Como comentario final, entonces se puede establecer que el operador jurídico, la autoridad investigadora y las autoridades substanciadoras y resolutoras, deberán, al hablar de particulares, identificar entre los tres tipos que prevé la ley, ya que dependiendo a cuál se este refiriendo, es que cambiara la forma de integrar el Informa de Presunta Responsabilidad Administrativa, el acervo probatorio, y los tipos de sanciones, de aquí se sigue la relevancia de distinguirlos.

#### *4.4.2 Tipos de sanciones*

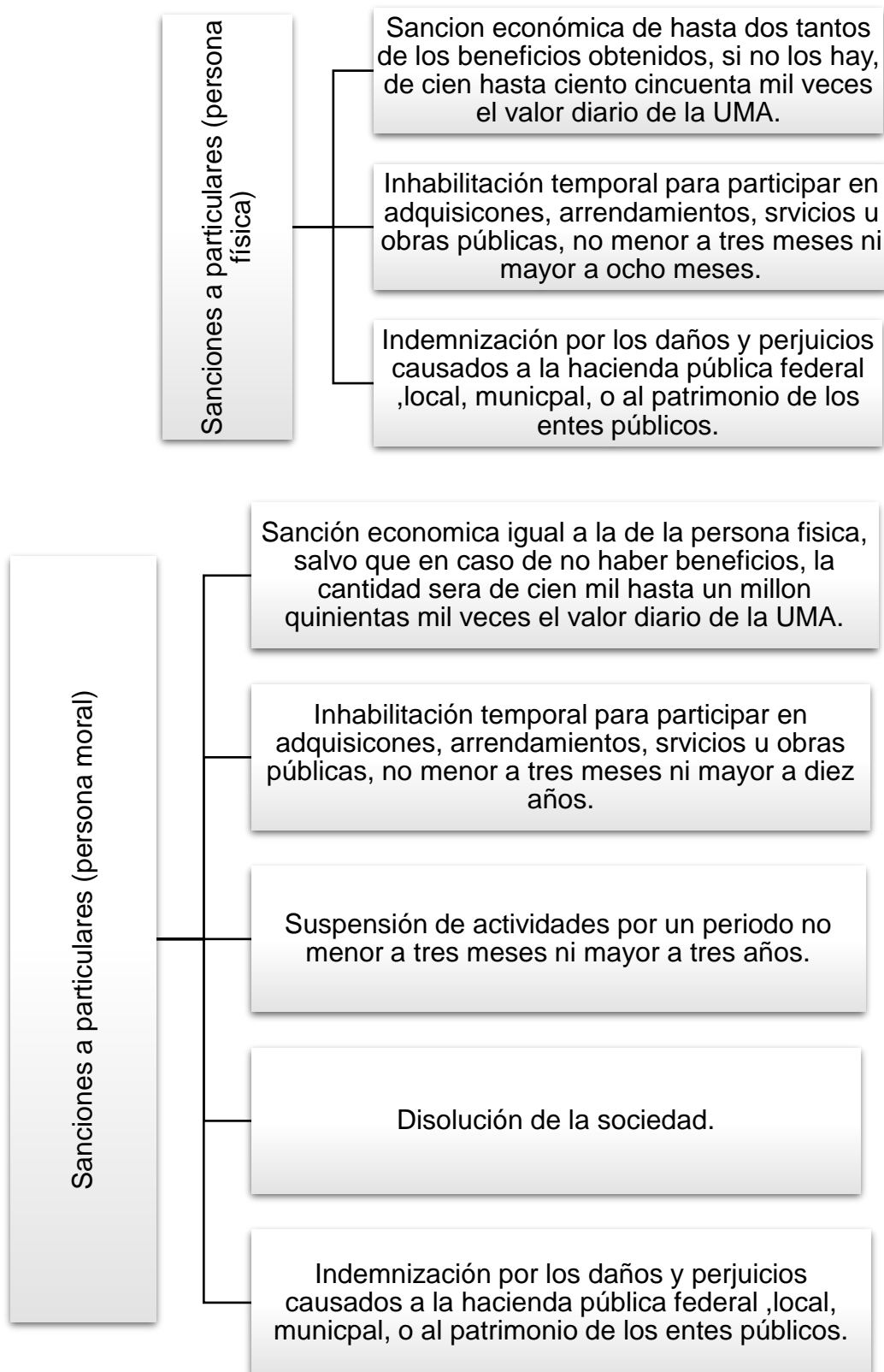
La ley en su Título Cuarto *Sanciones*, en el Capítulo III *Sanciones por Faltas de particulares*, hace la distinción entre las sanciones que le aplicaran a las personas físicas y aquellas que se le aplicaran a las personas morales.

Las sanciones para personas físicas se encuentran en el Artículo 81, el cual señala que son las siguientes:<sup>519</sup>

---

<sup>518</sup> Respecto de este artículo, la ley hace una precisión interesante en cuanto a que resulta aplicable a las transacciones comerciales internacionales, en donde fungirá como autoridad investigadora la Secretaría de la Función Pública, conforme con el cuarto párrafo del Artículo 70.

<sup>519</sup> *Cfr.* Artículo 81 de la LGRA.





En cuanto a las sanciones de las personas morales, como señalamos, el contenido de los Artículo 24 y 25 se vuelven de suma importancia<sup>520</sup>, ya que servirán para detectar si la empresa tenía riesgos que pudieron atenderse con las políticas de integridad.

Por lo que respecta a las sanciones previstas en los incisos 3 y 4, conforme con la ley, solo serán procedentes si la sociedad obtiene un beneficio económico y se acredita la participación de sus órganos de administración, vigilancia o de sus socios o cuando se advierta que la sociedad es usada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves.<sup>521</sup>

Conforme a las agravantes y atenuantes que se pueden presentar, señala el citado Artículo 81 respecto de las personas morales que será una atenuante a la imposición de sanciones cuando los órganos de administración, vigilancia, representación o los socios denuncien o colaboren en las investigaciones, y en caso contrario, si son conscientes de conductas que podrían ser consideradas faltas administrativas graves y no las denuncian, se considerará una agravante.<sup>522</sup>

Para la imposición de las sanciones se debe tener en cuenta lo que señala el Artículo 82 de la ley, a saber, el grado de participación en la falta de particulares; la reincidencia; la capacidad económica del infractor; el daño o puesta en peligro del adecuado desarrollo de la actividad del estado; y el monto del beneficio o del daño o perjuicio derivado de la infracción.<sup>523</sup>

Por último, señala el Artículo 83 de la ley, que el fincamiento de responsabilidades a los particulares es autónomo e independiente de la participación de un servidor público y así mismo las personas morales serán

---

<sup>520</sup> Artículo 81 de la LGRA

<sup>521</sup> *Idem.*

<sup>522</sup> Artículo 81 de la LGRA.

<sup>523</sup> Artículo 82 de la LGRA.

sancionadas independientemente de la responsabilidad de las personas físicas que actúan a su nombre o representación o para su beneficio.<sup>524</sup>

Como punto final es necesario mencionar las disposiciones comunes que aplican a las sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y las faltas de particulares.

Las cuales consisten en lo siguiente:<sup>525</sup>

- La suspensión o la destitución será ejecutada por el titular o por quien sea competente en el ente público correspondiente.
- La inhabilitación temporal será ejecutada en los términos de la resolución dictada.
- Las sanciones económicas serán ejecutadas por el Servicio de Administración Tributaria, en los términos del Código Fiscal de la Federación, o por su equivalente local.

Así mismo, en caso de existir temor fundado de que el responsable dilapidara sus bienes, el Tribunal podrá solicitar al Servicio de Administración Tributaria o a su equivalente local, para que proceda al embargo precautorio garantizando el cobro de las sanciones.<sup>526</sup>

---

<sup>524</sup> Aquí retomo el comentario señalado en líneas anteriores, la persona física que trabaja para la sociedad no debería de ser sancionada si no participa del beneficio, porque el bien jurídico tutelado es que no se haga daño a la hacienda pública, incluso se puede no iniciar una investigación cuando se advierte que no hay daño a la hacienda pública, por lo que si el beneficio solo es para la persona moral, la persona física no debería tener responsabilidad.

<sup>525</sup> Artículo 84 de la LGRA.

<sup>526</sup> Artículo 87 de la LGRA

En cuanto a los Artículos 88 y 89, su contenido es de especial importancia ya que establecen el mecanismo para obtener el beneficio de reducción de sanciones.

El Artículo 88 señala que quien realice la falta o participe en ella, podrá confesar su responsabilidad para acogerse al beneficio de reducción de sanciones, dicha confesión se puede realizar ante la autoridad investigadora.<sup>527</sup>

Mientras que el Artículo 89 señala que dicho beneficio reducirá entre el cincuenta y el setenta por ciento del monto de las sanciones que se impongan, y del total, cuando se trate de la inhabilitación temporal para participar en arrendamientos, adquisidores, servicios u obras públicas por faltas de particulares<sup>528</sup>, pero establece además ciertos requisitos que se deben cumplir, los cuales se enumeran a continuación.<sup>529</sup>

1. Que no se hay notificado al probable infractor del inicio del procedimiento.
2. Que quien pretenda acogerse al beneficio, sea la primera en aportar elementos suficientes para comprobar la existencia de la infracción y la responsabilidad de quien la cometió.
3. Que la persona que solicite el beneficio compare de forma plena con las autoridades investigadoras, substanciadora y resolutoras.
4. Que quien lo solicite, suspenda su participación en la infracción cuando se lo solicite la autoridad.
5. Además la autoridad constatará la veracidad de la confesión realizada.

Este artículo, es de suma importancia, ya que deja entrever el espíritu de la reforma en materia de combate a la corrupción, que es la prevención por encima del castigo, recordando en líneas anteriores, se señaló como la ley preveía que no se investigaría si el probable responsable desistía espontáneamente de realizar la conducta, lo que junto a este artículo, establecen que la finalidad de la ley, más allá

---

<sup>527</sup> Artículo 88 de la LGRA.

<sup>528</sup> Artículo 89 de la LGRA

<sup>529</sup> *Cfr. Idem.*

de sancionar, es prevenir y dar oportunidad al servidor público de corregir su actuación.

Las sanciones de particulares reflejan el problema de la sociedad mexicana, ya que son severas con aquellos particulares que cometen las conductas, en mi opinión esto es correcto, ya que como se mencionó en el primer capítulo, la corrupción se convirtió en México en parte de la cultura, por lo que parte del combate para erradicarla es que las personas sepan que también ellas son responsables y tienen sanciones por dichos actos, para quitar la mentalidad en donde solo el servidor público es corrupto.

#### *4.4.3 Procedimiento en sentido estricto por faltas de particulares*

Conforme con el apartado adjetivo de la ley, el procedimiento para las faltas cometidas por particulares se seguirá conforme con lo señalado para la comisión de faltas administrativas graves de servidores públicos, por lo tanto, todo lo señalado para dichas faltas en cuanto al procedimiento, es exactamente igual para las faltas de particulares.

### 4.5 FISCALES ANTICORRUPCIÓN

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción se creó por primera vez mediante el Acuerdo A/011/14, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de marzo de 2014.<sup>530</sup>

Conforme con este acuerdo, la Fiscalía "...tiene por objeto la investigación y persecución de los delitos relacionados con hechos de corrupción de competencia federal, así como cualquier otro delito cometido por un servidor público federal en el desempeño."<sup>531</sup>

Esta idea subsiste hasta el día de hoy, ya que en el año de 2021 fue expedida la nueva Ley de la Fiscalía General de la República, en cuyo Artículo 11, en la

---

<sup>530</sup> Gutiérrez, Oscar y Muñoz, Pablo, *op. cit.*, p. 87.

<sup>531</sup> Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo A/11/14*, México, 2014, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5336635&fecha=12/03/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5336635&fecha=12/03/2014)

fracción VI, aparece listada como parte integrante la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción.

Más adelante señala la ley, en el Artículo 12 las facultades que tienen las Fiscalías Especializadas, de las cuales hay que destacar la fracción VIII, la cual señala la colaboración de las fiscalías especializadas con las fiscalías de los estados, en el ámbito de su competencia, lo cual es de suma importancia y se piensa que muchos hechos de corrupción abarcan distintos ordenes de gobierno y distintas entidades federativas<sup>532</sup>, tómesese como ejemplo el Tren Maya, el cual afecta a cinco entidades federativas, por lo que los hechos derivados de dicha obra, pueden ser competencia federal o local, por lo que las fiscalías necesitan tener mecanismos de coordinación y de colaboración por ejemplo en el intercambio de información para la investigación eficiente de estos delitos.

Así mismo es importante esta fracción porque ella señala en e), que la fiscalía especializada representa a la fiscalía general "...ante los mecanismos e instancias especializadas, relacionados con los asuntos de su competencia."<sup>533</sup> como es el caso del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

Más adelante, en el Artículo 13 de la ley se enumeran las facultades específicas de cada Fiscalía Especializada, señalándose en la fracción V, que la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción, le corresponde "...la investigación y persecución de los delitos contenidos en el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal;"<sup>534</sup>

Es de llamar la atención que este Artículo prevé que las facultades de cada Fiscalía Especializada pueden ser ampliadas en el estatuto orgánico

---

<sup>532</sup> Artículo 12, fracción VIII de la Ley de la Fiscalía General de la República.

<sup>533</sup> *Idem.*

<sup>534</sup> Artículo 13, Fracción V, LFGR.

correspondiente, ya que estas fiscalías son organismos con autonomía técnica y de gestión en el ámbito de su competencia.<sup>535</sup>

Hasta el día en que se redacta esta tesis, dicho estatuto orgánico no ha sido publicado, solo se encuentran publicados dos Acuerdos en el Diario Oficial de la Federación, el mencionado Acuerdo A/011/14 y el Acuerdo A/003/19 por el que se instala la Fiscalía Especializada en combate a la Corrupción.<sup>536</sup>

Actualmente fue designada como titular de esta Fiscalía María de la Luz Mijangos Borja, a partir de marzo de 2019.<sup>537</sup>

Los delitos que se encargara de investigar eta Fiscalía son los siguientes:

- Ejercicio ilícito de servicio público<sup>538</sup>
- Abuso de autoridad<sup>539</sup>
- Coalición de servidores públicos<sup>540</sup>
- Uso ilícito de atribuciones y facultades<sup>541</sup>
- Del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos<sup>542</sup>
- Concusión<sup>543</sup>

---

<sup>535</sup> Artículo 13 de la LFGR

<sup>536</sup> Posteriormente en la nueva ley, la denominación de esta fiscalía cambio, como se puede consultar en el Acuerdo A7003/19, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 01 de marzo de 2019, disponible en

*[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551633&fecha=01/03/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551633&fecha=01/03/2019)*

<sup>537</sup> <https://www.gob.mx/fgr/estructuras/maria-de-la-luz-mijangos-borja>

<sup>538</sup> Artículo 214 del CPF.

<sup>539</sup> Artículo 215 del CPF.

<sup>540</sup> Artículo 216 del CPF.

<sup>541</sup> Artículo 217 del CPF.

<sup>542</sup> Artículo 217 TER. del CPF.

<sup>543</sup> Artículo 218 del CPF.

- Intimidación<sup>544</sup>
- Ejercicio abusivo de funciones<sup>545</sup>
- Tráfico de influencia<sup>546</sup>
- Cohecho<sup>547</sup>
- Cohecho a servidores públicos extranjeros<sup>548</sup>
- Peculado<sup>549</sup>
- Enriquecimiento ilícito<sup>550</sup>

Igual que como se prevé en la materia de responsabilidades administrativas, aquí también pueden ser sancionados particulares por la comisión de ciertos delitos de los enumerados arriba.

Estas fiscalías especializadas cobran mayor relevancia a partir del año 2019, en el que se reformó el Artículo 19 de la Constitución federal, para incluir los delitos de "...uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones..."<sup>551</sup> al catálogo de delitos graves que ameritan prisión preventiva oficiosa.

#### *4.5.1 Estados de la República que no cuentan con Fiscales Anticorrupción*

Recordando lo que se señaló en el capítulo segundo de este trabajo, la Constitución manda que el Sistema Nacional Anticorrupción, sea replicado en todas las entidades federativas, por lo que todas deben contar con una Fiscalía especializada en combate a la corrupción. Siendo además importante porque el Fiscal anticorrupción forma parte integrante del comité coordinador del sistema

---

<sup>544</sup> Artículo 219 del CPF.

<sup>545</sup> Artículo 220 del CPF.

<sup>546</sup> Artículo 221 del CPF.

<sup>547</sup> Artículo 222 del CPF.

<sup>548</sup> Artículo 222 bis. del CPF.

<sup>549</sup> Artículo 223 del CPF.

<sup>550</sup> Artículo 224 del CPF.

<sup>551</sup> Artículo 19 de la Constitución Federal.

anticorrupción, por lo que para el correcto funcionamiento del sistema federal y de los sistemas locales, en primer lugar, se deben hacer las adecuaciones legislativas para prever esta fiscalía y segundo se debe nombrar al titular de esta.

Con base en esto, en la tabla siguiente se pueden ver los estados que ya cuentan con el titular de la Fiscalía Especializada en combate a la corrupción, o su equivalente, designado.<sup>552</sup>

Cuentan con Titular designado	No cuentan con titular designado
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aguascalientes</li> <li>• Campeche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja California</li> <li>• Baja California Sur</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coahuila</li> <li>• Colima</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durango</li> <li>• Guerrero</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chiapas</li> <li>• Chihuahua</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudad de México</li> <li>• Estado de México</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guanajuato</li> <li>• Hidalgo</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jalisco</li> <li>• Michoacán</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Morelos</li> <li>• Nayarit</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevo León</li> <li>• Oaxaca</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puebla</li> <li>• Querétaro</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quintana Roo</li> </ul>	

<sup>552</sup> Tabla elaborada con información obtenida de la página oficial del Sistema Nacional Anticorrupción, <https://www.sna.org.mx/quienes-somos/>



<ul style="list-style-type: none"> <li>• San Luis Potosí</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sinaloa</li> <li>• Sonora</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tabasco</li> <li>• Tamaulipas</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tlaxcala</li> <li>• Veracruz</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yucatán</li> <li>• Zacatecas</li> </ul>	

Este hecho de la falta de fiscales cobra especial relevancia cuando se piensa que la falta de estos, evita que se integren por completo los comités coordinadores de los sistemas estatales. Provocando que se siga atrasando la entrada en funcionamiento pleno de estos comités.

Es decir, falta integrar a plenitud los Comités Coordinadores de los Sistemas Estatales Anticorrupción de Baja California, Baja California Sur, Durango y Guerrero, ya que por mandato constitucional, el modelo federal se debe replicar a nivel estatal, y a nivel federal el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción es parte del Comité Coordinador, por lo que a nivel local, los titulares de las fiscalías anticorrupción también integran el Comité Coordinador local, así que si falta que se designa el titular de una fiscalía, a su vez falta un miembro del Comité Coordinador de las entidades federativas mencionadas, lo que evita que se instauren al cien por ciento.

Aunque hay que mencionar que no son el único miembro de los comités coordinadores que no han sido nombrados en los sistemas anticorrupción locales.

#### 4.6 RETOS PARA LA ADECUADA OPERACIÓN DE LA INSTANCIA SANCIONADORA

De la investigación realizada se desprende el estado tan deplorable en que se encuentra toda la implementación del aparato normativo antes mencionado y el poco cuidado y atención que se pusieron.

Desde el año 2017, se buscó que se nombraran a los Magistrados que integrarían la Sección Tercera de la Sala Superior del Tribunal, lo cual debía ocurrir en los meses próximos, por lo que se designó a una sala auxiliar para cumplir con esta tarea mientras se nombraba a estos Magistrados,<sup>553</sup> esto en el año de 2017, lo cual no ocurrió hasta el año de 2021<sup>554</sup>, cuando fueron nombrados como Magistrados de la Sección Tercera, Julio Ángel Sabines Chesterking, como presidente de la misma y como Magistrada Natalia Téllez Torres Orozco.<sup>555</sup>

Misma situación ocurrió respecto de las salas especializadas en materia de responsabilidad administrativa, las cuales jamás recibieron nombramiento de los Magistrados que debieron integrarlas<sup>556</sup>, hasta el día en que se redacta esta Tesis no ha habido ningún nombramiento de los Magistrados que deberían integrar estas salas especializadas.

---

<sup>553</sup> Tribunal Federal de Justicia Administrativa, *Crea el TJA cinco salas para combatir la corrupción*, México, s.e., 2017, [https://www.tfja.gob.mx/sala\\_prensa/boletin\\_07\\_2017/](https://www.tfja.gob.mx/sala_prensa/boletin_07_2017/)

<sup>554</sup> Herrera, Luis “Magistrados anticorrupción, el eslabón olvidado”, *Reporte Indigo*, México, 2021, <https://www.reporteindigo.com/reporte/magistrados-anticorrupcion-el-eslabon-olvidado/>

<sup>555</sup> Nombramientos que se pueden consultar en el siguiente vinculo, [https://www.tfja.gob.mx/tribunal/sala\\_superior/](https://www.tfja.gob.mx/tribunal/sala_superior/)

<sup>556</sup> Robles de la Rosa, Leticia, “Gestan extinción de las salas anticorrupción; castigarían a empresas privadas por abusos”, *Excelsior*, México, 2021, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/gestan-extincion-de-salas-anticorrupcion-castigarian-a-empresas-privadas-por-abusos/1439117>

Este retraso injustificado en el nombramiento de los Magistrados tanto de la Sección Tercera, como de las Salas especializadas motivo que, en el año de 2021, el Senado de la República, a través de la Comisión de Justicia aprobara un proyecto para la desaparición de estas Salas especializadas y que sus atribuciones pasen a la Sección Tercera del Tribunal.<sup>557</sup>

Esto nos lleva a plantear una última cuestión, como señala el autor Sergio Huacuja, parafraseándolo, respecto de la constitucionalidad de las resoluciones que emitió la sala auxiliar encargada de la materia de las responsabilidades administrativas, ya que la constitución en el Artículo 73, fracción XXXIX-H, designa que el encargado de esta tarea es la Sección especializada de la Sala Superior de este tribunal.<sup>558</sup>

Es motivo de análisis lo anteriormente transcrito, debido a que el retraso en el nombramiento de los Magistrados correspondientes, que llevó a transferir la competencia designada constitucionalmente a un órgano en específico, a otro, es un despropósito jurídico, ya que se estaría cayendo en la situación donde una circular<sup>559</sup> interna del Tribunal estaría modificando una norma constitucional, lo cual no puede realizarse en ningún supuesto.

El problema de estos nombramientos, radican más en el terreno de lo político que de lo jurídico ya que en realidad la falta de nombramientos no se realizó por

---

<sup>557</sup> Senado de la República, “Aprueba comisión desaparecer salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas”, *Boletines*, México, 2021, núm. 1025, <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/50570-aprueba-comision-desaparecer-salas-especializadas-en-materia-de-responsabilidades-administrativas.html>

<sup>558</sup> Huacuja Betancourt, Sergio Eduardo, “Estado actual del Sistema Nacional Anticorrupción: nacimiento, desarrollo, retos y perspectivas”, *Cuadernos de gobernabilidad y fiscalización*, México, UNAM, 2021, cuaderno número 42, p. 42. [https://sug.unam.mx/docs/publicaciones/cuaderno\\_42.pdf](https://sug.unam.mx/docs/publicaciones/cuaderno_42.pdf)

<sup>559</sup> Disposición Administrativa normativa de jerarquía inferior a una ley.

una deficiencia normativa, sino porque las fuerzas políticas encargadas de la designación de estos no lograron ponerse de acuerdo.

Habrá que esperar para ver si finalmente se aprueba la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, respecto de la desaparición de las Salas especializadas en materia de responsabilidad administrativa.

También habrá que esperar a ver si en un periodo más corto de tiempo se da el nombramiento del tercer Magistrado que debe integrar la Tercera Sección de la Sala Superior, para poder ver si realmente es eficiente su funcionamiento.

Con este apartado finaliza este trabajo de investigación, que por la naturaleza de la materia resulto ser bastante amplio, ya que la reforma del 27 de mayo de 2015 fue demasiado amplia, modificando hasta el año 2017, una serie de distintas leyes, lo que hace que sean muy extensos todos los aspectos de la lucha contra la corrupción, ya que al ser un problema institucional, requiere de la cooperación de muchas autoridades y se debe de atacar desde distintas ópticas, como la transparencia o la fiscalización, por lo que se concluye este trabajo señalando que es de suma importancia el estudio de estas normas e instituciones, porque la corrupción es uno de los problemas más importantes de la vida nacional y es fundamental su erradicación si se piensa en tener un nivel de desarrollo como país más alto.

## CONCLUSIONES

1. La corrupción es un fenómeno que comprende una variedad de conductas distintas y que muchas veces depende de criterios axiológicos y morales, lo que la vuelve difícil de ser definida, por lo que se propone definirla como *todo aquel comportamiento o acción realizada por los servidores públicos o los particulares con la intención de obtener un beneficio personal, abusando del empleo o cargo público que se ostenta, de la ley o de cualquier otro medio, anteponiendo intereses personales al beneficio colectivo, permitiendo un aumento económico y patrimonial injustificado, que termina con un costo elevado que paga la sociedad en su conjunto, que además debilita la confianza en las instituciones Estatales*. Definición que la constriñe al ámbito público, dejando fuera criterios morales, y que atiende a los valores del servicio público.

2. Los índices internacionales que miden la corrupción juegan un papel fundamental para tener una visión crítica y realista de la situación en materia de corrupción de los países, en el caso mexicano, se propone que dichos índices, como el de Percepción de Corrupción, el Barómetro Global de la Corrupción, o las mediciones del Banco Mundial, por lo que se propone que dichos índices y las acciones para mejorar en ellos sean integrados al Plan Nacional de Desarrollo.

3. El estudio de los índices de medición y de las estadísticas recopiladas por el INEGI demuestran que la confianza de la ciudadanía en las instituciones disminuye drásticamente, convirtiéndose la corrupción en una especie de trámite aparte o de impulso necesario para la actividad gubernamental, afectando la relación de la ciudadanía con la sociedad, que actualmente es un problema generalizado que proponemos se frene rescatando principios éticos mencionados para el servicio público..

4. Ante este panorama se propone que el INEGI separe la sección encargada de medir la corrupción que se encuentra en las distintas encuestas que realiza como la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental, para crear una encuesta que abarque los cuatro principales instrumentos de medición de la corrupción, que son

las percepciones, las experiencias, las evaluaciones externas y los aspectos administrativos, la cual se lleve a cabo cada año, lo que permitiría tener información actualizada de la situación, para evaluar el impacto de la política en materia de combate a la corrupción, ya que de otra forma, la corrupción se mide de forma conjunta a otros datos, sin ser el aspecto principal de las actuales encuestas.

5. La corrupción en México esta normalizada socialmente, lo que deriva de factores económicos, institucionales políticos y sociales, entonces el combate a la corrupción no debe centrarse en el castigo o la sanción, sino en la prevención, buscando corregir dichos factores, por lo que el Plan Nacional de Desarrollo debería incluir políticas diseñadas con este propósito.

6. La reforma en materia de combate a la corrupción del 27 de mayo de 2015, ha demostrado que no fue suficiente para atacar este problema, ya que la reforma se concentró más en la sanción y en integrar aspectos procesales a la Constitución que en establecer bases sólidas en materia de prevención, por lo que se propone se reforme el marco regulatorio, para que además de que se contemplen las sanciones a que pueden ser sujetos los servidores públicos, se incluya un catálogo de valores y principios específicos para el servicio público, los cuales se propone se obtengan de encuestas a la ciudadanía, para saber lo que ellos consideran más valioso para el servicio público. Como punto de partida, considero adecuados los valores y principios señalados en los lineamientos para la emisión del Código de ética a nivel federal, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de octubre de 2018, el cual prevé como principios del servicio público los siguientes: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, economía, disciplina, profesionalismo, objetividad, transparencia, rendición de cuentas, competencia por merito, eficacia, integridad y equidad; y como valores que rigen el servicio público los siguientes, interés público, respeto, respeto a los derechos humanos, igualdad y no discriminación, equidad de género, entorno cultural y ecológico, cooperación y liderazgo, pero debemos instrumentar acciones que hagan que se cumplan, porque no es suficiente que se enuncien.

7. Se propone también reformar el Artículo 113 constitucional que prevé la existencia del Sistema Nacional Anticorrupción para que integre en su fracción primera aumentar el número de integrantes del Comité Coordinador a once miembros, de los cuales los cuatro que se aumenten, uno más sea parte del Comité de Participación Ciudadana, de los otros dos, uno sea propuesto por la Universidad Nacional Autónoma de México y el otro por las asociaciones civiles cuyo objeto sea el combate a la corrupción, que deberán ser aprobados por el Comité de Participación Ciudadana, esto con la finalidad de que el voto de la ciudadanía en materia de corrupción pase de ser solo uno a cinco, dándole más peso a la ciudadanía en este órgano. Situación que se debe replicar en las entidades federativas.

8. Además se propone reformar el penúltimo párrafo del citado artículo con la finalidad de que se dote de fuerza al Comité Coordinador haciendo a sus recomendaciones vinculantes, esto con la finalidad de que, si un órgano cualquiera del gobierno es objeto de una recomendación, dicha recomendación sea implementada de forma total, lo cual además generaría verdadera acción por parte de este órgano, el cual parece no notar los hechos que suceden en el país, prueba de esto es que en el transcurso del tiempo desde su creación ha emitido dos recomendaciones, cuando México ha enfrentado numerosos casos de corrupción de trascendencia nacional, ante los cuales este comité ha guardado silencio. Debiendo ser también vinculantes las de los Comités Coordinadores locales.

9. Considero que el caso del Estado de México, el cual integra sistemas municipales anticorrupción, es altamente eficiente, como se explicó, gracias a la participación ciudadana, por lo tanto, considero adecuado reformar el último párrafo del Artículo 113 constitucional, con la finalidad de incluir los sistemas municipales anticorrupción en todo el territorio de la República, ya que como se señaló en la entrevista con el Contralor del Municipio de Tultitlán, la participación ciudadana de los sistemas locales, juega un papel fundamental en la supervisión para la prevención de los hechos de corrupción.

10. Ante la incapacidad del Comité Coordinador de implementar la Plataforma Digital Nacional, se propone que su administración e integración se integre a la Plataforma Nacional de Transparencia, quedando a cargo del INAI y del Sistema Nacional de Transparencia, con la finalidad de tener una base única de datos que agrupe toda la información, además de que el INAI cuenta con los recursos económicos y técnicos para implementar los sistemas electrónicos faltantes de la Plataforma Digital Nacional.

11. El Comité de Participación Ciudadana es un gran avance en el diseño institucional de la reforma anticorrupción, ya que por primera vez se tiene un órgano de la sociedad civil cuyo propósito, es coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, el problema radica en que sus facultades se encuentran limitadas a que solo puede participar por medio de la Comisión Ejecutiva, por lo tanto, propongo reformar el Artículo 21 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción para reformar la fracción VI, para que este comité cuente con la facultad de celebrar congresos con la participación de organizaciones de la sociedad civil, cuyo objeto sea el combate a la corrupción, la transparencia, la rendición de cuentas o la fiscalización, y con la academia, para que de dichos congresos se obtenga la política pública en materia de combate a la corrupción, transparencia, rendición de cuentas y fiscalización de recursos públicos, que será propuesta al Comité Coordinador, a través de la Comisión Ejecutiva, para que de aprobarse, dicha política sea enviada al Ejecutivo Federal para su integración al Plan Nacional de Desarrollo.

12. También como forma de dotar de contenido en materia de prevención al Comité de Participación Ciudadana, propongo que sea el órgano encargado de emitir el Código de Ética que deberán observar todos los miembros de la Administración Pública Federal, esto con la finalidad de tener un único código, redactado por personas de la sociedad, ya que esta es finalmente quien reciente el actuar de la administración; a nivel local, sería dado por el comité de participación ciudadana local, y a nivel municipal por el comité de participación ciudadana municipal.



13. Para que el funcionamiento de dicho código resulte eficaz, se propone reformar el Artículo 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para que el incumplimiento de las disposiciones del Código de Ética, sean causa de una falta administrativa no grave. Misma situación que deberá observarse en las leyes estatales y sus respectivos Códigos de Ética.

14. El propósito de todas estas reformas mencionadas con anterioridad, es cambiar el enfoque del combate a la corrupción, para pasar de concentrarse en la sanción, a mejor enfocarse en la prevención, de ahí que sea importante dotar de verdaderas herramientas y autonomía a los distintos órganos que conforman este sistema, además de diversificar las voces que participan y toman decisiones, incluyendo de forma más amplia a la sociedad civil y a la academia, para que no sea un sistema al que se le imponga la agenda del Ejecutivo Federal.

15. Consecuentemente se debe reformar el último párrafo del Artículo 113 constitucional, para que estas modificaciones al diseño institucional sean obligatorias en su implementación a nivel local.

16. Por último, reitero la importancia de la prevención, siendo su aspecto más importante la capacitación correcta sobre sus funciones a los servidores públicos, lo cual se debe realizar interinstitucionalmente, a través de dependencias únicas que se dediquen a la certificación de dichos servidores públicos.

17. La hipótesis de este trabajo consistía en afirmar que *El Sistema Nacional Anticorrupción es un sistema eficiente para el combate a la corrupción de los servidores públicos en México*, lo cual a través de la investigación realizada se demostró que es incorrecto, por lo que México se encuentra en el mismo lugar que hace cinco años, teniendo una ciudadanía que desconfía de las autoridades; a ojos internacionales los actos de corrupción imperan impunemente, mientras que se diseñó un sistema que solo sirvió en el papel, derivado de la falta de vinculatoriedad de las tareas que realiza.

## BIBLIOGRAFÍA

Amparo Casar, María, *México: Anatomía de la corrupción*, 2a. ed., México, Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, CIDE IMCO, 2016, [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia\\_Corrupcion\\_2-Documento.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corrupcion_2-Documento.pdf)

Aristegui Noticias, "Caso OHL, 'corrupción más grave de la historia reciente': abogado en CNN", *Aristegui Noticias*, México, 2010, <https://aristeguinoicias.com/1009/mexico/el-de-ohl-es-el-caso-de-corrupcion-mas-grave-de-la-historia-reciente-de-nuestro-pais-diez-gargari-en-cnn/>

Aristóteles, *Política*, 24a. ed., trad. de Antonio Gómez Robledo, México, Porrúa, 2016.

Auditoría Superior de la Federación, *Acerca de la ASF*, México, s.e., s.f., [https://www.asf.gob.mx/Section/45\\_Acerca\\_de\\_la\\_ASF](https://www.asf.gob.mx/Section/45_Acerca_de_la_ASF)

Barragán, Almudena, "El incomodo despido de Irma Eréndira Sandoval", *El País*, México, El País, 2019, <https://elpais.com/mexico/2021-06-28/el-incomodo-despido-de-irma-erendira-sandoval.html>

Bautista, Oscar, "Medidas y medios para combatir la corrupción", *Colección Ética pública y prevención de la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2017. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5091-medidas-y-medios-para-combatir-la-corrupcion-coleccion-inap>

Beauregard, Luis Pablo, "Un video muestra a la policía tratando de inculpar al abogado rival de OHL", *El País*, México, 2015, [https://elpais.com/economia/2015/09/15/actualidad/1442294735\\_453796.html](https://elpais.com/economia/2015/09/15/actualidad/1442294735_453796.html)

BLUMENKRON ESCOBAR, FERNANDO, *Origen y funcionamiento del sistema nacional anticorrupción*, México, Flores editor y distribuidor, 2019.

Buenrostro Peña, Graciela, *Las sanciones disciplinarias en el sistema nacional anticorrupción mexicano*, México, Porrúa, 2019.

Carbonell, Miguel, *El principio de legalidad en material penal (análisis del artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución mexicana)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, s.f., p. 5, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/download/14185/15396>

Castillo, Miriam *et. al.*, “La estafa maestra graduados en desaparecer dinero público”, *Animal Político*, México, Animal Político, s.f., <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>

Conde, Napoleón y Suárez, Miguel Ángel, *Argumentación jurídica*, México, UNAM, 2009, p. 55 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4057/7.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Cullell, Jon Martín, “Varios vídeos muestran a un hermano de López Obrador recibiendo dinero para campañas electorales”, *El País*, México, El País, 2020, <https://elpais.com/mexico/2020-08-21/varios-videos-muestran-al-hermano-de-lopez-obrador-recibiendo-dinero-para-actividades-de-la-campana-electoral-en-chiapas.html>

De la Rosa, Yared, “Tres años de AMLO: escándalos que desafían el ‘barrido de las escaleras’”, *Forbes México*, México, Forbes México, 2021, <https://www.forbes.com.mx/politica-tres-anos-de-amlo-escandalos-que-desafian-el-barrido-de-las-escaleras/>

Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo A/11/14*, México, 2014, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5336635&fecha=12/03/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5336635&fecha=12/03/2014)

El Financiero, “AMLO tiene muy poco que presumir de su lucha contra la corrupción: Financial Times”, *El Financiero*, México, El Financiero, 2021, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/11/22/amlo-tiene-muy-poco-que-presumir-de-su-lucha-contra-la-corrupcion-financial-times/>

Entrevista a Lic. Juan Armando Luna Ávila Contralor del Municipio de Tultitlán en el Estado de México de Fecha 11 de febrero de 2022.

Exposición de motivos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, emitida por la Cámara de Senadores, el viernes 13 de diciembre de 2013, <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8l0w3ky6dWw2tIsbGUuCyMYo9iNTkJhE281Vr9MLsske/nuy/v1T/JP+LidsjgzQVUx4XWQ==>

Fix-Zamudio, Héctor, “Concepto y Contenido de la Justicia Administrativa”, en Cienfuegos, David y Miguel López (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 2005, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1624-estudios-en-homenaje-a-don-jorge-fernandez-ruiz-derecho-procesal>

Francisco Javier Camacho “Contrataciones públicas...” en López, Miguel Y Cancino, Rodolfo (coords.), *La contratación pública y el sistema nacional anticorrupción*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5857-lacontratacion-publica-y-el-sistema-nacional-anticorrupcion>

Gallegos, Zorayda, “Javier Duarte acepta ser juzgado por delincuencia organizada y lavado de dinero”, *El País*, México, 2017, [https://elpais.com/internacional/2017/07/04/mexico/1499189320\\_029517.html](https://elpais.com/internacional/2017/07/04/mexico/1499189320_029517.html)

Gándara Ruiz Esparza, Alberto, *Derecho disciplinario mexicano: nuevo sistema nacional anticorrupción*, México, Porrúa, 2016.

Garza, Marco, “El tren maya: ¿cómo sí?”, *El Financiero*, México, El Financiero, 2022, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/marco-garza-campos/2022/01/17/el-tren-maya-como-si/>

Gutiérrez, Oscar y Muñoz, Pablo, *Sistema nacional anticorrupción diseño normativo e institucional*, México, Porrúa, 2019.

Herrera, Luis “Magistrados anticorrupción, el eslabón olvidado”, *Reporte Indigo*, México, 2021, <https://www.reporteindigo.com/reporte/magistrados-anticorrupcion-el-eslabon-olvidado/>

Huacuja Betancourt, Sergio Eduardo, “Estado actual del Sistema Nacional Anticorrupción: nacimiento, desarrollo, retos y perspectivas, *Cuadernos de gobernabilidad y fiscalización*, México, UNAM, 2021, cuaderno número 42, [https://sug.unam.mx/docs/publicaciones/cuaderno\\_42.pdf](https://sug.unam.mx/docs/publicaciones/cuaderno_42.pdf)

Indetec Federalismo Hacendario, “Pacto por México. Acuerdos”, *Indetec Federalismo Hacendario*, México, núm. 178, enero de 2013, <https://biblat.unam.mx/hevila/INDETECFederalismohacendario/2013/no178/2.pdf>

INEGI, *Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017 Principales Resultados*, México, INEGI, 2017, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017\\_principales\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf)

-----, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019*, México, INEGI, 2019 <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>

-----, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENICIG) 2015 Principales Resultados*, México, INEGI, 2015, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2015/doc/encig15\\_principales\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2015/doc/encig15_principales_resultados.pdf)

-----, “Corrupción: una revisión conceptual y metodológica”, *En Números, Documentos de Análisis y Estadísticas*, México, vol. 1, núm. 7, julio-septiembre de 2016. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5244-corrupcion-una-revision-conceptual-y-metodologica-en-numeros-documentos-de-analisis-y-estadisticas-num-07-coleccion-inegi>

-----, “El Sistema Nacional Anticorrupción y el quehacer de los Órganos Internos de Control”, *En Números, Documentos de Análisis y Estadísticas*, México, vol. 1, núm. 17, mayo-agosto de 2019. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825194284.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825194284.pdf)

-----, *Censo de procuración de justicia federal 2020*, México, INEGI, 2021, p. 28

Ley General de Responsabilidad Administrativa.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Montoya Aguirre, María, “Historia de un tren sin dirección: la ASF y el Ten Maya”, *Nexos y Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*, México, Nexos, 2021,

<https://anticorrupcion.nexos.com.mx/historia-de-un-tren-sin-direccion-la-asf-y-el-tren-maya/>

Ossa Arbeláez, Jaime, “Derecho administrativo sancionador”, en Góngora Pimentel, Genaro David, *El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, s.f., <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2564/17.pdf>

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23a. ed., España, RAE, 2016.  
Ríos García, Oscar, *Régimen de responsabilidades de los servidores públicos a la luz del sistema nacional anticorrupción*, México, Tirant lo Blanch, 2020.

Robles de la Rosa, Leticia, “Gestación extinción de las salas anticorrupción; castigarían a empresas privadas por abusos”, *Excelsior*, México, 2021, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/gestacion-extincion-de-salas-anticorrupcion-castigarian-a-empresas-privadas-por-abusos/1439117>

Secretaría de la Contraloría, *Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios*, México, s.e., s.f., <https://portal.secogem.gob.mx/sistema-anticorrupcion-estado-mexico-municipios>

Secretaría de la Función Pública, *¿Qué hacemos?*, México, s.e., s.f., <https://www.gob.mx/sfp/que-hacemos>

-----, *¿Qué son los Órganos Internos de Control y las Unidades de Responsabilidades?*, México, s.e., s.f., <https://perfilestoic.funcionpublica.gob.mx/directorio/oic.html>

-----, *8 Acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de intereses*, México, s.e., 2015, <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/acciones-ejecutivas-para-prevenir-la-corrupcion-y-evitar-posibles-conflictos-de-interes>

-----, *códigos de Ética en las entidades federativas*, México, s.e., 2017  
<https://www.gob.mx/sfp/documentos/codigos-de-etica-en-las-entidades-federativas>

Secretaría de la Función Pública, *Denuncia Ciudadana de la Corrupción*, México, s.e., s.f.,  
<https://sidec.funcionpublica.gob.mx/#/>

Secretaría de Relaciones Exteriores, Consulado de Carrera de México en Calexico,  
*Aspectos Principales*, s.l., s.e., s.f.,  
<https://consulmex.sre.gob.mx/calexico/index.php/component/content/article/4-articulos/58-pacto-por-mexico>

Secretaría de Relaciones Exteriores, Embajada de México en Italia, *Pacto por México*, s.l.,  
s.e., s.f.,  
[https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto\\_por\\_mexico.pdf](https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf)

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, *Sistemas Municipales Anticorrupción*, México, SESAEMM, 2022,  
[https://sesaemm.gob.mx/sistemas\\_anticorrupcion-05-sistemas\\_municipales\\_anticorrupcion/](https://sesaemm.gob.mx/sistemas_anticorrupcion-05-sistemas_municipales_anticorrupcion/)

Secretaría ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, *¿Cómo vamos? sesiones del Comité Coordinador*, México, s.e., s.f., <https://www.sesna.gob.mx/como-vamos/>

Senado de la República, "Aprueba comisión desaparecer salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas", *Boletines*, México, 2021, núm. 1025,  
<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/50570-aprueba-comision-desaparecer-salas-especializadas-en-materia-de-responsabilidades-administrativas.html>



-----, "Complejidad metodológica para medir la corrupción", *Temas estratégicos* 64, México, Senado de la República, 2018, p. 3, [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4160/reporte\\_64\\_VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4160/reporte_64_VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Sistema Nacional Anticorrupción, *Seguimiento sistemas locales anticorrupción*, México, s.e., s.f., pp. 3-4, [https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/08/Seguimiento\\_32SLA\\_27\\_08\\_21.pdf](https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/08/Seguimiento_32SLA_27_08_21.pdf)

Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, *¿Qué es el sistema nacional de transparencia?*, México, SNT, s.f., [https://snt.org.mx/?page\\_id=431](https://snt.org.mx/?page_id=431)

Solares Mendiola, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1327-la-auditoria-superior-de-la-federacion-antecedentes-y-perspectiva-juridica>

Solicitud de acceso a la información pública realizada a la Secretaría de la Función Pública, con número de folio asignado: 330026521000284. De fecha 12 de octubre de 2021.

Solicitud de acceso a la información pública realizada a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, con número de oficio: SE/UT/170'/2021, de fecha 13 de diciembre de 2021.

Tesis (III Región) 4o.37 A (10a.), *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, mayo de 2014, p. 2096.

Tesis (III Región) 4o.37 A (10a.), *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, mayo de 2014, p. 2096.

Tesis 1a. CCCXVI/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, septiembre de 2014, p. 572.

Tesis 2a./J. 124/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, noviembre de 2018, p. 897.

Tesis I.1o.A.224 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, noviembre de 2019, p. 2478.

Tesis I.1o.A.E.3 CS (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, abril de 2016, p. 2515.

Tesis I.4o.A.114 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. IV, junio de 2018, p. 3199.

Tesis I.4o.A.115 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. IV, junio de 2018, p. 3117.

Tesis P./J. 1/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, febrero de 1996, p. 52.

Tesis P./J. 100/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1667.

Transparencia Internacional, *About*, s.l.i., Transparencia Internacional, s.f.  
<https://www.transparency.org/en/about>

-----, *Corruption perceptions index*, s.l.i., Transparencia Internacional, s.f.  
<https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>

-----, *Global corruption barometer Latin America and the Caribbean*, s.l.i., -----, s.f.  
<https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/corruption-on-the-rise-in-latin-america-and-the-caribbean/results/mex>

-----, *Global corruption barometer*, s.l.i., Transparencia Internacional, s.f.  
<https://www.transparency.org/en/gcb>

-----, *Research*, s.l.i., Transparencia Internacional, s.f.  
<https://www.transparency.org/en/research>

-----, *What we do*, s.l.i., Transparencia Internacional, s.f.  
<https://www.transparency.org/en/what-we-do>

Transparencia Mexicana, *¿Quiénes somos?*, Transparencia Mexicana,  
<https://www.tm.org.mx/historia/>

-----, *Cae de nuevo México en Índice Global de Corrupción: Transparencia Mexicana*, México, Transparencia Mexicana, 2018, <https://www.tm.org.mx/ipc2017/>  
Transparencia Mexicana, *México, estancado en percepción de la corrupción*, México, Transparencia Mexicana, 2016, <https://www.tm.org.mx/ipc2015/>

Tribunal Federal de Justicia Administrativa, *Crea el TJA cinco salas para combatir la corrupción*, México, s.e., 2017,  
[https://www.tfja.gob.mx/sala\\_prensa/boletin\\_07\\_2017/](https://www.tfja.gob.mx/sala_prensa/boletin_07_2017/)

-----, *Nuestra Historia*, México, s.e., s.f., <https://www.tfja.gob.mx/tribunal/historia/>

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *Video Conmemorativo del 78º Aniversario del TFJA*, México, s.e., 2014,  
[https://www.tfja.gob.mx/sala\\_prensa/videos2014/](https://www.tfja.gob.mx/sala_prensa/videos2014/)

Vásquez, Luis, "Derechos humanos y corrupción en México: una radiografía", en Tablante, Carlos y Morales Mariela (eds.), *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018.  
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5096-impacto-de-la-corrupcion-en-los-derechos-humanos>