



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

El sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en México, aciertos, deficiencias y retos en los procedimientos y recursos administrativos a la luz del sistema nacional anticorrupción.

TESIS

Que para obtener el título de
Licenciado en Derecho

PRESENTA

Josué Norberto García Hernández

DIRECTOR DE TESIS

Mtro. Cristian Miguel Acosta García



Santa Cruz Acatlán, Naucalpan, Estado de México de 2019



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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO PRIMERO. REGULACIÓN Y DEVENIR HISTÓRICO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN CUANTO AL TÍTULO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	1
1.1. Una aproximación constitucional a las responsabilidades de los servidores públicos a través de la normatividad constitucional vigente de 1917 a 1982.	1
1.1.1. La responsabilidad penal de los altos funcionarios y la comisión de delitos oficiales.	5
1.1.2. La responsabilidad política en la Constitución de 1917.	10
1.1.3. La responsabilidad civil en la Constitución de 1917.	15
1.1.4. Ley Reglamentaria de los Artículo 104 y 105 de la Constitución Federal, de junio de 1896, “Ley Díaz”.....	16
1.1.5. Ley de Justicia Fiscal de 1936, una primera aproximación a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.....	18
1.1.6. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y los Altos Funcionarios de los Estados de 1940, “Ley Cárdenas”.	20
1.1.7. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967.....	22
1.1.8. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y los altos Funcionarios de los Estados, de 1980 “Ley López Portillo”.	23
1.2. Reforma constitucional de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos.....	25
1.2.1. Generalidades del nuevo marco constitucional en materia de responsabilidades de los servidores públicos.....	28
1.2.2. Genealogía constitucional de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.....	38
1.2.1 Responsabilidad política de los servidores públicos en la reforma constitucional de 1982.	44
1.2.3 Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos Prevista en la Reforma Constitucional de 1982.	50
1.2.4 Responsabilidad civil de los servidores públicos prevista en la reforma constitucional de 1982.	54

1.2.5 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.	56
1.2.6 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002.	72
1.3. Reforma constitucional de mayo de 2015 en materia anticorrupción.	77
1.4. Apuntes capitulares.....	86
 CAPÍTULO SEGUNDO. EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.	90
2.1 Un acercamiento doctrinal, el derecho administrativo sancionador como punto de partida de las responsabilidades administrativas.	90
2.2 Las leyes generales como mecanismo de homogenización a través del Sistema Nacional Anticorrupción.	108
2.3 Estructura del Sistema Nacional Anticorrupción, aciertos y deficiencias en su regulación y en las facultades de su integración.....	116
2.4 El papel del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo Juicio de Responsabilidad Administrativa de Servidores Públicos.	132
2.5 Apuntes capitulares.....	139
 CAPÍTULO TERCERO. EL NUEVO PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS A LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.	144
3.1. Diferencias entre la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la nueva Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	144
3.2. Forma de sustanciación del procedimiento de responsabilidades previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	159
3.3. Nueva forma de sustanciación del procedimiento de responsabilidades de servidores públicos.	164
3.4. La integridad de las personas jurídico colectivas y las reglas específicas para imponerles sanciones.	187
5. Apuntes capitulares.....	193
 CAPÍTULO CUARTO. RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.	198

4.1 El significativo jurídico doctrinal de “recurso” como punto de partida.	198
4.1.1 Ontología y características de los recursos administrativos.....	199
4.1.3. Ontología y características de los recursos jurisdiccionales.	203
4.1.4 Los recursos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.....	205
4.2 El Recurso de Revocación y su Similitud con el Recurso Administrativo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	207
4.2.1 Sujetos legitimados para su interposición y supuestos de procedencia del Recurso de Revocación.....	208
4.2.2 Procedimiento.....	209
4.2.3 Autoridades encargadas de tramitar y resolver sobre el Recurso de Revocación.....	210
4.2.4 Ventajas y desventajas.....	214
4.3 Recurso de Inconformidad y la Facultad de los Denunciantes para Promoverlo.	215
4.3.1 Sujetos legitimados para su interposición y supuestos de procedencia del Recurso de Inconformidad.....	216
4.3.2 Procedimiento.....	217
4.3.3 Autoridades encargadas de tramitar y resolver sobre el Recurso de Inconformidad.....	219
4.3.4 Ventajas y desventajas.....	223
4.4 Recurso de Reclamación Inconsistencias o Aciertos y Viabilidad Operativa.	224
4.4.1 Sujetos legitimados para su interposición y supuestos de procedencia del Recurso de Reclamación.....	225
4.4.2 Procedimiento.....	228
4.4.3 Autoridades encargadas de tramitar y resolver sobre el Recurso de Reclamación.....	230
4.4.4 Ventajas y desventajas.....	231
4.5 Recurso de Apelación, como nuevo paradigma dentro del Juicio de imposición de sanciones por la comisión de responsabilidades administrativas.	232
4.5.1 Sujetos legitimados para su interposición y supuestos de procedencia del Recurso de Apelación.....	234
4.5.2 Procedimiento.....	235
4.5.3 Autoridades encargadas de tramitar y resolver sobre el Recurso de Apelación.....	236
4.5.4 Ventajas y Desventajas	237
4.6 Recurso de Revisión Procedencia, Tramitación y Resolución.	238

4.6.2 Procedimiento.....	240
4.6.3 Autoridades encargadas de tramitar y resolver sobre el Recurso de Revisión.....	242
4.6.4 Ventajas y Desventajas	243
4.7 La regulación en las entidades federativas de los recursos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.....	243
4.8 Apuntes capitulares.....	250
Fuentes de Consulta	254

Índice de tablas

Tabla 1. Devenir normativo histórico de la responsabilidad administrativa.....	2
Tabla 2. Tipos de responsabilidades previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	4
Tabla 3. Esquemmatización del contenido de la reforma constitucional de 1982....	26
Tabla 4. Esquemmatización del contenido de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	57
Tabla 5. Esquemmatización del contenido de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	74
Tabla 6. Contenido de la reforma constitucional de mayo de 2015.	80
Tabla 7. Devenir histórico de la responsabilidad de los servidores públicos a nivel constitucional.....	86
Tabla 8. Ramas del Derecho Administrativo Sancionador.....	107
Tabla 9. Comparativo de la estructura entre la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México.....	112
Tabla 10. Estructura de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. ...	117
Tabla 11. Atribuciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa conforme a sus leyes orgánicas.....	136
Tabla 12. Diferencias sustanciales entre la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	145
Tabla 13. Tipos de personas físicas que reconoce la Ley General de Responsabilidades Administrativas conforme a las acciones que realizan.....	147
Tabla 14. Comparativo entre el contenido de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley General de Responsabilidades Administrativas en cuanto a faltas administrativas graves, no graves y prescripción.	152

Tabla 15. Recursos administrativos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.....	155
Tabla 16. Diferencias entre recursos administrativos y recursos jurisdiccionales.	204
Tabla 17. Naturaleza jurídica y procedencia de los recursos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.	206
Tabla 18. Ventajas y desventajas del recurso de revocación previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.	214
Tabla 19. Ventajas y desventajas del recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.	223
Tabla 21. Ventajas y desventajas del recurso de reclamación previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.	231
Tabla 21. Ventajas y desventajas del recurso de apelación previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.	237
Tabla 22. Ventajas y desventajas del recurso de revisión previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.....	243
Tabla 23. Regulación de los recursos jurisdiccionales, mixtos y administrativo en las leyes de responsabilidades locales a nivel nacional.	244

Índice de diagramas

Figura 1. Estructura del Sistema Nacional Anticorrupción.....	121
Figura 2. Estructura del Sistema Local Anticorrupción de la Ciudad de México.	130
Figura 3. Procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	160
Figura 4. Funciones de la Autoridad Investigadora dentro del procedimiento de responsabilidades administrativas.....	171
Figura 5. Funciones de la Autoridad Substanciadora dentro del procedimiento de responsabilidades administrativas.....	174
Figura 6. Funciones de la Autoridad Resolutora dentro del procedimiento de responsabilidades administrativas por faltas administrativas no graves.	178
Figura 7. Funciones de la Autoridad Resolutora dentro del procedimiento de responsabilidades administrativas por faltas administrativas graves.	179
Figura 8. Procedimiento de responsabilidades administrativas por faltas administrativas no graves.....	180
Figura 9. Procedimiento de responsabilidades administrativas por faltas administrativas graves.....	183
Figura 10. Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	186
Figura 11. Procedimiento del recurso de revocación previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.....	208
Figura 12. Procedimiento del recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.....	216
Figura 13. Procedimiento del recurso de reclamación previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.....	225
Figura 14. Procedimiento del recurso de apelación previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.....	233
Figura 15. Procedimiento del recurso de revisión previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.....	239

ABREVIATURAS

Nombre	Acónimo o abreviatura
Acuerdo por el que se autoriza transitoriamente la utilización de formatos para las Declaraciones de Situación Patrimonial por los Servidores Públicos	Acuerdo formatos de declaración patrimonial
Auditoría Superior de la Federación	ASF
Autoridad Investigadora	AI
Autoridad Resolutora	AR
Autoridad Substanciadora	AS
Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción	CC
Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción	CPC
Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización del Sistema Nacional Anticorrupción	Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización
Confederación Patronal de la República Mexicana	COPARMEX
Consejo de la Judicatura Federal	CJF
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción	EOESNA
Estatutos del Sistema Nacional de Fiscalización	ESNF
Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa	IPRA
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	INAI
Instituto Nacional Electoral	INE
Ley de Justicia Fiscal	LJF
Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México	Ley de Responsabilidades de la Ciudad de México
Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y los altos Funcionarios de los Estados	Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados y altos Funcionarios de los Estados
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Reglamentaria de los Artículo 68 y 69, del Título VII, de la Constitución Política del Estado de Tabasco	Ley de Responsabilidades del Estado de Tabasco
Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo	LFPCA
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	LFRASP o Ley Federal
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	LFRSP
Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley General
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	LGSNA

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	LOAPF
Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación	Ley Orgánica de la Contaduría
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Ley Orgánica
Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación	Ley Orgánica del Tribunal Fiscal
Ley Reglamentaria de los Artículos 140 y 105 de la Constitución Federal	Ley reglamentaria de los artículos 104 y 105
Lineamientos de las Sesiones del Comité de Participación Ciudadana	LCPC
Lineamientos que regulan las Sesiones de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción	LRSCESNA
Lineamientos que regulan las Sesiones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción	LRSCCSNA
Órgano Interno de Control	OIC
Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública	RISFP
Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública	Reglamento interior
Secretaría de la Función Pública	SFP o Secretaría
Sistema Nacional Anticorrupción	SNA o Sistema Nacional
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	TRIFE
Tribunal Federal de Justicia Administrativa	TFJA o Tribunal Federal

INTRODUCCIÓN

El sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en nuestro país ha sufrido diversas modificaciones desde su implementación todas ellas atendiendo a un reclamo social y a la imperiosa necesidad de formular leyes y políticas públicas encaminadas a combatir el fenómeno de la corrupción en nuestro país que ha saber, resulta uno de los más altos en cuanto a percepción de esta, a nivel mundial.

Ejemplo de lo anterior lo anterior se puede evidenciar a través del estudio realizado por Transparencia Internacional “Índice de Percepción de la Corrupción” de 2018, en el cual México se encuentra en el nivel 138 de 180 evaluados, respecto del análisis regional nuestro país se encuentra solo por detrás de países como Guatemala, Nicaragua, Haití y Venezuela.

A nivel nacional según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 se desprende que 14 635 de cada 100 000 habitantes que han tenido contacto con un servidor público ha experimentado al menos un acto de corrupción, siendo las instituciones que representan mayor desconfianza los partidos políticos y las instituciones policiacas, por ello, la corrupción en México es un fenómeno que trasciende a cualquier esfera de la sociedad, que representa un retraso al crecimiento en todos los aspectos del país, ante tal circunstancia no se contaba con una política integral que enmarcará el combate a tal cuestión.

Con la finalidad de hacer frente a esa problemática el 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual entre otros artículos reformó y adicionó los artículos 108, 109, 113, 114 y 116 del título IV ahora denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”.

De los aspectos a destacar dentro de la reforma constitucional es la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción, así como un nuevo paradigma para la sanción por faltas administrativas graves a particulares, de igual forma se ordenó a los estados contar con sistemas anticorrupción locales.

Además, dentro de los transitorios de la citada reforma constitucional se ordenó también al Congreso de la Unión, a las legislaturas de los estados y del entonces Distrito Federal a emitir las leyes secundarias correspondientes y a realizar las adecuaciones normativas correspondientes para dar cumplimiento a lo establecido en el texto constitucional.

Con la finalidad de dar cumplimiento a lo señalado por los artículos transitorios de la reforma constitucional el 18 de julio de 2016 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, aunado a lo anterior en fechas diversas se reformaron el Código Penal Federal, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se abrogó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ordenamiento jurídico en el cual se regulaban, las faltas administrativas por las que los servidores públicos podían incurrir en responsabilidades administrativas, recursos administrativos, el procedimiento administrativo respectivo para la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas, entre otras.

La nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé: 1) Nuevos procedimientos para la imposición de sanciones por la comisión de alguna falta administrativa; 2) Recursos administrativos novedosos; 3) División entre faltas administrativas graves y no graves; 4) La posibilidad de sancionar a particulares por la comisión de faltas administrativas graves; 5) La función del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para la resolución de procedimientos que impliquen la comisión de faltas administrativas graves, entre otras cuestiones.

Si partimos de la hipótesis: el sistema jurídico en materia de responsabilidades administrativas, surge como un medio de control de las actividades de los servidores públicos que fomenta la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia cuya evolución corresponde a la corrupción sistematizada

en todos los ámbitos de gobierno, cabe preguntarnos si la creación de un nuevo ordenamiento jurídico a diferencia de los ordenamientos previos representa un avance en cuanto al combate a la corrupción. ¿Existen ventajas con las nuevas formas de sustanciación del procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos? ¿Qué ventajas y desventajas ofrece el nuevo esquema procedimental en lo que refiere a la interposición de recursos? ¿Cuál es la ontología de dichos recursos dentro de un procedimiento paradigmático en la impartición de justicia administrativa?

Así, surge un aparato burocrático y jurídico para el combate a la corrupción mediante acciones encaminadas a la prevención y por la parte que nos interesa, crea procedimientos específicos para imponer sanciones por faltas administrativas a servidores públicos y particulares, el cual a nuestro punto de vista tiene aciertos y deficiencias, del mismo modo se crean recursos administrativos que operativa y materialmente no son viables para cualquiera de los posibles promoventes.

De igual forma se considera importante saber ¿Si la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, su estructura y la creación de procedimientos administrativos resultan efectivos para el caso de responsabilidades administrativas de servidores públicos y particulares?

Para responder tales cuestionamientos realizaremos un análisis integral doctrinal, legal y jurisprudencial que nos permita dar respuesta a las interrogantes señaladas, estudiando el **contexto histórico** el cual servirá de punto de partida para generar a la par un **análisis comparativo** de los diversos ordenamientos jurídicos que regulan y han regulado la materia.

Una de las ventajas que ofrece la presente investigación es que los estudios que previamente se han realizado respecto del tema son meramente descriptivos, que sin duda son un punto de partida, pero se limitan a enunciar el procedimiento, sujetos de aplicación y medios de impugnación que preveían los diversos ordenamientos jurídicos que han regulado la materia, en cambio, en el presente trabajo se realizará un análisis comparativo de la vigente ley General con la abrogada ley Federal, dentro de marco del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción advirtiendo las ventajas y desventajas que acarrea en el marco procesal,

enfaticando tal actividad en los recursos que pueden interponerse durante el procedimiento respectivo.

Dicho en mejor expresión, la presente investigación advierte sobre las ventajas, desventajas, puntos a resaltar, diferencias y áreas de oportunidad dentro de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el procedimiento administrativo de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y los recursos administrativos que en la misma se prevén.

En ese sentido, nuestro trabajo se motiva en la necesidad de que exista un estudio que analice de manera integral el sistema de responsabilidades administrativas desde la creación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y nos permita señalar si realmente la política nacional anticorrupción que trajo consigo la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y por ende la expedición y reforma de diversas leyes ha representado un avance en cuanto al procedimiento de responsabilidades administrativas y un medio eficaz para el combate a la corrupción.

Advertir deficiencias y en su caso las críticas correspondientes en cada apartado que así lo amerite, contribuirá a la formulación de conclusiones que señalen la viabilidad operativa del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y en su caso las ventajas que el mismo pueda contemplar.

Lo anterior es así, pues advertimos que con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo sistema de responsabilidades administrativas se intenta hacer frente al fenómeno de la corrupción en nuestro país, cuestión que a nuestro punto de vista no ha resultado eficaz, es decir, a la fecha de realización del presente se advierte que tanto los procedimientos de responsabilidades administrativas como la operación del Sistema Nacional Anticorrupción resulta ineficaz.

Ejemplo de lo anterior es que no existe una correcta impartición de justicia y resolución de asuntos relativos a faltas administrativas graves, pues a la fecha no se cuenta con los Magistrados de la Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la cual es la encargada de resolver los asuntos relacionados con faltas administrativas graves.

Por otro lado, en algunos estados de la república aún no se cuenta con las adecuaciones y expedición de los ordenamientos jurídicos correspondientes que se señalan en los artículos de la reforma constitucional.

Así, a pesar de la intención del Supremo Poder Reformador de la Constitución para disminuir la corrupción mediante la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción y la creación y reforma de diversos ordenamientos jurídicos, material y operativamente algunos procedimientos previstos al menos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas no representan en realidad un gran avance.

La expedición de la reforma constitucional multicitada y la expedición de la leyes secundarias específicas crea el Sistema Nacional Anticorrupción en el cual tienen participación la sociedad civil y entes de los tres poderes de la unión creando un aparato burocrático que al día de la fecha no se ve materializado en una correcta implementación de tal sistema tanto a nivel federal como local, por ende no se puede advertir un efectivo combate a la corrupción en cualquiera de los tres niveles de gobierno.

Con la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se establecen nuevas obligaciones tanto a servidores públicos como a particulares, estableciendo de igual forma nuevos paradigmas en cuanto al procedimiento de responsabilidades administrativas de estos, por tanto ¿los procedimientos contenidos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas para investigar, sustanciar y resolver la posible comisión de faltas administrativas cometidas por servidores públicos y particulares en contraste con el procedimiento contenido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos representan jurídicamente un avance hacia la efectividad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos?

La Ley General de Responsabilidades Administrativas contempla procedimientos específicos para el caso de responsabilidades administrativas cometidas por servidores públicos relacionadas con faltas administrativas no graves y graves, estas últimas también pudiendo ser cometidas por particulares, mismos que representan un avance en cuanto a la sustanciación prevista en la Ley Federal

de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, si bien cuenta con áreas en donde se puede mejorar, los mismos también, contemplan figuras jurídicas que permitirán contar con procedimientos eficaces para sancionar la comisión de faltas administrativas.

De igual forma la Ley General de Responsabilidades Administrativas contempla distintos recursos siendo estos el de inconformidad, revocación, revisión, reclamación y apelación, contemplando una tramitación específica para cada uno de ellos que no necesariamente atienden a la naturaleza jurídica de los recursos administrativos, por ende ¿Los recursos administrativos representan un verdadero medio de defensa para los promoventes que garantice una correcta tutela judicial efectiva y que estos sean operativa y materialmente viables?

De los recursos administrativos previstos en la Ley General y su tramitación específica, advertimos que los mismos no se apegan a la naturaleza jurídica de los recursos administrativos, por tanto, con el respectivo apoyo doctrinal comprobaremos que los mismos no deben denominarse como tal, en ese sentido advertimos que su tramitación no es operativamente viable y no representan el medio idóneo para que los promoventes puedan hacer valer los agravios que les cause la determinación de la autoridad correspondiente.

Atendiendo a la imposibilidad de una investigación científica sin el planteamiento de uno o varios métodos adecuados conforme a la naturaleza de la misma, al caso concreto es menester precisar que tomaremos en cuenta diversos **métodos** para la creación de ese conocimiento propio de la dogmática jurídica al que se pretende llegar al finalizar el estudio que realizaremos, siendo estos los siguientes.

En el estudio que nos ocupa, con la finalidad de alcanzar los objetivos planteados, de conformidad con lo establecido por Aristóteles (Larroyo, 1993, págs. 155-182) tomaremos como punto de partida un **método analítico y deductivo**.

Lo anterior pues, consideramos que los métodos analítico y deductivo serán aplicados mediante la descomposición del el Sistema y Procedimiento de Responsabilidades Administrativas vigente en nuestro país para analizar en medida

de la delimitación de nuestro trabajo las partes que lo componen, para lo cual partiremos de lo general a lo particular.

Aunado al anterior, de la clasificación que realiza Luis Ponce de León Armenta (Ponce de León Armenta, 1996, pág. 61) emplearemos los **métodos analógico y comparativo e histórico y científico**, esto pues compararemos el procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en la Ley General de Responsabilidades Administrativas para el caso de las faltas administrativas cometidas por servidores públicos, además del método histórico pues analizaremos los ordenamientos jurídicos que han regulado la materia desde la creación de la Constitución Política de 1917 y hasta la reforma constitucional de 2015.

Del mismo modo, tomando en cuenta la clasificación realizada por Rodríguez-Arias (Rodríguez- Arias Bustamante, 1961, págs. 85-94) atenderemos a un **método racionalista e historicismo jurídico**, esto pues las reformas legales y creación de ordenamientos jurídicos que han regulado y regulan en la actualidad la materia atiende a las demandas de la sociedad de un eficaz y eficiente combate a la corrupción.

Por último de la distinción que realiza Carlos Arellano García, según los objetivos que se pretenden alcanzar, utilizaremos un **método positivo**. (Arellano García, 2004, págs. 47-72) en atención a que analizaremos una problemática jurídica como lo es la ineficacia material de elementos trascendentales y procedimientos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas analizando a detalle precisamente dicho ordenamiento jurídico que se da dentro del marco de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por último, la investigación que realizaremos es de carácter **documental** con ciertos aspectos de campo que en el ámbito jurídico se ve reflejado a través de consultas de acceso a la información a distintos sujetos obligados que toman un papel importante dentro del desarrollo de los procedimientos administrativos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Tomando en cuenta lo que establece el maestro Fix-Zamudio, también puede entenderse como **empírica** pues analizaremos leyes, reglamentos y demás ordenamientos jurídicos

que aparecen en publicaciones de carácter oficial así como resoluciones de tribunales –jurisprudencia- (Fix-Zamudio, 2007, pág. 73).

Para llegar a tales conclusiones estudiaremos conceptos que consideramos necesarios para tener una mayor comprensión del sistema de responsabilidades en nuestro sistema jurídico, tomando en consideración elementos como el Derecho Administrativo Sancionador y sus ramas, la naturaleza jurídica y alcances de las leyes generales, conformación del Sistema Nacional Anticorrupción, entre otros.

En el mismo orden de ideas profundizaremos en los procedimientos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos que se prevén en la actualidad en nuestra legislación, lo que nos permitirá advertir, si legalmente, las reformas que se han dado en la materia y el actual cuerpo normativo que regula la materia realmente representa un avance en la materia.

Por último, analizaremos los recursos previstos en la Ley General de Responsabilidad Administrativas, su naturaleza jurídica, supuestos de procedencia, procedimiento, y por último advertir lo que a nuestro punto de vista pueden representar ventajas y desventajas de su tramitación y procedencia.

Sin lugar a duda, consideramos que **es de suma importancia el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país**, máxime, que en la actualidad nuestro sistema jurídico, permite sancionar a particulares por la comisión de faltas administrativas, en donde el procedimiento de para la imposición de sanciones advierte la participación de órganos jurisdiccionales, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Por último, de los recursos administrativos previstos en la Ley General y su tramitación específica, advertiremos que los mismos no se apegan a la naturaleza jurídica de los recursos administrativos, por tanto, con el respectivo apoyo doctrinal comprobaremos que los mismos no deben denominarse como tal, en ese sentido advertimos que su tramitación no es operativamente viable y no representan el medio idóneo para que los promoventes puedan hacer valer los agravios que les cause la determinación de la autoridad correspondiente.

CAPÍTULO PRIMERO.

REGULACIÓN Y DEVENIR HISTÓRICO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN CUANTO AL TÍTULO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1.1. Una aproximación constitucional a las responsabilidades de los servidores públicos a través de la normatividad constitucional vigente de 1917 a 1982.

Sin duda uno de los temas más interesantes dentro del ámbito del Derecho Administrativo es el de la responsabilidad de los servidores públicos, sistema que debe de estar fortalecido y su funcionamiento, consideramos necesario sea, eficiente y eficaz puesto que genera mayor confianza en una sociedad que vive dentro de un estado de derecho así pues para tratar de entender este sistema realizaremos un análisis histórico constitucional del mismo. Es importante mencionar que para entender y analizar determinado sistema jurídico es necesario remontarnos a sus fundamentos históricos, es decir, para hablar de un sistema de responsabilidades en la actualidad es de suma importancia remitirnos al devenir histórico de la regulación que dicho sistema ha tenido a nivel Constitucional.

Para hablar del transcurrir histórico del sistema de responsabilidades en nuestro país sería necesario remontarnos hasta la época prehispánica, pasando por la época colonial, la Constitución de Cádiz de 1812 y llegar hasta la época del México independiente. Ahora bien, por cuestión de método y análisis en el presente trabajo solo nos abocaremos al estudio del sistema de responsabilidades de servidores públicos desde la Ley Reglamentaria de los Artículo 104 y 105 de la Constitución Federal de 1896 hasta la época actual con la finalidad de demostrar los cambios que nuestra carta magna ha sufrido en materia de responsabilidad de servidores públicos, mismos que se han dado en todo momento tratando de adecuar dicho sistema a la realidad social y política de cada época en la que se han realizado reformas a Título IV de la Constitución siempre con el afán de llevar a cabo modificaciones que permitan tener un mejor sistema de control y sanción del actuar de los servidores públicos. Tal y como lo menciona Javier Vargas Zempoaltecatl:

Todos los esfuerzos para implementar o modificar mecanismos de control sobre el actuar de los servidores públicos ha atendido a las demandas de la población o bien a la necesidad de los gobiernos de atender a los principios de eficiencia, eficacia, disciplina, integridad, transparencia y rendición de cuentas. (2016).

Por tanto, si bien es cierto el ordenamiento jurídico en análisis es muy diverso desde sus orígenes hasta la actualidad, también lo es que el derecho al ser producto del desarrollo social es de importante trascendencia estudiar sus orígenes en el caso específico del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, lo que nos permitirá realizar una mejor reflexión sobre las reformas y leyes emitidas en la actualidad y que nos brindará elementos para demostrar, si realmente dicho aparato jurídico va encaminado a la evolución y mejor desarrollo de un procedimiento de responsabilidad de los servidores públicos o bien nos encontramos en un punto donde las modificaciones no son sustanciales y que las prácticas de corrupción que realizan algunos servidores públicos se seguirán viendo acompañadas de la impunidad.

Así, el objetivo del presente capítulo consiste en analizar la evolución histórico constitucional y legal de las responsabilidades de los servidores públicos, enfatizando evidentemente, en las responsabilidades administrativas, por lo que de manera esquemática podemos señalar que las reformas constitucionales y las leyes a estudiar son las siguientes:

Tabla 1.
Devenir normativo histórico de la responsabilidad administrativa.

Año	Norma jurídica
1896	Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal ¹
1917	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
1935	Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación
1936	Ley de Justicia Fiscal
1940	Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y los altos Funcionarios de los Estados
1967	Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación
1982	Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
1982	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
2002	Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2002	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
2015	Reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2016	Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos

¹ En este punto debemos de hacer notar que es una ley reglamentaria de la Constitución Política de 1857, misma que estuvo vigente hasta 1857, por tanto, se considera necesario su estudio y análisis.

Fuente: Elaboración propia

Expuesto lo anterior es menester avocarnos al estudio de todas y cada una de las reformas constitucionales y leyes esquematizadas anteriormente

Es importante precisar que antes de la carta magna de 1917 ya se contaba con un sistema de responsabilidad de servidores públicos en la constitución de 1857. Dicho sistema normativo no tiene cambios substanciales respecto a la Constitución de 1917, tal y como lo menciona Francisco Javier Osornio Corres: “El Constituyente de 1917 realmente introdujo pocos cambios en el sistema de responsabilidades, en relación con la Constitución de 1857.” (1992).

La homogeneidad entre ambos textos constitucionales trajo consigo la aplicación de la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 1896 “Ley Díaz” y la posterior publicación de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y los altos Funcionarios de los Estados hasta 1940 o denominada “Ley Cárdenas”.

La referida “Ley Cárdenas”, se dio en cumplimiento a lo establecido en el artículo sexto² transitorio de la Constitución de 1917, ordenó la creación y emisión de una ley reglamentaria al respecto,

Es decir, hablamos de que alrededor de 46 años, la Constitución de 1917 utilizó la normatividad anterior a su emisión y no fue sino hasta 1940, cuando se dio cumplimiento al mandato constitucional transitorio.

Así al ser un título de la constitución compuesto de solo 6 artículos nos permitiremos para mejor entendimiento y análisis estudiarlos de forma pormenorizada, a fin de evidenciar la regulación de cada uno de ellos contenía lo que regulaba y así hacer evidentes los cambios que ha sufrido el mismo precepto

² Décimo Sexto. El Congreso Constitucional en el período ordinario de sus sesiones, que comenzará el 1º. de septiembre de este año, expedirá todas las leyes orgánicas de la Constitución que no hubieren sido ya expedidas en el período extraordinario a que se refiere el artículo 6º. transitorio, y dará preferencia a las leyes relativas Garantías Individuales, y artículo 30, 32, 33, 35, 36, 38, 107 y parte final del artículo 111 de esta Constitución.

con las reformas a lo largo de la historia. Los cuales a nuestro parecer deben de agruparse en tres tipos de responsabilidad:

- Responsabilidad Penal.
- Responsabilidad Política.
- Responsabilidad Civil.

Tabla 2.

Tipos de responsabilidades previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Tipo de responsabilidad	Artículos constitucionales aplicables	Peculiaridades	Ley Reglamentaria
Penal	108, 109 y 110	<ul style="list-style-type: none"> • Se establecen cuáles son los delitos por los cuales se podrá sancionar, a los funcionarios públicos. • Se menciona el procedimiento a seguir en caso de la comisión de delitos por parte de funcionarios públicos. 	Código Penal Federal
Política	111, 112 y 113	<ul style="list-style-type: none"> • Se establecen forma en cómo se sustanciará el procedimiento de juicio político. • Delimita las funciones de las Cámaras tanto de diputados como de senadores dentro de la sustanciación del juicio político. 	<ul style="list-style-type: none"> • “Ley Díaz” (Vigente a partir de 1896 y hasta 1940) • “Ley Cárdenas” (Vigente de 1940 hasta 1980) • “Ley López Portillo” (Vigente de 1980 hasta 1982)
Civil	114	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución establece que en demandas del orden civil los funcionarios públicos no cuenta con fuero ni inmunidad situación que a todas luces establece que estos deberán de responder a cualquier procedimiento del orden civil que se siga en su contra sin importar su calidad de funcionarios públicos. 	Código Civil aplicable (Local o Federal)

Fuente: Elaboración propia.

Una vez establecido lo anterior, analizaremos las peculiaridades de cada una de estas responsabilidades.

1.1.1. La responsabilidad penal de los altos funcionarios y la comisión de delitos oficiales.

Es importante precisar que durante el devenir histórico del sistema de responsabilidades de los servidores públicos este ha tomado diferentes denominaciones tal como nos lo menciona Alfredo Hurtado Cisneros (2015), la terminología empleada para la regulación de responsabilidades de los servidores públicos siempre ha sido ambigua. A fin de entrar al estudio del texto Constitucional de 1917 comenzaremos por analizar los artículos de dicho ordenamiento que preveían la responsabilidad penal (CPEUM, 1917 arts. 108,109 y 110) mismos que establecían lo siguiente:

Artículo 108.-*Los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República [cursivas añadidas]* , son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria, y delitos graves del orden común.

Art.109.- Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en gran jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la forme, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujetos desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República; pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

Art.110.- No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que conforme a la ley disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto de los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

De la transcripción que antecede es claro advertir que en estos primero tres artículos del capítulo IV de la Constitución de 1917, encontramos aspectos relativos a la responsabilidad penal de los funcionarios públicos.

Por lo que respecta al artículo 108 podemos establecer que al menos en este artículo la Constitución en su texto original no hacía una mención como tal de un servidor público, por otro lado, solo se acota a enunciar a los sujetos de responsabilidad penal, estableciendo su responsabilidad por delitos comunes.

Así a nuestro parecer es evidente que el texto Constitucional original al menos en este artículo es limitado por las siguientes consideraciones: (a) Solo se constriñe a los funcionarios públicos que se establece pueden ser sujetos de responsabilidad penal; (b) Es vaga al establecer en primer término que los funcionarios enunciados serán responsables por los delitos comunes que cometan durante su tiempo en el cargo; (c) Solo se refiere a faltas u omisiones las cuales de nueva forma no son enunciadas y por tanto resulta muy difícil que un funcionario de los mencionados pueda ser objeto de un procedimiento de responsabilidad.

A manera de ejemplo, Antonio Carrillo Flores (2016) en su libro Estudios de derecho administrativo y constitucional, señala que “El Congreso nunca ha tramitado un juicio político contra un alto funcionario”, lo que nos permite evidenciar que en esa época llevar un procedimiento en contra de servidor público ya sea por responsabilidad penal, civil o política era muy difícil.

Ahora bien, el artículo 109 de la carta magna de 1917 establece cómo se llevaría a cabo el procedimiento de declaración de procedencia para los casos en los que el gran jurado en este caso la Cámara de Diputados declarará si existen o no los elementos para considerar proceder contra los funcionarios públicos establecidos en el artículo constitucional que antecede.

En esa tesitura, hablar de la declaración de procedencia es referirse al procedimiento que se debía llevar ante el gran jurado, en este caso la Cámara de Diputados para determinar si un funcionario público debía de someterse a un procedimiento del orden penal, por la comisión de algún delito del orden común,

generalmente denominado como desafuero, esto permite, quitarle al funcionario público el fuero constitucional que se le otorga para que responda antes los tribunales del fuero común por la comisión de algún delito.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que:

DESAFUERO. Desaforar a un funcionario, no es cesarlo en el ejercicio de sus funciones, sino únicamente suspenderlo en su encargo, en tanto que la autoridad correspondiente declara que aquel funcionario es o no culpable;[cursivas añadidas] es una medida preventiva o transitoria, y no un procedimiento que impone una pena (Registro 286635).

Como podemos advertir la tesis antes citada nos establecía cual era la finalidad de juicio de procedencia o de desafuero, el cual se constreñía a determinar si se suspendía al funcionario público de su encargo mientras las autoridades jurisdiccionales competentes emitieran resolución sobre la culpabilidad o no del mismo, así dicha determinación se refería a una medida preventiva y no al procedimiento para imponer una pena.

Debe destacarse que en el artículo en análisis nos establecía como se debía de realizar el procedimiento para la declaración de procedencia; por otro lado es importante señalar que el Gran Jurado podía emitir dos resoluciones más al respecto “La declaración de inmunidad”, o “La declaración de incompetencia”, la primera consistía en la declaración que debía de hacer la Cámara de Diputados respecto de la suspensión de la sustanciación de algún procedimiento en contra de algún funcionario público y la segunda se refería a la resolución que se emitía cuando el delito o falta que cometía el funcionario se daba en época diferente a cuando este contaba con fuero lo cual no permitía que dicho procedimiento se formulara ante la Cámara de Diputados tal y como lo menciona Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez (1996).

Por ello, podemos establecer que encontramos reguladas tres posibles resoluciones que se podían dar al funcionario público,

1. La declaración de procedencia, resolución que recaía al procedimiento que se llevaba a cabo para determinar o no la destitución del funcionario

público para que respondiera ante los tribunales del orden común por la comisión de algún delito del mismo orden.

2. La declaración de inmunidad, determinación que devenía del procedimiento que se seguía para ratificar el fuero constitucional con el que contaban los funcionarios públicos, y esto no permitiera que se sustanciara algún procedimiento del orden común en contra de este.
3. La declaración de incompetencia, es el supuesto que se daba cuando la Cámara de Diputados, erigida como Gran Jurado, hacia la determinación de que un funcionario público cometió un delito o falta en época distinta o anterior a en la que gozo de fuero constitucional.

En otro orden de ideas el artículo 110 refería que los servidores públicos no gozaban de fuero constitucional cuando cometían delitos oficiales, faltas u omisiones o en su caso delitos del orden común durante el desempeño de algún empleo cargo o comisión dentro de la administración pública y en caso de que el funcionario volviera a ejercer sus funciones debería de procederse en términos de lo establecido en el artículo 109 del mismo ordenamiento, mismo que ya fue estudiado con anterioridad.

Es importante precisar, que los delitos oficiales eran: todo ataque a las instituciones democráticas a la forma de gobierno adoptada por la Nación o a la libertad de sufragio en las elecciones populares, la usurpación de atribuciones, la violación de alguna de las garantías individuales, y cualquiera otra infracción de la Constitución y leyes federales que en el desempeños de su encargo cometieran, así como las omisiones en que incurran los altos funcionarios de que habla el artículo 103 de la Constitución y los delitos cometidos por funcionarios públicos estaban previstos en el título undécimo del Código Penal para el Distrito Federal y territorio de Baja California sobre delitos del fuero común y para toda la Republica: los cuales eran anticipación o prolongación de funciones públicas, ejercicio de las que no competen a un funcionario, abandono de comisión cargo o empleo, abuso de autoridad, coalición de funcionarios, cohecho, peculado y concusión.

Para entender los últimos renglones del artículo 110 es necesario desentrañar e interpretar a lo que se refiere, “para cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias”, el hecho de que el funcionario no se encontrara cumpliendo con sus funciones y regresara a desempeñar el mismo, quiere decir que este estuvo separado de su cargo y en el caso concreto hubo una licencia de un puesto con fuero para utilizar uno sin fuero tal y como nos lo menciona Godolfino Humberto Juárez Mejía. (2004)

Así, para hacer un acercamiento al concepto de licencia nos permitiremos compararlo con el de desafuero, los dos tienen una misma consecuencia aunque para efectos diferentes, entendemos al desafuero como esa determinación que retira el fuero constitucional a un funcionario público para que este responda ante tribunales del orden común por la comisión de algún delito, en esa tesitura la licencia es el acto mediante el cual se da la separación del funcionario público del cargo que desempeña sin renuncia al mismo y como es de deducir lo anterior se da sin la investidura del fuero constitucional.

Es así como de la hipótesis planteada del supuesto en que el funcionario público cuente con licencia, podemos deducir que en el artículo que nos ocupa encontramos dos supuestos: 1) Se refiere a los delitos oficiales faltas u omisiones y a los delitos comunes realizados durante el empleo cargo o comisión, es decir, cuando el funcionario público contaba con fuero constitucional y; 2) Cuando el funcionario público que contare con licencia y por tanto no cuente con fuero constitucional y cometa alguno de los antes mencionados.

En atención a lo que menciona Tena Ramírez y coincidiendo ampliamente con él podemos establecer una distinción entre las dos clases de delitos que se pueden cometer durante el encargo, solo puede ser para la Constitución delitos ordinarios y su clasificación corresponde al Código penal. (1984)

En ese orden de ideas, podemos establecer que del estudio de la responsabilidad penal que hemos realizado se deducen las siguientes conclusiones:

1. Que por la forma de sustanciación del procedimiento y por los pocos funcionarios públicos enunciados que podían ser sujetos de responsabilidad penal, era difícil entender el hecho que se llevara a cabo un procedimiento de esta índole en contra de ellos puesto que a nuestro parecer resulta muy complicado.
2. Encontramos establecido el procedimiento que se debía de llevar ante las cámaras para determinar el sometimiento de los funcionarios públicos a juzgados del orden común por la supuesta comisión de algún delito, procedimiento comúnmente conocido como desafuero.
3. Advertimos tres posibles resoluciones que podía emitir la Cámara de Diputados que fungía como gran jurado, la declaración de procedencia, declaración de inmunidad o declaración de incompetencia.
4. Analizado el concepto de licencia establecemos que es el acto mediante el cual se le permite al servidor público separarse del cargo que ocupa, pero sin destituirlo del mismo.

1.1.2. La responsabilidad política en la Constitución de 1917.

Como mencionamos en líneas precedentes la responsabilidad política de los funcionarios públicos tenía su fundamento en los artículos 111, 112 y 113 (CPEUM, 1917 arts. 111, 112 y 113) que son del tenor literal siguiente:

Art. 111.- De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedara a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los anteriores las resoluciones del Gran jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación y cuando la Cámara

mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno, para que sostenga ante aquel la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no han tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

Art. 112. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

Art.113. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, solo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

Para realizar un análisis respecto del artículo 111 es necesario detenernos en cada uno de sus párrafos, así pues, analizando lo establecido en el primer párrafo podemos advertir que la Cámara de Senadores actuaba como gran jurado en lo correspondiente a la resolución sobre la comisión de delitos oficiales, siempre que existiere una acusación que realizaba la Cámara de Diputados, quien a nuestra opinión hace la función de la parte acusadora.

Si se declaraba la culpabilidad del acusado por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Senado y siempre y cuando se hubieran llevado a cabo las diligencias que se estimaren pertinentes, otorgando el derecho de audiencia al inculcado quedaría privado de su puesto, así como inhabilitado para obtener otro en la función pública, en términos de lo establecido en la sentencia correspondiente. De ahí que nos surja una duda ¿La ley en comento solo establece como sanción la destitución o la inhabilitación para desempeñar un cargo público? La respuesta a esta interrogante es sencilla si nos avocamos a la atención literal del texto constitucional pues es clara al establecer solo esas sanciones a la comisión de delitos oficiales, pero por otro lado nos deja la interrogante de ¿Qué procede cuando se trata de sentencias absolutorias? Del mismo modo establecía que si el hecho que se analiza contenía otra pena prevista en diversa Ley que a nuestro entender hace referencia al Código Penal Federal, los inculcados quedarían a disposición de las autoridades del orden común para que respondieran ante sus mismos tribunales por dichos delitos, lo que nos hace pensar que dicho establecimiento se refiere a que quedarían a disposición del Ministerio Público para que ejercite la acción penal.

Por otro lado, algo a recalcar del artículo que nos ocupa es que las resoluciones del Gran Jurado eran inatacables situación que sigue ocurriendo en la actualidad, lo cual a nuestra opinión violas los derechos del inculpado aun en esa época y en la actualidad puesto que atendiendo la sustanciación y resolución del asunto nos podemos encontrar con un total y absoluto conflicto de interés políticos, en contraposición encontramos que la Suprema Corte estableció lo siguiente:

FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS, AMPARO EN CASO DE CESE DE. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la procedencia del amparo para los casos en que el empleado o funcionario público se ve injustificadamente separado de su puesto, por no haber ocurrido la causa justificada de su despido. (Registro 329875)

De la transcripción que antecede es claro advertir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que es procedente el amparo en el caso de que el empleado o funcionario público se vea injustificadamente separado de su puesto, por no adecuarse a la causa del despido.

En el contexto del estudio que nos encontramos es posible advertir que la Corte en ese entonces estableció la posibilidad de acudir al juicio de amparo siempre y cuando se demostrara que el despido era injustificado y no se adecuaba a las causas por las cuales se podía dar la separación del cargo, por otro lado no nos establece la posibilidad de hacerse valer de este juicio en contra de las determinaciones que podía realizar la Cámara de Senadores después de concluido el juicio político en contra de algún funcionario público.

Del mismo modo, dicho artículo preveía la posibilidad de que la Cámara de Diputados fuera receptora de denuncias de las cuales se realizaría un análisis en el cual determinarían si había o no que realizar una acusación ante la Cámara de Senadores, en caso de ser así formaría una comisión de su seno para que sostuviera dicha acusación ante la Cámara de Senadores, es decir la Cámara de Diputados era el ente encargado de la recepción de quejas o denuncias, así mismo sería el encargado de establecer si había o no que iniciar el procedimiento para el juicio político ante la Cámara de Senadores y de igual forma sería la encargada de sostener la acusación ante la Cámara de Senadores que actuaría como gran jurado,

En el mismo sentido queda una duda respecto de que es lo que se debía hacer en el caso de delitos del orden común y al respecto coincidimos enteramente con la opinión de Godolfino Humberto Juárez Mejía (2004) “las acusaciones, quejas o denuncias deberán presentarse ante el Ministerio Público, que es el facultado (Art, 21 Constitucional) para perseguir y averiguar los delitos comunes.”

El artículo 111 de la Constitución de 1917 que estudiamos en su último párrafo destaca que los delitos oficiales serían juzgados por un jurado popular, y en los términos establecidos para los delitos de imprenta (2015) tal y como nos lo establece Alfredo Hurtado Cisneros, lo anterior en términos de lo establecido en el artículo 20 constitucional. Por otro lado, y a manera de conclusión del estudio del presente artículo, es importante recordar que los delitos oficiales son cometidos por los altos funcionarios de la federación. Sirve de sustento el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitido en junio de 1930 que es del tenor literal siguiente:

JURADO POPULAR. El artículo 20 constitucional, no exige de manera ineludible, que al acusado se le juzgue, en todo caso, por un jurado, sino que puede ser juzgado también por un Juez de derecho, cuando la legislación penal no establezca el jurado; salvo cuando se trata de delitos cometidos por la prensa, contra el orden público y contra la seguridad exterior o interior de la Nación o de responsabilidades de algún funcionario o empleado de la Federación, *que con arreglo al artículo 111 constitucional, deben ser juzgados, forzosamente, por un jurado* [cursivas añadidas] (Registro 314601).

De la transcripción de la tesis que antecede es claro establecer que el artículo 20 constitucional no exige de manera ineludible que el acusado fuere juzgado por un jurado popular, si no que este también puede ser por un juez común, no así cuando se trate de delitos cometidos por la prensa contra el orden público, la seguridad interior o exterior de la nación o en los casos de responsabilidades de algún funcionario público o empleado de la federación según lo establecido en el artículo 111 constitucional estos deben forzosamente ser juzgados por un jurado popular.

Por su parte el artículo 112 Constitucional, establecía que a los reos que resultaran sentenciados en términos de los artículos anteriores no se les podría conceder la gracia del indulto, así pues, podemos concluir que a los funcionarios

públicos a quienes se les encontraba culpables de la comisión de delitos oficiales después del procedimiento seguido ante la Cámara de Diputados y la de Senadores no se les podría conceder el indulto.

Al respecto Felipe Tena Ramírez de manera precisa y clara nos especifica que el indulto es:

Es la remisión que hace el ejecutivo de una pena impuesta en sentencia irrevocable” así a nuestro parecer en este caso el indulto violaría totalmente la esfera de competencias del poder Legislativo que es el encargado de la sustanciación del juicio político como según se establece en la normativa que hemos estudiado hasta el momento y como ya se hizo mención en líneas anteriores se puede estar en presencia de intereses políticos que restarían objetividad al procedimiento establecido y para la resolución del mismo (1984).

Por su parte artículo 113 podemos advertir que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podría exigirse mientras el funcionario público durara en su cargo o dentro del año posterior a que terminará.

Hay dos importantes puntos a resaltar de dicho artículo, por un lado tenemos que las únicas dos sanciones que se pueden imponer a un funcionario público por la comisión de algún delito oficial es inhabilitación o destitución, ¿Cómo será posible sancionar a una persona que ya no es servidor público?, ¿Cómo se le podrá hacer cumplir por la comisión de delitos oficiales que haya cometido durante su cargo si las dos sanciones previstas para estos repercute directamente en el desempeño del cargo público?. Por otro lado tenemos que la posibilidad de exigir la responsabilidad de un funcionario público por la comisión de delitos o faltas oficiales prescribía un año después de concluido su cargo, aquí me remitiré al multicitado conflicto de intereses políticos, si un funcionario público perteneciente al partido que se encuentra en el poder hubiera dejado de desempeñar su cargo y asume el poder otra administración quien si tuviera el interés en hacer cumplir al servidor público por la comisión de faltas oficiales, se vería limitado puesto que la facultad para realizar dicho procedimiento ya prescribió, así pues a nuestro parecer es importante que el tiempo de prescripción para hacer exigible la responsabilidad de funcionarios públicos debía ser mayor.

De ese modo, respecto de la responsabilidad política que estaba plasmada en la Constitución de 1917 podemos concluir que:

- En el procedimiento de responsabilidad política la Cámara de Senadores actuaba como gran jurado, a partir de la acusación que realizaba la Cámara de Diputados, previo análisis del caso concreto.
- Las dos sanciones que se podían interponer a los funcionarios públicos era la destitución o inhabilitación.
- Los delitos oficiales eran juzgados por un jurado popular.
- A los funcionarios públicos que se les encontrara culpables después de realizado el procedimiento establecido para tales efectos no se le concedería la gracia del indulto.
- La prescripción para la sancionar a los funcionarios públicos por la comisión de delitos o faltas oficiales era de un año, tiempo insuficiente para proceder en su contra

1.1.3. La responsabilidad civil en la Constitución de 1917.

Continuando con el análisis del título IV Constitucional de 1917, el artículo 114 (CPEUM, 1917 art. 114) establecía lo siguiente:

Artículo 114.- En demandas el orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

Analizar el presente artículo requiere que expliquemos dos conceptos que, aunque parecen iguales no lo son, hablar de fuero constitucional según nos refiere Eduardo Andrade Sánchez:

Es una institución jurídica específica, consistente en un conjunto de normas aplicables a determinados servidores públicos que debido a la función que desempeñan quedan sujetos a un régimen propio en cuanto a la exigencia de ciertas responsabilidades en las que puedan incurrir por su conducta. (2004)

Respecto de la inmunidad debemos decir que esta desde el derecho romano se entendía a la inmunidad como una exención, en ese orden de ideas entendemos que no se cuenta con la cualidad del fuero constitucional o la exención de someterse juicios del orden civil para funcionarios públicos.

Ahora bien, expuesto lo anterior podemos señalar que el artículo 114 refería a que en asuntos de orden de civil del fuero común como lo pudieran ser cuestiones de alimentos de patria potestad o cualquier otra índole no podía ser oponible el fuero con el que contaban los funcionarios públicos con la finalidad de no atender a sus obligaciones o ser sujeto a juicio.

1.1.4. Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, de junio de 1896, “Ley Díaz”.

Si bien en el comienzo del presente capítulo establecimos que el mismo se enfocaría únicamente a las reformas constitucionales y a la creación de leyes reglamentarias en materia de responsabilidades de funcionarios públicos a partir de la Constitución de 1917, consideramos importante analizar la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal de junio de 1896 también comúnmente denominada Ley Díaz, puesto que es la Ley que estuvo vigente desde esa fecha hasta 1939, es decir estuvo vigente aun después de la reforma constitucional de 1917 que establecía en el propio artículo 111 y en el artículo 16 transitorio la obligación del Congreso de la Unión de expedir una Ley de responsabilidades de funcionarios y empleados de la federación es por esa circunstancia que consideramos de suma importancia el análisis de la presente Ley, la cual constaba de 64 artículos divididos en 6 capítulos ordenados de la siguiente manera:

1. Responsabilidad y fuero constitucional de los altos funcionarios federales; en este capítulo se hacía mención de los funcionarios públicos los cuales eran responsables por la comisión de delitos comunes, así como de los delitos faltas u omisiones oficiales en que incurrieran, del mismo modo establecía cuales eran los funcionarios que contaban con fuero constitucional.
2. De las secciones instructoras; se establecía como es que se formaban dichas secciones de cada cámara, misma que se conformaba de cuatro personas que serían elegidas de una primera propuesta de dieciséis.

3. Procedimiento en los casos de delitos del orden común; en esta capítulo se establecía cual era el procedimiento que se debería de llevar ante la Cámara de Diputados para determinar si se había de separar o no de su cargo a los funcionarios públicos para que respondieran ante el juez o tribunales competentes por la comisión de delitos comunes.
4. Procedimientos del jurado de acusación; se establecía el procedimiento que debía de llevar a cabo la sección instructora de la Cámara de Diputados a fin de esclarecer si existía culpabilidad de la comisión de algún delito oficial o no y si en su caso existían atenuantes o no en la comisión del mismo, elaborado el dictamen si se consideraba que existía la comisión del algún delito falta u omisión oficial, se trasladaba la acusación a la Cámara de Senadores.
5. Procedimiento del jurado de sentencia; en el capítulo quinto, se establecía el procedimiento que se debía de llevar ante la Cámara de Senadores la cual se erguía como jurado de sentencia y oídas a las partes tanto acusada como acusadora emitía su veredicto, si con la comisión de delitos oficiales concurrían también del orden común se ponía al reo a disposición del juez competente, las determinaciones tomados eran irrevocables y no se concedía la gracia del indulto a los sentenciados.
6. Reglas generales; el último capítulo de la “Ley Díaz” establecía cuestiones como las copias que eran solicitadas a diversas autoridades que debían ser certificadas, los supuestos de recusación, acciones a realizar si el inculpado no se encontrara en el mismo lugar de residencia que las cámaras y demás cuestiones que como el título señala son generales.

Del análisis realizado se puede concluir que la presente ley tenía desde luego un enfoque político y penal y en menor cuestión civil, sin que la responsabilidad administrativa tuviera una base jurídica para su desarrollo.

1.1.5. Ley de Justicia Fiscal de 1936, una primera aproximación a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Si bien no existía para el año de 1936 una ley reglamentaria de la de responsabilidades de servidores públicos que previera la responsabilidad administrativa, la Ley de Justicia Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936 sí contaba con una regulación en la materia, pero ligando las responsabilidades a la materia fiscal.

De esta manera el artículo 14, fracción II (LJF, 1936 art. 14) de la ley en análisis establecía:

Artículo 14.- Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien:

...

II.- Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal.

Así pues, de la Transcripción que antecede es claro advertir que desde 1936 el Tribunal Fiscal de la Federación era competente para conocer sobre responsabilidades administrativas, sirve de sustento a lo anterior la tesis emitida por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación I-TS-2566, que es del tenor literal siguiente:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.- La que resulte a cargo de los funcionarios o empleados federales como consecuencia del manejo de los fondos a su cuidado, existe con independencia de la resolución que recaiga en el proceso que se les siga para exigir la responsabilidad penal, y por lo mismo si se comprueban los extremos de los artículos relativos de la Ley sobre Garantía del Manejo de Funcionarios y Empleados Federales, es legal aplicar el procedimiento en ejercicio de la facultad económico-coactiva para conseguir el reintegro de las cantidades que se satisfacen por el referido fondo de garantía (Clave de tesis I-TS-2566).

De ese modo podemos advertir que, si bien la responsabilidad administrativa no se encontraba prevista en la Constitución como en la ley reglamentaria de la materia, la misma ya se encontraba prevista dentro de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y el órgano jurisdiccional competente para conocer de las responsabilidades administrativas en materia fiscal en las que incurrieran los “funcionarios o empleados federales” era el entonces Tribunal Fiscal de la Federación.

De igual forma resulta relevante citar la tesis emitida por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, que a la letra establece lo siguiente:

FUNCIONARIOS, EMPLEADOS Y AGENTES DE LA FEDERACIÓN.- LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE FINQUE CONTRA ELLOS ES INDEPENDIENTE DE LA RESOLUCIÓN QUE SE DICTE EN EL ORDEN PENAL.- De conformidad con el artículo 48 de la Ley de la Contaduría de la Federación, la responsabilidad que se finque en contra de empleados de la Federación respecto del manejo de fondos, valores o bienes, debe ser con independencia de las resoluciones que dicten las autoridades judiciales; por lo que, en el presente caso el actor debió aportar pruebas conducentes para demostrar la ilegalidad de la resolución que impugnó, por no haberlo hecho así la Sala declaró la validez de dicha resolución (Clave de tesis I-TS-6633).

En ese contexto debe de tomarse en cuenta lo que establecían ordenamientos jurídicos como la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación publicada el 1 de enero de 1935 en el Diario Oficial de la Federación, misma que a nuestra consideración vislumbraba la posibilidad de incurrir en responsabilidad administrativa (Ley Orgánica de la Contaduría, 1935 arts. 43 y 48), misma que en su parte de interés estableció lo siguiente:

ARTÍCULO 43.- Todo funcionarios, empleado o agente de la federación que tenga a su cargo alguna de las funciones que señala el artículo 6° será responsable de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el fisco por actos u omisiones que le sean imputables y entrañen dolo, culpa o negligencia de su parte o bien el solo incumplimiento de alguna de las obligaciones o inobservancia de los preceptos que establezcan las disposiciones legales relacionadas con su actuación.

...

ARTÍCULO 48.- Las responsabilidades a que se refiere el artículo anterior se constituirán y *exigirán administrativamente* [cursivas añadidas], con independencia de las de carácter penal en que también se incurriere y de las determinaciones que llegaren a dictar las autoridades judiciales acerca de los hechos que las originen con la única salvedad que se establezcan en el siguiente artículo.

En ese orden de ideas, advertimos la competencia del entonces Tribunal Fiscal de la Federación para conocer sobre responsabilidades administrativas en materia fiscal.

1.1.6. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y los Altos Funcionarios de los Estados de 1940, “Ley Cárdenas”.

En atención a lo establecido en el último párrafo del artículo 111 y el artículo 16 transitorio de la Constitución de 1917 el Congreso debía expedir “... a la mayor brevedad una Ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación” en atención a este mandato constitucional fue hasta 1940, cuando se dio cumplimiento al término “a la mayor brevedad” referido en la Constitución.

Lo anterior como lo menciona Alfredo Hurtado Cisneros, “por los problemas políticos de 1935 que urgieron al presidente Lázaro Cárdenas a solicitar al Congreso General permiso para hacer uso de sus facultades extraordinarias con el objeto de legislar” (2015), destacando, de la exposición de motivos de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y los Altos Funcionarios de los Estados lo siguiente:

El Estado, por su parte, debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aun cuando el pueblo, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad o la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular, por más enérgica que en sí misma sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia.

Así es como podemos advertir que la inconformidad de la sociedad mexicana respecto del actuar de los funcionarios públicos era tal que presionó de gran forma al gobierno que se vio en la necesidad de expedir la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y los altos Funcionarios de los Estados constaba de seis títulos en los siguientes términos:

1. En primer Título hace una diferencia entre los funcionarios públicos que cuentan con fuero constitucional y los que no.
2. En el Título Segundo, denominado “De los delitos y faltas oficiales”, se establecían los delitos de los altos funcionarios y las sanciones por delitos oficiales, las cuales a nuestra opinión eran demasiado leves, puesto que solo se establecía la destitución o inhabilitación, así como los delitos

oficiales que eran cometidos por los funcionarios públicos que no contaban con fuero, donde las sanciones eran multa, destitución, inhabilitación y prisión.

3. El Título Tercero establecía el procedimiento de responsabilidades por la comisión de delitos y faltas cometidas por los altos funcionarios de la federación de los estados. Algunos tratadistas establecen que los títulos primero y tercero eran una copia de la ley de responsabilidades de 1896, haciendo la crítica de que regulaban lo mismo pero los lineamientos constitucionales cambian sustancialmente, tal como lo establece Godolfino Humberto Juárez Mejía (2004).
4. En el Título Cuarto encontramos el procedimiento que se debía de llevar a cabo en contra de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, para el caso de delitos y faltas oficiales.
5. El Título Quinto hacía referencia a cuestiones sobre el jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos.
6. El título Sexto denominado disposiciones complementarias, refería a dos supuestos, el primero era de la remoción de funcionarios judiciales y por otro lado de las investigaciones de enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos.

Así pues, del breve estudio que realizamos de la ley de 1939, podemos establecer que se desprenden diversos procedimientos, siendo estos:

1. El procedimiento que se realizaba respecto de los delitos y faltas oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación y de los Estados.
2. El procedimiento respecto de las faltas y delitos oficiales que cometían los demás funcionarios de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, es decir, aquel que se lleva a cabo a funcionarios públicos que no contaban con fuero.
3. El que se realizaba para la remoción de funcionarios del Poder Judicial.
4. Aquel que se lleva a cabo para la investigación de enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos.

De este modo podemos concluir que a pesar de las críticas que se hacen respecto de esta ley que es una copia de la de 1896, encontramos diversas cuestiones que podemos resaltar de dicho ordenamiento, pero de igual forma consideramos que no repercute directamente en la deficiente regulación que existía de la materia en ese entonces, además podemos advertir que la responsabilidad de los funcionarios públicos, así denominados en esa época, se seguía enfocando a las responsabilidades políticas y penales, dejando aun de lado la responsabilidad administrativa, lo que implicaba que muchas veces por el conflicto de intereses políticos no pudiera llevarse a cabo los procedimientos establecidos en dicha ley.

1.1.7. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967.

El 19 de enero de 1967 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual al igual que la Ley de Justicia Fiscal de 1936 de nueva cuenta prevé y retoma la responsabilidad administrativa como competencia del Tribunal, la cual se encontraba establecida en el artículo 22 fracción VIII (Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, 1967 art. 22) en los términos siguientes:

ARTÍCULO 22.- Las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

...

VIII.- Las que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, por actos que no sean delictuosos.”

De una interpretación de la transcripción que antecede, de nueva cuenta podemos advertir que el Tribunal Fiscal de la Federación conocía de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. De igual forma resulta relevante la tesis emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación, que a letra establece lo siguiente

PROCEDIMIENTOS PENAL Y ADMINISTRATIVO. No obstante su independencia, pueden servir los autos del primero como apoyo para la resolución del segundo. Si bien es independiente el procedimiento destinado a establecer o no la existencia de un delito, así como para fijar las sanciones correspondientes con relación al procedimiento administrativo, los hechos y consideraciones penales que sirvieron de base para que el Ministerio Público no ejercitara la acción penal tratándose de los delitos de defraudación fiscal y de responsabilidad oficial, *pueden servir de base*

para resolver si es procedente a no la imposición de los pliegos de responsabilidad que se le fincan al actor como Jefe de una Oficina Federal de Hacienda. Lo anterior tiene como fundamento los artículos 79 y 87 del Código Federal de Procedimientos Civiles, así como el 214 del Código Fiscal de la Federación [cursivas añadidas] (Clave de tesis I-TP-735).

De la tesis citada con anterioridad podemos advertir la competencia material del entonces Tribunal Fiscal de la Federación para conocer sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, pero de igual forma como sucede con la Ley de Justicia Fiscal de 1936, no se prevén los alcances de este tipo de responsabilidad ni las sanciones a imponer.

1.1.8. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y los altos Funcionarios de los Estados, de 1980 “Ley López Portillo”.

El 4 de enero de 1980, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y los altos Funcionarios de los Estados, la cual constaba de 92 artículos distribuidos en 5 títulos.

Como en su momento lo mencionamos las reformas o creación de leyes en la materia atienden a la necesidad de su adecuación a las circunstancias sociales imperantes en un determinado tiempo de aplicación eficiente y eficaz, lo cual siempre debe concatenarse con el creciente reclamo social ante los actos de corrupción de los funcionarios y empleados de la Federación, así nos lo demuestra la exposición de motivos de la ley en análisis en los siguientes términos:

Adecuado al momento inicial de su vigencia, este cuerpo normativo [Ley de 1939] no responde a los crecientes reclamos de justicia del momento actual. En ese contexto, y bajo la cuidadosa observancia del sistema consignado en la Ley Suprema para sancionar delitos y las faltas de los funcionarios públicos presento a la consideración de este H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de Ley...³

Así pues, es como comenzaremos a analizar las modificaciones que presenta la mencionada Ley de Responsabilidades respecto de la de 1940, primeramente, diciendo que esta ley deja de hacer una diferencia entre los altos

³ Extracto de la exposición de motivos de la reforma a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y los altos Funcionarios de los Estados de 1980, promovida por el presidente José López Portillo.

funcionarios y los que la anterior ley denominaba los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, de igual forma la Ley solo establecía diferencias entre unos y otros por el fuero Constitucional.

En ese sentido, si bien es cierto que hace una diferencia entre los funcionarios públicos, también lo es que la Ley en estudio dejaba de lado la distinción entre los delitos que cometían unos de otros, por lo que no establecía lo que estaba marcado en el artículo 18 de la Ley de responsabilidades de 1939.

Del mismo modo uno de los cambios fundamentales de esta Ley es que las sanciones para los funcionarios o empleados sin fuero eran más severas que para los aforados, pues a los funcionarios que no contaban con fuero se les sancionaba con suspensión del cargo e inhabilitación en cambio a los altos funcionarios que contaban con fuero eran sancionados con amonestación, lo que nos permite establecer que dicha ley tenía consideraciones con los altos funcionarios lo que no permitía que la Ley de responsabilidades en comento pudiera lograr sus cometidos.

En su artículo séptimo reconocía el fuero de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así otro punto a destacar es que simplificaba el procedimiento para la remoción de funcionarios judiciales, mismo que en la Ley anterior de manera redundante se explicaba en cuatro artículos.

A nuestro punto de vista existen algunos puntos a recalcar y rescatar de la Ley de responsabilidades del 1980, esto es que la misma prevé dos formas de ver la responsabilidad de los funcionarios públicos, desde el punto de vista que la ley refiere como responsabilidad oficial, a aquella en la que puede incurrir los funcionarios públicos que cuentan con fuero o no, el primero punto de vista es el que se refiere a la responsabilidad política, la que a nuestro entender se refiere a los altos funcionarios o funcionarios con fuero y la segunda es la responsabilidad administrativa que se refiere a los funcionarios o empleados que no son denominados altos o que no cuentan con fuero, lo cual implica la aparición por

primera vez de la responsabilidad administrativa en la Ley Reglamentaria de la materia, que a nuestro punto de vista es un antes y un después de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Lo anterior sin suprimir la responsabilidad penal en que pudieran incurrir. Por otro lado, prevé la declaración de bienes al comenzar y al terminar sus empleos los funcionarios o empleados públicos, con un procedimiento específico ante su incumplimiento.

1.2. Reforma constitucional de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos.

Después el breve análisis del texto Constitucional original de 1917 específicamente lo relativo al título IV, se estima pertinente y necesario estudiar las reformas que ha sufrido dicho título a lo largo de la historia hasta nuestros días, situación que nos permitirá adentrarnos en el devenir histórico del título Constitucional referente a la responsabilidad de los servidores públicos.

De ese modo es atinado realizar el análisis de la reforma de 1982 que se hace respecto del título cuarto de la Constitución,⁴ reformas que como ya ha quedado demostrado en líneas anteriores en todo momento atendieron a una realidad y sobre todo a una inquietud y reclamo social en contra de la corrupción.

Así pues, es como encontramos que las políticas y la intención de reformar un sistema de responsabilidades de los servidores públicos por parte del expresidente Miguel de la Madrid atendieron a un reclamo social que exigía un sistema de responsabilidades sólido, capaz de castigar a los funcionarios que realizaban actos de corrupción, en vistas de un sistema ineficaz e inaplicable para los servidores públicos que no desempeñaban su cargo como se debía.

⁴ No es óbice a lo anterior señalar que aunado a la reforma del título IV de la Constitución, también se reformaron los artículos 22, 74 fracción V, 76 fracción VII, 94 párrafo 4º, 97 primer párrafo, 127 y 134 todos estos para ir acordes con la reforma en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

En esa tesitura en el presente capítulo puntualizaremos la parte sustancial y que se debe de recalcar de cada artículo reformado o adicionado al Título Cuarto de la Constitución de 1982, lo cual nos permitirá hacer evidentes si hubo cambios que permitieran un avance en materia de responsabilidad de servidores públicos, diferenciando los tipos de responsabilidades que preveía y sancionaba esa reforma constitucional, así como las leyes que surgieron a partir de esta.

Uno de los temas más importantes a resaltar de la reforma de 1982 es que por primera vez nos encontramos en presencia de la responsabilidad administrativa en el texto constitucional, por otro lado, también debe resaltarse que esta reforma permite incluir el término “servidor público” en lugar de “funcionario público” así pues el lector podrá advertir que los tipos de responsabilidades que se establecieron en la reforma de 1982 fueron:

- Responsabilidad política de los servidores públicos.
- Responsabilidad penal de los servidores públicos.
- Responsabilidad civil de los servidores públicos.
- Responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Del análisis al Título Cuarto Constitucional de la reforma de 1982 puede concluirse que el Supremo Poder Reformador de la Constitución realizó un modificación integral en la que los tipos de responsabilidades ya no se limitaban a una descripción somera, por el contrario estableció principios y generalidades aplicables a todos los tipos de responsabilidades para establecer criterios homogéneos, además, concatenó el contenido de los dispositivos normativos para regular los tipos de responsabilidades ya señalados en diversos artículos.

Lo anterior puede esquematizarse en los siguientes términos:

Tabla 3.
Esquematización del contenido de la reforma constitucional de 1982.

Tipo de responsabilidad y artículos que la regulan	Consideraciones básicas	Ley Reglamentaria
--	-------------------------	-------------------

<p>Generalidades⁵</p> <p>Artículos 108, 109 y 112</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se estableció quienes eran considerados como servidores públicos. • Por primera vez se advierten los principios que debía de observar el servidor público en el desempeño de sus funciones. • Se establecía la autonomía de los procedimientos y el principio <i>Non bis in ídem</i>. • Se consideran los casos en los que se podía acusar al Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, los Diputados, a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales. <p>Sanciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se preveía la destitución y la inhabilitación como sanciones, así como las sanciones económicas siempre que las mismas no excedieran las dos terceras partes del monto del cual se benefició el servidor público. <p>Obligaciones a los estados de la República Mexicana.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se estableció la obligación a los estados de emitir legislaciones locales para sancionar a los servidores públicos que incurrieran en las faltas que se preveían en el artículo 109. • Existía la obligación de los estados de que en sus constituciones establecieran quienes se ostentarían como servidores públicos locales o estatales. 	<p>Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.⁶</p>
<p>Penal</p> <p>Artículos 109 fracción II, 111, 112 y 114</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establece parámetros constitucionales específicos para sancionar los delitos de los que se obtenga un beneficio económico o se causen daños específicos de carácter patrimonial. • Se establecía que la comisión de delitos por servidores públicos sería perseguido y sancionado por la ley penal. • Se consideró la declaración de procedencia como el medio idóneo para proceder penalmente contra determinados servidores públicos. • Se estableció la posibilidad de que la imputación en contra de servidores públicos por delitos, faltas u omisiones continuara aun cuando el servidor hubiere concluido su encargo. • La prescripción de los delitos se realiza conforme a las leyes penales aplicables. 	<p>Código Penal aplicables (local o federal).</p>

⁵ Debe desatacarse que la reforma constitucional en análisis resulta de gran envergadura, pues las deficiencias normativas preexistentes son subsanadas mediante diversas determinaciones que se materializan dentro de la reforma constitucional de 1982, cabe destacar que el Supremo Poder Reformador de la Constitución estableció dichos parámetros sin atender de manera específica a un tipo de responsabilidades, por lo que podemos concluir que los principios aquí referidos eran aplicables a todos los tipos de responsabilidad establecidos en la misma.

⁶ Si bien será motivo de análisis posterior, es relevante precisar que la Ley reglamentaria de este tipo de responsabilidades fue la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expedida a la brevedad después de la publicación de la reforma constitucional de 1982

Política Artículos 109 fracción I, 110 y 114	<ul style="list-style-type: none"> • La fracción I del artículo 109 establecía las sanciones que se impondrían mediante juicio político cuando en funciones se incurrieran en actos u omisiones. • Se establecía quienes podían ser sujetos de juicio político, el procedimiento que se debía de llevar a cabo y en su caso cuáles eran las sanciones que se impondrían. • La facultad del congreso para imponer sanciones era de un año a partir de iniciado el procedimiento. • No se requería declaración de procedencia si el funcionario público ya había dejado de ejercer sus funciones. • Se ampliaron los sujetos de juicio político. • Se estableció un procedimiento especial para el Presidente de la República. 	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Administrativa Artículos 109 fracción III, 113 y 114	<ul style="list-style-type: none"> • Por primera vez se establece que se impondrían sanciones administrativas a los Servidores Públicos. • Se enlistan los principios que debían observar los servidores públicos: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia • Prescripción según lo establecido en la ley reglamentaria y en caso de actos u omisiones graves no menor a 3 años. 	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
Civil Artículo 111	<ul style="list-style-type: none"> • En demandas del orden civil no se requería de declaración de procedencia. 	Código Civil aplicable (local o federal)
Artículos Transitorios Relevantes Tercero	<ul style="list-style-type: none"> • Establecía que las legislaturas locales dentro del año siguiente de la publicación iniciarían las reformas constitucionales locales. 	

Fuente: Elaboración propia.

1.2.1. Generalidades del nuevo marco constitucional en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Como ha quedado esquematizado con anterioridad en esta reforma se establecieron las consideraciones básicas permeables a todos los tipos de responsabilidades con sustento constitucional para los servidores públicos, tomando en cuenta: directrices del procedimiento y obligaciones de las entidades federativas. Los aspectos más relevantes sobre las generalidades que hemos advertido pueden sintetizarse de la siguiente manera:

1. Esta reforma constituye la genealogía histórico constitucional del término “servidores públicos” así como de las “responsabilidades administrativas”.
2. Se estableció con rango constitucional la autonomía de los procedimientos y el principio *non bis ídem*.

3. Por primera vez se establecen los principios que debía de observar el servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión que son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.
4. Se estableció la posibilidad de que la imputación en contra de servidores públicos por delitos, faltas u omisiones continuara aun cuando el servidor hubiere concluido su encargo.
5. Existía la obligación de los estados de que en sus constituciones establecieran quienes se ostentarían como servidores públicos en los estados o municipios.
6. Se preveía la destitución y la inhabilitación como sanciones, así como las sanciones económicas siempre que las mismas no excedieran las dos terceras partes del monto del cual se benefició el servidor público.

Ahora bien, para efectos de este apartado deben destacarse los siguientes puntos a saber: (a) El término servidor público; (b) Contenido axiológico mínimo para el desempeño del servicio público; (c) La autonomía de los procedimientos y el principio non bis in ídem; (d) La obligación constitucional a los estados de legislar en la materia conforme a los parámetros establecidos.

Por lo que hace al término “servidor público”, Godolfino Humberto Juárez Mejía, refiere que “dicho término parte del principio jurídico de igualdad puesto que la misma ya no hacía distinción entre los funcionarios y empleados de la federación que era la clasificación otorgada previamente en el texto constitucional” (2004).

Lo anterior cobra relevancia al considerar la exposición de motivos de la reforma constitucional que en la parte de interés estableció lo siguiente:

Es importante destacar, en primer término, que se modifica la enunciación del Título IV variando de la vieja concepción de funcionarios a la más amplia cobertura de servidores públicos, a efecto de que se pueda propiciar el principio de igualdad [cursivas añadidas] de quienes tenemos alguna responsabilidad de carácter público ante la aplicación de las leyes generales.

...

La iniciativa del titular del Poder Ejecutivo Federal inicia por ampliar el estrecho concepto de funcionario público, que resulta insuficiente en las presentes circunstancias de la administración pública, sustituyéndolo por el concepto de “servidor público” que abarca a todas aquellas personas que participan en la

administración de los recursos del pueblo [cursivas añadidas], concepto que satisface las exigencias presentes.

Ergo, el término “servidor público” surge con la finalidad de establecer igualdad entre todas aquellas personas que prestan su servicio a la “administración de los recursos del pueblo”, dejando de lado el término de altos funcionarios y empleados de la federación.

En ese orden de ideas, por lo que hace al contenido axiológico mínimo para el desempeño del servicio público, es importante retomar que por primera vez se establecen de manera expresa en la constitución los principios que debía de observar el servidor público en el desempeño de sus funciones los cuales se encontraban establecidos en el artículo 113 (CPEUM, 1982 art. 113):

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de *salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones*” [cursivas añadidas].

Así pues de la transcripción que antecede es claro advertir que por primera vez se establecen los principios que debe de observar el servidor público en el desempeño de sus funciones, mismo que a la fecha aún perduran en nuestro texto constitucional a pesar de las reformas que el mismo ha sufrido, lo que nos demuestra que la reforma constitucional que en este apartado analizamos fue de gran trascendencia y de cierta manera estableció las bases para responsabilidad de los servidores públicos que conocemos en la actualidad.

En ese orden de ideas podemos advertir que estamos en presencia de una reforma constitucional que va más allá de una parte positiva, es decir, la parte que ordena directamente a quien va dirigida la norma y por otro lado encontramos una parte que contiene determinaciones axiológicas que deben de marcar el actuar de los servidores públicos en este caso.

Al efecto, es importante tomar en cuenta algunos extractos de la exposición de motivos de la reforma constitucional que nos ocupa, la cual a la letra establece lo siguiente:

La obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público,

independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.

En consecuencia con el más estricto respeto a la soberanía de los Estados que integran nuestro Pacto Federal, pero reflejando, de acuerdo con los principios nuestra democracia, las demandas de nuestro pueblo, la iniciativa propone que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos sus respectivas competencias, *establezcan las responsabilidades exigibles política, penal y administrativamente por el incumplimiento de las obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y de cada que los servidores públicos deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Lo anterior, junto con las reformas y adiciones propuestas en los artículos 108 y 134, es el fundamento para que la sociedad nacional pueda exigir responsabilidades a quienes sirven sus intereses públicos, bajo cualquier forma en que se le sirva y a cualquier nivel de gobierno* [cursivas añadidas].

Por lo anterior, las comisiones que firman éste dictamen, están convencidas de que legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficacia no son virtudes abstractas para inculcarse como consejos a quienes ejercen empleo y cargos públicos, sino condiciones indispensables para que se acceda a ellos, y formas insubstituíbles de proceder en el servicio enmarcado por las instituciones de la República [cursivas añadidas].

De la interpretación de la exposición de motivos que antecede es claro advertir la intención del legislador en cuanto a los principios básicos que debían de observar los servidores públicos en el desempeño de su empleo cargo o comisión, la de establecer las directrices y observaciones mínimas que el mismo debía de aplicar en sus actividades para que esto provocara un mayor beneficio para la sociedad.

Es decir, el establecimiento de dichos principios dentro del capítulo de responsabilidades de servidores públicos, se dan con la intención que los servidores públicos observen y apliquen de manera puntual en cada una de sus actividades dichos principios, de los cuales el incumplimiento permitiría la posibilidad de fincar responsabilidad administrativa por dicho incumplimiento.

Así pues, es importante advertir que la mayoría de los legisladores, ven como buena intención de la reforma constitucional de 1982 la de establecer los principios que se deben observar en el desempeño de las funciones que les son atribuidas a los servidores públicos, pero otros tantos cuestionan de cierta manera la inclusión de dichos principios, lo anterior fue expuesto por el Diputado Miguel Ángel Martínez Cruz, al tenor de los siguientes argumentos:

En lo referente al proyecto de reforma al artículo 109, en la fracción III, que dice así: "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos para los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad", etcétera, quiero hacer hincapié en esa palabra tan subjetiva que es la lealtad. *¿Qué es la lealtad para cada uno de nosotros?* [Cursivas añadidas] Para el diccionario, la palabra leal significa aquel que guarda la debida fidelidad, que es incapaz de traicionar. En otra acepción distinta, significa el fidedigno, el verídico, el legal, el fiel en el trato o desempeño de un oficio o cargo.

Si por lealtad se entiende [cursivas añadidas] -y así lo entienden muchos- el servilismo, la incondicionalidad, la falta de criterio personal y de valor civil, estamos en contra de tal palabra, porque leales serían los diputados que ciegamente acatan consignas y desleales los que piensan por sí mismos. Y eso es terriblemente peligroso. Leal significa en sí, de acuerdo con esta aceptación el servil.

Que trágico para México, donde esta Cámara de Diputados aceptara esa palabra dentro de nuestra Carta Magna. Qué vergüenza para esta Cámara de Diputados aceptarla.

Así podemos advertir que no todas las posturas eran a favor del establecimiento de estos mínimos axiológicos, pues tales principios constituyen por sí misma una escala de valores en el actuar ético de los servidores públicos dentro de nuestro texto constitucional.

Así, la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia constituyen el reconocimiento a una escala mínima axiológica representada a través de los principios a respetar por todo servidor público y por ello constituyen un avance significativo en los parámetros de actuación de los servidores públicos, cuyo incumplimiento es sancionado con las correspondientes responsabilidades administrativas.

En este apartado nos queremos detener a hacer una breve acotación, si bien en el texto constitucional aparecen por primera vez una serie de principios o valores que a la fecha deben de observar los servidores públicos en su empleo, cargo o comisión, lo cual aplaudimos, consideramos que el tema de la corrupción, que es lo que se trata de combatir con tales adecuaciones o reformas legales, es un fenómeno transversal que atiende también a una sociedad falta de valores, en ese sentido consideramos, que el centro axiológico de los ciudadanos de nuestro país debía y debe de jugar también un papel importante en temas de corrupción.

Ahora bien, por lo que hace al término establecido en el artículo 109 del Reforma Constitucional de 1982, de *Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrá imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza*, debemos de entender por este que se refiere al principio *non bis in ídem*, el cual será desarrollado a continuación.

En esa tesitura es importante establecer que se entiende por el principio *non bis in ídem*:

Non bis in ídem. I. (Frase latina que significa literalmente que no se debe de repetir dos veces la misma cosa.) Con la citada expresión se quiere indicar que una persona no puede ser juzgada dos veces por los mismos hechos que se consideran delictuosos, a fin de evitar que quede pendiente una amenaza permanente sobre el que ha sido sometido a un proceso penal anterior. (Diccionario Jurídico Mexicano L-O, 1982)

Así, el término *non bis in ídem* cobra relevancia dentro del derecho administrativo sancionador, para establecer que ningún servidor público puede ser sancionado dos veces por la comisión de algún acto, delito u omisión que realice dentro del desarrollo de sus funciones dentro de un mismo tipo de responsabilidad.

De igual forma dicho principio se encuentra establecido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, art 23), que a la letra establece lo siguiente:

Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. *Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito* [cursivas añadidas], ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

Del mismo modo es importante retomar los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiados de Circuito a lo largo de determinadas épocas en cuanto al término *non bis in ídem*, criterios que son del tenor literal siguiente:

NON BIS IN IDEM, VIOLACION NO CONFIGURADA A LA GARANTIA DE RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS Y FRAUDE. Si el Ministerio Público consignó por dos delitos distintos, esto es el relativo a la responsabilidad oficial y el diverso delito de fraude, en atención a diversas denuncias, y así se dio vista al jurado popular para que conociera los hechos que a juicio de la representante social tipificaban el delito de responsabilidad oficial y, sobre ellos, resolviera lo que conforme a derecho procediese, llegando a la conclusión dicho jurado popular que

no se reunían los requisitos necesarios para acreditar la culpabilidad del acusado y en consecuencia se le absolvió por dicho delito, específicamente por cuanto hace a las fracciones XXIV y XXV del artículo 18 de la Ley de Responsabilidad de Empleados y Funcionarios de la Federación y, en la misma resolución, indicó que ningún análisis se había hecho respecto al diverso delito de fraude por el que también fue acusado y que sería materia de análisis por el Juez instructor. Y si con base en lo anterior el juzgado de primera instancia estudió y resolvió respecto a la situación jurídica del inculpado sólo en lo tocante a los hechos a que se refería la diversa denuncia, que tipificaban el diverso delito de fraude, mismo que se consideró acreditado tanto por lo que hace al cuerpo del delito como a la responsabilidad penal del inculpado, no puede hablarse de que se haya juzgado al acusado dos veces por un mismo hecho, sino que, dentro de la competencia de cada uno de los órganos jurisdiccionales, fue juzgado por hechos distintos que a juicio del Ministerio Público tipificaban delitos diversos, habiendo resultado absuelto en uno y condenado en el de fraude a que ya se ha hecho referencia; por lo tanto, no existe violación alguna de garantías en este aspecto, en perjuicio del acusado (Registro 236448).

NON BIS IN IDEM. ESTE PRINCIPIO NO PUGNA CON LA IMPOSICIÓN DE VARIAS SANCIONES EN LA RESOLUCIÓN CONCLUSIVA DE UN PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. Dicho principio, consignado en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que ninguna persona puede ser juzgada dos veces por el mismo delito, y garantiza que no sea objeto de una doble penalización. Se trata de una garantía de seguridad jurídica puntualmente prevista para la materia penal, que resulta aplicable al derecho administrativo sancionador, considerando que, en sentido amplio, una sanción en esta materia guarda similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. Sin embargo, de dicho principio no se advierte que pueda imponerse sólo una sanción en la resolución que establezca la responsabilidad administrativa de un sujeto, entendida como una consecuencia unitaria a la conducta reprochada, como puede ser, por ejemplo, una multa, la pérdida de la titularidad de ciertos bienes relacionados con la infracción administrativa, o las medidas correctivas y/o preventivas, pues lo que está prohibido es que una persona sea sometida más de una vez a procedimiento para determinar su responsabilidad, por la misma conducta, lo cual no puede entenderse en el sentido de que la imposición de alguna sanción impida que en la misma resolución se apliquen otras, previstas legalmente (Tesis I.1º.A.E.2 CS 10a.).

De tal modo, ha quedado evidenciado el devenir y la evolución histórica que ha tenido el principio que nos ocupa en el presente estudio, en ese sentido a nuestro parecer resulta de gran relevancia establecer y como bien lo señala el último criterio citado que si bien nadie puede ser sancionado dos veces por el mismo delito esto no quiere decir que no se puedan imponer más de dos sanciones a un servidor público por la comisión de algún acto u omisión durante el desarrollo de su empleo, cargo o comisión si se está en presencia de procedimientos autónomos.

De igual forma, es importante retomar lo que estableció la exposición de motivos de la reforma constitucional que en este apartado estudiamos, la cual señalaba lo siguiente:

La iniciativa recoge la necesidad de contar con procedimientos políticos, penales y administrativos adecuados para prevenir y sancionar la corrupción pública, pero evita la confusión entre ellas estableciendo la autonomía de los procedimientos respectivos. Al mismo tiempo, ofrece la garantía de que no podrán imponerse dos veces a una misma conducta sanciones de una misma naturaleza por los procedimientos autónomos facultados para aplicarlas.

Es decir, se entendió al principio *non bis in ídem* como una garantía procesal que no permitiría imponer dos sanciones a una misma conducta, pero debemos hacer énfasis en la parte que señala de manera puntual, que dichas sanciones no podrían ser de la misma naturaleza, lo cual refuerza lo establecido con anterioridad, esto es que se vislumbra la posibilidad de imponer dos sanciones siempre y cuando sean de diferente naturaleza.

Lo anterior cobra gran relevancia dentro de esta reforma constitucional puesto que se abre la posibilidad que se interponga una sanción a un servidor público por la comisión de un delito, la cual por ejemplo puede ser multa o prisión, y dicha sanción no impide el inicio de un procedimiento en materia de responsabilidades administrativas con la correspondiente sanción en la materia. Lo anterior concuerda con lo establecido por Luis Humberto Delgadillo, quien señala que:

En relación con las sanciones penales, en las disciplinarias es ajeno el principio *non bis in ídem*, puesto que la misma conducta puede producir, además y en forma independiente, la comisión de un delito que será sancionado de acuerdo a procedimientos judiciales, sin que el resultado de una sanción determine el de la otra; (1996).

De tal modo podemos advertir claramente que el autor Delgadillo Gutiérrez establece que a las sanciones no aplica el principio *non bis in ídem*, es decir, dicho principio aplica al proceso, no se pueden llevar a cabo dos procesos diferentes respecto de la comisión de alguna falta o delito, pero si podemos estar presencia de una doble aplicación de sanción con una sola acción u omisión.

Ahora bien, el Supremo Poder Reformador de la Constitución estableció de manera clara y precisa la obligación de las legislaturas locales para realizar las

adecuaciones constitucionales y legales necesarias para acatar los nuevos principios del pacto federal en materia de servidores públicos.

Al efecto, es importante citar lo que establece el artículo 108, 109 y Tercero transitorio (CPEUM, 1982 arts. 108, 109 y tercero transitorio) en cuanto a las obligaciones que se delegan a los estados, mismas que son del tenor literal siguiente:

Artículo 108.-

...

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán [cursivas añadidas], en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Artículo 109.-*El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos [cursivas añadidas] y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:*

...

Transitorio, Artículo tercero: Dentro del años siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, los Estados de la Federación a través de sus congresos constituyentes locales, iniciaran las reformas constitucionales necesarias para cumplir las disposiciones del Título Cuarto de la Constitución General de la Republica, en lo conducente."

En ese orden de ideas, se pueden advertir las obligaciones que el texto constitucional encomendó a las entidades federativas de la Republica que son: (a) que las constituciones de los estados precisaran quienes se reputaría como servidores públicos tanto a nivel estatal como municipal; y (b) que las legislaturas de los estados expidieran las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y demás normas pertinentes, las cuales debían de tener la intención de sancionar a quienes teniendo el carácter de servidor público incurriera en responsabilidad, tomando en cuenta los propios criterios que la Constitución estableció.

Lo anterior cobra relevancia al analizar la exposición de motivos de la reforma constitucional que en la parte de interés estableció lo siguiente:

En efecto, el espíritu de la iniciativa tiende a igualar en responsabilidad a todos los gobernantes, pero resulta necesario que en el propio texto constitucional se especifique que el juicio político, por lo que toca a las autoridades locales,

únicamente procede por violaciones graves a la Constitución y leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales, *toda vez que el propósito de reformar la Constitución, de ninguna manera pretende lesionar, sino por el contrario, preservar y tutelar la autonomía de los Estados* [cursivas añadidas].

...

Finalmente, el Ejecutivo Federal se ratifica profundamente federalista y respetuoso de las soberanías de los estados, por los que su iniciativa establece que corresponde a los gobiernos estatales y municipales, en el ámbito de su respectiva competencia, regular la forma de prevenir, identificar y sancionar el desvío de los servidores públicos en el desempeño de sus atribuciones [cursivas añadidas].

De la exposición de motivos de la reforma constitucional que en este apartado estudiamos se advierte que el legislador, ratifica el federalismo, así como el respeto de las soberanías de los estados, pue estableció que corresponde a los gobiernos estatales, regular la forma de prevenir, identificar y sancionar las conductas antijurídicas que realicen los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

De igual forma es importante resaltar que esta facultad atiende a un respeto y observancia del federalismo de nuestro país preservando en todo momento la soberanía de los estados, en este caso, en materia de responsabilidades de servidores públicos. Al efecto resulta relevante, precisar lo que nos señala Jacinto Faya Viesca, respecto del estado federal:

La característica más esencial del Estado federal, consiste en la distribución de competencias que establece la Constitución entre el Gobierno Federal y los Estados. Siempre, esta distribución la señalará la Constitución Federal, ordenamiento fundamental tanto para los Poderes federales como para los Estados.

Otra característica del federalismo estriba en que la distribución de competencias a favor de los estados es igual para todos ellos. Esta igualdad permite el equilibrio entre la Unión y los Estados. (1988)

Así pues, podemos advertir que una de las características del Estado Federal es la distribución de competencias que, desde el marco Constitucional, se otorga tanto al gobierno federal como a los gobiernos de los estados y esta distribución de competencias es igual para todos y cada uno de los estados a los que el federalismo les otorga facultades.

Así la distribución de competencias es una de las piezas fundamentales que un estado federalista debe de respetar y consolidar, es decir, el federalismo se puede advertir, que es un sistema de gobierno en el cual coexisten y comparten

funciones tanto leyes del orden federal como las locales cada una en sus respectivos ámbitos de competencias.

En esa tesitura, es factible concluir, que las obligaciones y facultades que el texto constitucional de 1982, otorgó a los estados de la República en la cual se determinaba que las legislaturas locales debían de expedir sus propias leyes de responsabilidades así como en sus constituciones locales establecer quienes se reputarían como servidores públicos, atendió en todo momento al respeto de la soberanía de los estados y a la confirmación del Federalismo en esa época, circunstancia que puede resultar cuestionable en el actual esquema del Sistema Nacional Anticorrupción, tal y como lo analizaremos en el capítulo respectivo.

Teniendo ahora un panorama más amplio de lo que implicó en lo general la reforma constitucional de 1982, al capítulo IV de nuestra constitución, es menester desarrollar cada uno de los tipos de responsabilidad que se preveían en dicho ordenamiento.

1.2.2. Genealogía constitucional de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Es importante recalcar, que en dicho ordenamiento jurídico se hace por primera vez mención a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la cual establece un nuevo paradigma, pues como ya se estableció en el subtema anterior, por la complejidad de los procedimientos que anteriormente se preveían, estos no se llevaban a cabo dejando ver a todas las luces la impunidad que enmarcaba al tema de responsabilidad de servidores públicos en cualquiera que fuera su ámbito de gobierno.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos se regulaba específicamente en los artículos 109, 113 y 114 (CPEUM, 1982 arts. 109, 113 y 114) que en su parte de interés establecen lo siguiente

Artículo 109.-El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

...

III.-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.

Artículo 113.-Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Artículo 114.-

...

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 tres años.”

La fracción III del artículo 109 establece un primer acercamiento a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos mencionando los principios que debían de observar estos en el desempeño de su empleo cargo o comisión.

El artículo 113 de la reforma constitucional que en este apartado estudiamos estableció que las leyes de responsabilidades de los estados determinarían las obligaciones que debían de seguir los servidores públicos a fin de salvaguardar los principios ya señalados, así como las sanciones aplicables a quienes inobservaran dichos principios y los parámetros que debían de tomarse en cuenta para su imposición.

Ahora bien, por lo que hace al artículo 114 estableció los plazos de prescripción para poder sancionar a los servidores públicos que incurrieran en responsabilidad administrativa.

Por todo ello, tal y como lo hemos realizado, resulta de vital importancia conocer la intención del legislador a través de la exposición de motivos la cual en la parte de interés estableció lo siguiente:

El propio Ejecutivo Federal, por primera vez en la historia constitucional mexicana, señala con precisión los tres ámbitos de la posible responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos:

...

Y la responsabilidad administrativa por los actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones, que se exigen en los términos de la Ley de Responsabilidad correspondiente.

...

"Señoras y señores diputados, los integrantes del grupo parlamentario del PAN, votaremos en lo general en favor de la reforma a la Constitución y no se extrañen de este voto, que ya por inercia el señor Presidente me había apuntado en la negativa, pues el ser miembro de un partido político de oposición como el PAN, no significa siempre el votar por la negativa, al contrario, esto nos obliga moralmente a razonar nuestro voto y cuando se presentan casos como el que nos ocupa en el que vemos un avance con respecto al texto anterior de la Constitución, cuando vemos que ahora se precisa la diferencia entre responsabilidad política, responsabilidad penal y responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, que responde a una necesidad de exigencia de responsabilidades, la que ya es un clamor del pueblo mexicano ante el aumento de la corrupción, la que creció y casi se generalizó, especialmente en los últimos sexenios

...

Si ustedes recuerdan la concepción de gobierno y administración, ven en el gobierno una labor de impulsión, una labor donde el interés público está comprometido, que realizan esta labor de gobierno fundamentalmente altos funcionarios o altos servidores públicos, de acuerdo con la nueva terminología y para emplear una expresión plástica muy conocida en derecho administrativo, se dice que el gobierno es la cabeza y la administración el brazo, y creo que el mérito de estas reformas es precisamente que persiguen el que la cabeza actúe bien, el que la cabeza actúe con un sentido patriótico, con un sentido de honradez hacia la función pública y creo que en este aspecto todos los partidos, sin distinción de ideologías, estamos comprometidos.

De la transcripción que antecede, podemos vislumbrar que el Supremo Poder Reformador en su mayoría estaba a favor de la inclusión de una responsabilidad administrativa con rango constitucional, es decir los servidores públicos deberían de observar los principios ya señalados con anterioridad para no incurrir en este tipo de responsabilidad la cual ya no responde únicamente a la realización de algún delito que se encuentra tipificado sino que basta que exista un

incumplimiento a los principios que establece el artículo 109 para que pueda iniciarse el procedimiento respectivo.

De igual forma otro punto a destacar de la reforma de 1982 sobre todo en el procedimiento por responsabilidad administrativa es que surgen con una ontología diversa al de las responsabilidades penales ya que el propio texto constitucional permitió la imposición de una sanción administrativa y una del orden penal.

Ello es así, pues la responsabilidad administrativa por parte de los servidores públicos se da cuando incurren en la omisión o inobservancia de los principios señalados en el texto constitucional, por tanto dicha omisión no puede ser sancionada conforme a las penas establecidas para la responsabilidad penal, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos se encuentra dentro de la rama del derecho administrativo sancionador que si bien recoge algunos principios del derecho penal, en este caso no pueden ser las mismas penas las de la responsabilidad política, penal y administrativa.

En ese orden de ideas atendiendo a lo establecido en la propia constitución, podemos advertir que las sanciones que se prevén por incurrir en responsabilidad administrativa son suspensión, destitución e inhabilitación aunada a la sanción económica dependiendo en todo momento de si el servidor público obtuvo algún beneficio respecto de la acción u omisión en que hubieran incurrido.

De igual forma debemos de tomar en cuenta la particularidad de la materia de responsabilidades administrativas, esto es, si bien entendemos que las leyes que emite un estado atienden a la territorialidad y temporalidad de la aplicación, las normas que regulan la materia administrativa van dirigidas a un determinado grupo de personas evidentemente sin que estas dejen de lado que el servidor público pueda incurrir en otro tipo de responsabilidad que traspasa la esfera de la administración pública, en estos casos los actos u omisiones que realicen los servidores públicos pueden incurrir en la esfera de los gobernados, lo cual no solo se limitaría a que la administración pública sea quien sancione al servidor público al

incurrir en una responsabilidad penal que trasciende a la esfera de derechos de la sociedad en general o de un particular específicamente según sea el caso.

En ese orden de ideas es preciso mencionar que de los diferentes textos analizados para esta investigación pocos hacen un estudio minucioso de la responsabilidad administrativa, muchos de ellos se centran en la responsabilidad de tipo política y penal, puesto que a la modificación del texto constitucional que en este apartado estudiamos la mayoría de los casos por la que se sancionaba a servidores públicos era por incurrir en las dos responsabilidades mencionadas, cuestión que nuestro punto de vista no compartimos puesto que dicha reforma constitucional marco un antes y un después en el ámbito constitucional dentro del sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

Resulta de gran relevancia analizar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada el 31 de diciembre de 1982, que constituye la ley reglamentaria de capítulo IV de la constitución, cuestión que se realizará más adelante, pero para efectos de comprender los alcances de la reforma en materia de responsabilidades administrativas cobra gran importancia lo que señala el Doctor Miguel Alejandro López Olvera, en su obra “Tipos de responsabilidades en los tres órdenes de gobierno” que a la letra establece lo siguiente:

Con la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en 1982 se superó una deficiencia que había venido mostrando en la legislación mexicana: la falta de un sistema que regulara la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral. (2013).

Por ello coincidimos totalmente con la acepción planteada puesto que la misma establece que de la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y por ende de la Reforma Constitucional de 1982, marca de manera sustancial el desarrollo de nuestro país en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos sin dejar de lado lo establecido en la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967, en donde también ya se encontraba prevista dicha responsabilidad.

¿Por qué señalamos que es de gran importancia la responsabilidad administrativa de los servidores públicos? Gabino Fraga refiere que:

La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además una responsabilidad civil o penal (1984).

De la interpretación de lo que establece Gabino Fraga podemos vislumbrar la importancia de la responsabilidad administrativa, pues del incumplimiento de las obligaciones establecidas tanto en el texto constitucional como de la ley reglamentaria de la materia, claramente el servidor público incurre en responsabilidad administrativa, sin dejar de lado que dicha omisión o incumplimiento pueda dar lugar a una responsabilidad de otro tipo.

Así pues, a nuestro parecer podemos advertir que el establecimiento de la responsabilidad administrativa genera una mayor obligación de los servidores públicos de desempeñar su empleo cargo o comisión con apego a los principios ya establecidos y explicados, puesto que del incumplimiento de los mismos pueden devenir otro tipo de responsabilidades, es decir, nos parece que la responsabilidad administrativa en la mayoría de los casos es la base y el punto de partida de la mayoría de los procedimientos que se puedan desarrollar en contra de servidores públicos, por no tener un buen desempeño en su empleo, cargo o comisión.

Esto no quiere decir que sea una formula generalizada para todos los casos en que incurre en responsabilidad el servidor público, cobra relevancia lo que establece Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez:

De esta forma cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimiento de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno u de dirección y afectan intereses públicos fundamentales el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo (1996).

En conclusión, las modificaciones más relevantes de esta reforma constitucional pueden agruparse de la siguiente manera:

1. Reconocimiento jurídico constitucional de las “responsabilidades administrativas de los servidores públicos”.
2. Reconocimiento constitucional de una rama especializada del Derecho Administrativo Sancionador.
3. Establecimiento constitucional de las sanciones específicas por la comisión de infracciones administrativas.
4. Permeabilidad de las responsabilidades administrativas con los restantes tipos de responsabilidades con rango constitucional.
5. Se establecen los principios que deben de observar los servidores públicos en el desarrollo de su empleo, cargo o comisión

1.2.1 Responsabilidad política de los servidores públicos en la reforma constitucional de 1982.

En el presente apartado analizaremos la responsabilidad política de los servidores públicos prevista en el texto constitucional después de la reforma publicada en el diario oficial el 28 de diciembre de 1982, que a saber de los lectores en esta reforma no estaban tan delimitados los artículos por responsabilidades si no que el texto constitucional tuvo inmersos 4 tipos de responsabilidades, así pues podemos establecer que este tipo de responsabilidad estaba prevista en los artículos 109 fracción I, 110 y 114 (CPEUM, 1982 arts. 109, 110 y 114), los cuales son del tenor literal siguiente:

Artículo 109.-El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.-Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

...

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de

Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Artículo 110 .-Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos .

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda .

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Artículo 114.-El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Ahora bien, continuando con la metodología hasta este momento empleada es importante realizar una interpretación de cada uno de los artículos de la reforma de 1982 que preveía la responsabilidad política de los servidores públicos, destacando lo siguiente:

La fracción I de artículo 109 y su último párrafo establecen el primer acercamiento con la responsabilidad política al establecer que serán sancionados en términos del artículo 110 mediante destitución o inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio

público, por aquellos actos u omisiones que causaren perjuicio a los intereses públicos fundamentales o al buen despacho.

Ahora bien, de la lectura al artículo 110, puede concluirse que el mismo regulaba varios elementos relevantes de la responsabilidad política a saber: (a) Establecía el catálogo de servidores públicos sujetos a juicio político diferenciando entre aquellos que laboraban en la federación y en las entidades federativas; (b) Establecía las sanciones a imponer por responsabilidades políticas; (c) Establece las formalidades mínimas de procedimiento para imponer la sanción política; y (d) Facultaba a las cámaras del Congreso de la Unión para realizar funciones de acusación y jurisdiccionales.

Finalmente, el artículo 114 establecía las limitantes para sancionar a los servidores públicos por responsabilidades políticas, considerando plazos específicos para iniciar el procedimiento y para concluirlo.

Del mismo modo en el artículo 109 se establecía la posibilidad de que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad acusare ante la Cámara de Diputados a los servidores públicos que a su parecer incurrieron en los actos u omisiones que señalaban los diferentes tipos de responsabilidades, a diferencia del texto constitucional anterior, se advierte que por lo que hace a este párrafo no es igual puesto que no establecía el procedimiento a realizar después de la denuncia ciudadana recibida, lo anterior porque el mismo era desarrollado en la ley reglamentaria respectiva.

Ahora bien por lo que hace al artículo 110 un punto a resaltar es que se amplió el catálogo de servidores públicos que podían incurrir en este tipo de responsabilidad tomando en cuenta a funcionarios específicos del entonces Distrito federal al igual que del poder judicial y en la administración pública a directores generales o sus equivalentes en los organismo descentralizados lo que nos advierte de nueva cuenta que las intenciones de dicha reforma constitucional es establecer un principio de igualdad de entre los servidores públicos.

Es importante tomar en cuenta que por la naturaleza de los puestos que desempeñaban estos servidores públicos, no todos los que se denominen así pueden ser sujetos de este tipo de responsabilidad, coincidiendo con lo establecido por Delgadillo Gutiérrez en su obra “El Derecho Disciplinario de la Función Pública”, que establece:

Debido a las características de los sujetos de juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad (1992).

Expuesto lo anterior si bien compartimos el criterio de Luis Humberto Delgadillo a nuestro punto de vista debemos sumar a las facultades que tienen atribuidas los servidores públicos, la jurisdiccional pues como ya hemos mencionado, integrantes del Poder Judicial tanto federal como del entonces Distrito Federal también formaban parte de los servidores públicos que podían incurrir en responsabilidad política.

De igual forma, por lo que hace al segundo párrafo del artículo 110 establecía que los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia podían ser sujetos de juicio político por violaciones graves tanto a la constitución como a las leyes federales que de ella emanaran así como el manejo indebido de fondos y recurso federales, en el caso de servidores públicos de las entidades federativas la resolución solo era declarativa y se comunicaba a las legislaturas.

Ahora bien, por lo que hace a dicho párrafo nos merece dos críticas en primer término nuestra cuestión es ¿Por qué dicho párrafo hace mención solo los Gobernadores de los estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia públicos por estas faltas? En nuestra consideración se debieron de haber incluido todos los servidores públicos que son mencionados en la primera parte del artículo 110 de esa constitución.

De igual forma sirve de sustento a lo anterior la jurisprudencia emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷ que es del tenor literal siguiente:

JUICIO POLÍTICO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO EXCLUYE DE SU PROCEDENCIA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LO QUE NO PUEDEN HACER LAS CONSTITUCIONES LOCALES RESPECTO DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS. El título cuarto de la Constitución Federal excluyó al presidente de la República de responsabilidad oficial y de la procedencia del juicio político en su contra, porque sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, de conformidad con lo dispuesto por sus artículos 108 y 110. Este sistema de responsabilidad no puede ser emulado por las Constituciones Locales para asignarlo a sus gobernadores, toda vez que la Ley Fundamental los señala expresamente como sujetos de responsabilidad política, de conformidad con los artículos 109, fracción I y 110, párrafo segundo, lo que debe ser establecido y regulado por las leyes de responsabilidad federal y de cada Estado, además de que no puede existir analogía entre el presidente de la República y los gobernadores de las entidades federativas que sustente una forma de regulación similar por las Legislaturas Locales, puesto que el primero tiene el carácter de representante del Estado mexicano, por lo que aparece inadecuado, en el ámbito de las relaciones internas e internacionales, que pueda ser sujeto de juicio político, situación que no ocurre con los depositarios del Poder Ejecutivo de los Estados, por no tener esa calidad (Tesis P/J 3/2000).

De la transcripción que antecede el término “faltas graves a la constitución y a las leyes federales que de ella emanen”, no se estableció cuáles eran las faltas graves, lo cual se ratifica la argumentación de Delgadillo Gutiérrez que establece:

En este caso encontramos que tratándose de los funcionarios locales, la posibilidad de responsabilidad política se amplía por violaciones graves a disposiciones constitucionales y legales federales; el único problema que se presente es que en ningún ordenamiento se establece en que consiste la gravedad de la violación (1996).

De ese modo evidenciamos que a nuestro entender existen dos deficiencias en dicho artículo de la constitución de 1982 en lo respectivo a la responsabilidad política de los servidores públicos: una referente a que no se advierte que se entiende por violaciones graves a la constitución y dos que solo se limita a los Gobernadores de los estados, Diputados Locales y

⁷ Es preciso mencionar que si bien nos situamos en 1982 y el criterio jurisprudencial es del año 2000 nos permitimos realizar dicha cita puesto que el procedimiento respectivo de la responsabilidad política no presenta grandes cambios y por tanto dicho criterio resulta atinado para lo que queremos evidenciar.

Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia como los únicos que pueden ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales

En cuanto a lo que hace al procedimiento que se debe de seguir en caso de responsabilidad política por parte de los servidores públicos sigue siendo similar al del texto constitucional de 1917, el cual estableció: 1) La Cámara de Diputados procederá a realizar la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, siempre y cuando hayan declarado la procedencia del mismo en la Cámara de Origen previos trámites establecidos en la Ley; y 2) La Cámara de Senadores erigida como jurado de sentencia aplicaría la sanción correspondiente en su caso, de igual forma previos trámites establecidos en la Ley.

En ese sentido debemos de entender que al igual que en el texto constitucional anterior al que en este apartado estudiamos, la Cámara de Diputados se constituye como cámara acusadora y por otro lado la Cámara de Senadores es la cámara que actúa como jurado de sentencia.

Ahora bien por lo que hace al artículo 114 de la reforma constitucional de 1982, al igual que el artículo que antecede a nuestro punto de vista no contiene cambios sustanciales, puesto que en el texto constitucional 1917, si bien se encontraba establecida en el artículo 113, la esencia del ordenamiento legal era la misma al establecer que el procedimiento de juicio político solo podría iniciarse durante el tiempo en el que el servidor público desempeñara su empleo cargo o comisión, y dentro del año siguiente al que dejó de desempeñarse en el mismo.

Una adición a rescatar en este artículo es la relativa al tiempo en el que a nuestro punto de vista se podía caducar⁸ el procedimiento pues el

⁸Gonzalo Armienta Hernández, en su obra Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, nos menciona que “La caducidad que es favorable al particular (en este caso el servidor público que actúa frente a una relación de subordinación con la cámara que se encuentra facultada para imponer

artículo establece que la sanciones correspondientes que devenga de la responsabilidad política es decir una vez ya iniciado el procedimiento se deberá dictar dentro del año siguiente a partir de iniciado el mismo, cuestión que en el texto constitucional anterior no estaba prevista.

En conclusión, la responsabilidad política prevista en la reforma constitucional de 1982 se caracterizó por lo siguiente:

1. Se amplían los servidores públicos que podían ser sujetos de juicio político.
2. Se elevan a rango constitucional las causas por las cuales podían incurrir en responsabilidad política los servidores públicos señalados en el artículo 110, por incurrir en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o su buen despacho.
3. No se prevé cuáles son las faltas graves a la constitución y a las leyes federales que de ella pudieran emanar.
4. Nos encontramos por primera vez con la figura de la caducidad dentro del procedimiento de responsabilidad política.

1.2.3 Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos Prevista en la Reforma Constitucional de 1982.

La responsabilidad penal dentro de la constitución de 1982, se encontraba prevista en los artículos constitucionales 109, fracción II, 111, 112 y 114 (CPEUM, 1982 arts. 109, 111, 112 y 114), que a la letra establecieron lo siguiente:

Artículo 109.-El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

...

la sanción) consiste en la extinción de las facultades de la autoridad para emitir el acto administrativo. Si bien es cierto que este tipo de caducidad no recae en el acto administrativo sino en las facultades de la autoridad, los efectos de la misma producen la extinción de aquel”

II.-La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal;

...

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de la Cámaras de Diputados Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.”

...

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.”

Artículo 112.- No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Artículo 114.-

...

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados, en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.”

Por lo que hace al artículo 109, fracción II, debemos de establecer que al igual que en la fracción primera que se refiere al juicio político, la fracción segunda relativa a la comisión de delitos por parte de servidores públicos debemos de entender que dicho artículo en esta fracción nos parece un tanto genérico pues solo hace referencia que la persecución y sanción de la comisión de delitos cometidos por servidores públicos serán sancionados conforme a las disposiciones legales aplicables.

El artículo 111 establece que para proceder penalmente contra “los Diputados y Senadores del congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal” es la Cámara de Diputados la encargada de decidir por mayoría absoluta si se debe o no proceder contra el servidor público señalado como inculpado.

En caso de que la resolución de la cámara fuera negativa, es decir que se decidiera que no ha lugar a proceder en contra del servidor público imputado, se suspenderían todos los procedimientos ulteriores sin perjuicio de que la imputación del delito continuara su curso mientras el inculpado siguiera desempeñando su encargo. En ese sentido debemos de advertir que conforma a lo que se establecía en texto constitucional de 1917, la esencia de este párrafo y el que continua es la misma.

Lo mencionado con anterioridad se refiere a la declaración de procedencia, procedimiento que en el apartado anterior ha quedado claramente expuesto.

Ahora bien, por lo que hace al procedimiento al cual se podrá sujetar al Presidente de la Republica, el artículo estableció que solo se podría proceder ante la Cámara de Senadores, en términos de lo referido en el artículo 110 de esa constitución, lo cual a nuestro entender se refería a violaciones graves a la constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, ajustándose el procedimiento en base a la legislación penal.

Ahora bien, en este apartado sí encontramos una diferencia puesto que en el artículo 108 de la Constitución de 1917, establecía que el presidente solo podía ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, causales que es preciso señalar se ampliaron en comparación con el texto constitucional referido.

En ese orden de ideas es preciso mencionar que el procedimiento que se debía de realizar en contra del Presidente de la Republica era de gran similitud al juicio político en su etapa ante la Cámara de Diputados.

De igual forma y por primera vez se toma en cuenta que cuando el autor del delito obtenga un beneficio económico o cause daños y perjuicios patrimoniales, se advierte la facultad de imponer una sanción económica, tomando en cuenta el lucro obtenido o los daños y perjuicios causados.

De igual forma encontramos que el artículo 112, señalaba que no se requería declaración de procedencia en los casos en los que los servidores públicos cometían delito alguno durante el tiempo en que se encontraren separados del cargo y si el servidor público volvía a desempeñar sus funciones se procedería conforme a lo dispuesto en el artículo 111.

Dicho precepto hacía referencia a las licencias que ya han quedado explicadas en el apartado que antecede.

Finalmente, el artículo 114 mencionaba que los plazos para la prescripción serían los señalados en la legislación penal aplicable, la cual nunca era menor a 3 años.

Ahora bien, a manera de conclusión y en términos de lo estudiado a lo largo de este apartado respecto de la responsabilidad penal, podemos advertir lo siguiente:

1. Por primera vez encontramos elevado a rango constitucional, la sanción económica que se podía imponer a los servidores públicos tomando en cuenta el beneficio económico obtenido o los daños y perjuicios causados.
2. No se establecen nuevos procedimientos respecto del anterior procedimiento señalado en el texto constitucional de 1917.
3. Es importante señalar que, de la reforma de 1982, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, devino la reforma al Código Penal Federal publicada en Diario Oficial de la Federación el 5 de enero 1983, en el cual se establecieron los siguientes delitos:
 - Ejercicio indebido de servicio público.
 - Abuso de autoridad.
 - Coalición de servidores públicos.
 - Uso indebido de atribuciones y facultades.
 - Concusión.
 - Intimidación.
 - Ejercicio abusivo de funciones.
 - Tráfico de influencia.
 - Cohecho.
 - Peculado.
 - Enriquecimiento ilícito.

1.2.4 Responsabilidad civil de los servidores públicos prevista en la reforma constitucional de 1982.

Por lo que hace a la responsabilidad civil de los servidores públicos es necesario retomar lo que establecía el artículo 111 (CPEUM, 1982 art. 111), en su ante penúltimo párrafo el cual a la letra preveía lo siguiente:

Artículo 111.-...

...

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Para entrar al análisis de la responsabilidad civil de los servidores públicos se considera necesario tomar en cuenta el concepto de declaración de procedencia, mismo que ya fue expuesto con detenimiento en líneas anteriores, así pues, es necesario detenernos a analizar lo que se estableció en la exposición de motivos de la reforma que nos ocupa, la cual en su parte de interés estableció lo siguiente:

A eso se debe que se establezca por primera vez, de manera precisa y clara, cuatro factibles vías de responsabilidad de los servidores públicos. La responsabilidad de naturaleza política, penal, civil y administrativa. Pero esto en sí que ya constituye un avance, se viene a reforzar con las valiosas aportaciones que las Comisiones Dictaminadoras hicieron a efecto de mejorar enmendando y ampliando el contenido de la Iniciativa del Presidente de la República.

...

Y hay algo más. Es importante también que se pueda precisar que en los delitos que se cometan por estos funcionarios que en las faltas de carácter administrativo en que pudieran incurrir, *y en las faltas de carácter civil, se preserven principios inconvencionales de nuestra teoría constitucional; que la responsabilidad civil no puede ser alegada en ejercicio de fuero* [cursivas añadidas]. Todos los servidores tenemos la obligación del cumplimiento de nuestras obligaciones civiles, y que se preserven también las obligaciones administrativas incluyendo en el texto constitucional algunos principios de valor que hoy quedan objetivamente reconocidos como la juridicidad o legalidad de los actos de los administradores, como la imparcialidad, como la lealtad, como la honradez, como la eficacia.

En ese orden de ideas, es importante detenernos a hacer diversas precisiones, en primer lugar, encontramos que para demandas del orden civil que se desahoguen en contra de los servidores públicos no se necesitaba declaración de procedencia, es decir, no se necesitaba seguir el procedimiento, establecido para la responsabilidad penal en cuanto a lo que hace al procedimiento de declaración de procedencia.

Así pues, podemos establecer que para acudir a demandar la responsabilidad civil el gobernado o afectado por el acto u omisión por parte del servidor público, puede hacerlo sin ningún requisito específico al juicio correspondiente y el servidor público demandado deberá responder ante los tribunales civiles sin importar el fuero con el que contare.

1.2.5 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

Así el 31 de diciembre de 1982⁹ se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en su proceso legislativo resaltó lo siguiente:

Esta iniciativa propone reglamentar dicha propuesta de reformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrir por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

...

Conforme a ellos, hay que establecer un sistema nuevo que tenga bases sólidas y efectividad creciente. El procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma al artículo 109; ofrece al inculcado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que sólo puede imponerse por el juez penal.

La Iniciativa establece una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, las cuales, según el caso, también podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal. Las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.”

...

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya creación he sometido a su consideración, quedaría como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias. Estas sanciones pueden ser destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República, sanción económica de tres veces el monto del beneficio económico obtenido o del daño causado por su comportamiento ilícito e inhabilitación por resolución jurisdiccional para volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por veinte años. Asimismo, se establece que cada dependencia deberá establecer

⁹ Vigente en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos para los servidores públicos hasta el 13 de marzo de 2002, fecha en que se publicó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en la cual en su Artículo Segundo transitorio estableció que: Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

Cabe destacar que dicha normatividad en el tema de responsabilidades administrativas estuvo vigente hasta el 1 de septiembre de 2017 en la ahora Ciudad de México, fecha en la se publicó la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad De México.

órganos específicos a los que el gobernado tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Los procedimientos sancionadores se ciñen a las garantías constitucionales: los órganos actuarán con celeridad e imparcialidad y los servidores públicos tendrán oportunidad de ser debidamente escuchados. Además, la iniciativa contempla recursos administrativos de agotamiento optativo que permitan la impugnación de los actos sancionadores, sin perjuicio de que se prevé la ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de que conozca de las controversias que susciten los actos disciplinarios y se avance así en conversión paulatina en un verdadero tribunal de justicia administrativa.”

...

Se establece, asimismo, la obligación de presentar esa declaración de situación patrimonial anualmente para que la autoridad competente pueda, durante el encargo, hacer las verificaciones pertinentes.

El registro de declaraciones será llevado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.”

Los tipos de responsabilidades regulados por esta ley son tres a saber: (a) Responsabilidad política; (b) Responsabilidad penal para los servidores públicos que gozaran de fuero con el correspondiente juicio de procedencia; y (c) Responsabilidad administrativa. Cabe destacar que su ámbito de aplicación regía tanto para la federación como para el entonces Departamento del Distrito Federal y que la ahora Ciudad de México continuó con su aplicación hasta el 1 de septiembre de 2017, fecha en que se expidió la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México.

Cabe destacar que por lo que hace a la responsabilidad penal y política esta norma aún se encuentra vigente, en ese sentido es importante hacer la precisión que a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas los artículos que regulaban la responsabilidad administrativa de los servidores públicos fueron derogados, sin embargo, realizaremos un estudio del texto original de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esta ley reglamentaria se compone de 90 artículos, la cual a su vez consta de cuatro títulos los cuales pueden esquematizarse de la siguiente manera:

Tabla 4.
Esquematización del contenido de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Título	Capítulo	Artículos	Contenido
--------	----------	-----------	-----------

Título Primero	Capítulo Único. Disposiciones generales	1-4	<ul style="list-style-type: none"> • Establece el objeto y sujetos de la ley. • Autoridades competentes para la aplicación de la Ley. • Autonomía de los procedimientos
Título Segundo	<p>Capítulo I. Sujetos, causas de juicio político y sanciones.</p> <p>Capítulo II. Procedimiento en el Juicio Político</p> <p>Capítulo III. Procedimiento para la declaración de procedencia.</p> <p>Capítulo IV. Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo.</p>	<p>5 – 8</p> <p>9 – 24</p> <p>25 – 29</p> <p>30 - 45</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sujetos y procedencia del juicio político. • Se establecen las acciones que van en contra del interés público fundamental y su buen despacho. • Términos y plazos para los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia.
Título Tercero	<p>Capítulo I. Sujetos y obligaciones del servidor público.</p> <p>Capítulo II. Sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas.</p>	<p>46 – 48</p> <p>49 – 78</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Señala quienes podrán ser sujetos de responsabilidad administrativa. • Establece las obligaciones de los servidores públicos para cumplir con los principios señalados en la constitución. • Las sanciones por faltas administrativas. • Procedimiento de denuncia ante la contraloría interna. • Prevé la posibilidad de agotar recursos administrativos para los servidores públicos sancionados. • Otorga competencia al entonces Tribunal Fiscal de la Federación.
Título Cuarto	Capítulo Único. Registro patrimonial de los servidores públicos	79 - 90	<ul style="list-style-type: none"> • Se establece como obligación de la Contraloría General de la República la obligación de llevar un registro de la situación patrimonial de los servidores públicos. • Señala los sujetos que deberían de presentar su declaración patrimonial y sus términos para su presentación.
Artículo Transitorio	Artículo Segundo.		<ul style="list-style-type: none"> • Señala la creación en cada dependencia de la APF de un organismo encargado de recibir denuncias de los ciudadanos
Artículo Transitorio	Artículo Tercero		<ul style="list-style-type: none"> • Establece la obligación a la SCJN, al TSJDF y al

		Congreso de la Unión la creación de organismos encargados de la identificación, investigación y determinación de las responsabilidades de sus servidores públicos.
--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

A manera de prolegómeno y antes de analizar a detalle las peculiaridades de las responsabilidades administrativas se estima pertinente realizar un recorrido somero sobre la estructura de la norma en los siguientes términos:

Por lo que hace al título primero (Artículos 1-4), se compone de un capítulo único es importante recalcar que el mismo se refiere a: (a) Establecer los objetos que tiene como finalidad reglamentar dicha ley; (b) Quiénes son sujetos de la misma sumando a los establecidos en el primer y tercer párrafo del artículo 108 constitucional a los servidores públicos que manejan o aplican recursos económicos federales; (c) Autoridades competentes para aplicar la ley; y (d) La autonomía y al principio *non bis in ídem* de los procedimientos de sanciones que se pueden desarrollar en contra de los servidores públicos.

El Título Segundo denominado “Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia” se compone de 4 capítulos por lo que hace al primero (Artículos 5-8) establece los siguientes puntos: (a) Los sujetos, causas de juicio político y sanciones que se deben de imponer como resultado de estos; (b) Cuáles son los actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos y el buen despacho; y (c) Los casos en los que el congreso de la unión puede formular declaración de procedencia después del estudio de la existencia y gravedad de los actos u omisiones que determina tienen carácter de delictuosos.

El Capítulo Segundo (Artículos 9-24) del Título Segundo se refiere: (a) Al procedimiento de juicio político y diligencias a realizar así como la prescripción y caducidad del mismo; (b) Cada una de las funciones de las Cámaras del Congreso de la Unión dentro de este procedimiento; (c) La posibilidad de los ciudadanos de realizar denuncias ante la Cámara de Diputados o legislaturas locales; y (d) Se

corroboran las facultades de la Cámara de Diputados para erigirse como cámara acusadora en juicio político y la Cámara de Senadores que funge como gran jurado.

El Capítulo Tercero (Artículos 25-29) del Título Segundo hace referencia: (a) Al procedimiento para la declaración de procedencia; y (b) Casos en que se puede suspender el procedimiento penal por no atender a lo establecido respecto del procedimiento de declaración de procedencia.

El Capítulo Cuarto (Artículos 30-25) del Título Segundo hace referencia a disposiciones comunes para el Capítulo Segundo y Tercero como lo son: (a) La inatacabilidad de las resoluciones definitivas a las declaraciones y resolución que pueden emitir tanto la Cámara de Senadores como la Cámara de Diputados; (b) La imposibilidad de dispensarse respecto de los procedimientos de declaración de procedencia y juicio político; (c) Cuestiones específicas para diligencias que requieren la presencia del inculpado en cualquiera de las Cámaras; y (d) Disposiciones comunes para las comunicaciones oficiales.

Ahora bien el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos titulado “de las Responsabilidades Administrativas”, mismo que como se hizo mención en líneas anteriores fue derogado por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se componía de 2 capítulos, por lo que hace al primero denominado “Sujetos y Obligaciones del Servidor Público” (Artículos 46 - 48) podemos señalar que establecía lo siguiente: (a) Qué servidores públicos podían incurrir en responsabilidad administrativa y las obligaciones a seguir para salvaguardar los principios establecidos en la constitución; (b) El otorgamiento de facultades a la Secretaría de la Contraloría General; y (c) Se preveían las contralorías internas de cada secretaría.

El Capítulo II del Título Tercero se titulaba “Sanciones administrativas y procedimientos para apicararlas” (Artículos 49 - 78) del cual podemos advertir lo siguiente:

- 1. Posibilidades de los ciudadanos de presentar quejas y denuncias en cada dependencia de la Administración Pública Federal.**

2. Las sanciones por faltas administrativas que consistían en: 1) Apercibimiento privado o públicos; 2) Amonestación privada o pública; 3) Suspensión; 4) Destitución del puesto; 5) Sanción económica; e 6) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, y los elementos y reglas a observar para su imposición.
3. Obligación de los servidores públicos a denunciar posibles faltas administrativas cometidas por otros servidores públicos y el procedimiento que se debía de llevar a cabo.
4. Se otorgaba a los sujetos sancionados la facultad de impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas mediante las cuales se hubieran impuesto sanciones y las que dictare el superior jerárquico podían ser impugnadas por el servidor público ante la misma autoridad mediante “recurso de revocación”.
5. Establecía el procedimiento del recurso de revocación, así como las reglas que se debían observar durante el mismo y la posibilidad de impugnar la resolución que a ese recayera ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
6. La posibilidad de que al servidor público confeso se le aplicara dos terceras partes de la sanción correspondiente.
7. Medidas de apremio que podía emplear la Secretaría de la Contraloría General.¹⁰
8. Se establecieron los tiempos de prescripción de la siguiente manera: 1) De tres meses si el beneficio obtenido no excede diez veces el entonces salario mínimo vigente en el Distrito Federal o si la responsabilidad no fuere estimable en dinero; y 2) En los demás casos prescribiría en 3 años.

¹⁰ Es importante mencionar que con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982, el ejecutivo federal ordenó la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de la cual destaca la creación de Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual de entre sus funciones era coordinar y apoyar a los Órganos de Control de cada Secretaría en el desempeño de sus funciones, organismo que a lo largo de los años ha tenido diversas denominaciones como la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo hasta la actual Secretaría de la Función Pública.

9. Un punto a resaltar y que más adelante se explicara a detalle es la creación de dependencias especializadas para la investigación y sanción de responsabilidades administrativas a través de los Órganos Internos de Control.

El Título Cuarto preveía un Capítulo Único, el cual se denominaba “Registro patrimonial de los servidores públicos”, elemento que a nuestro parecer es de los más destacados en esta Ley, mismo que será explicada con detenimiento más adelante, sin embargo preveía: (a) La obligación por parte de la Secretaría de llevar el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos; (b) Se establecía que todos los servidores públicos del Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo, Administración Pública Paraestatal del entonces Departamento del Distrito Federal, de la Procuraduría General de la República, del Poder Judicial de la Federación y del Distrito Federal, de los Tribunales Administrativos y del Trabajo así como de la Secretaría de la Contraloría General, presentarían anualmente su declaración patrimonial; (c) Plazos para la presentación de la declaración patrimonial siendo estas la de inicio, anual y final; (d) La facultad que se ordena a la Secretaría para realizar visitas de investigación o auditorias así como la posibilidad del servidor público al que se realicen de presentar lo que denominan “inconformidad” ante la misma Secretaría y plazo para la interposición de este; (e) La facultad a la Secretaría de la Contraloría General de dar parte al ministerio público respecto de los servidores públicos que se encuentren sujetos a investigación y no puedan probar el incremento a su patrimonio, y (f) elaboración de registros de responsabilidades administrativas y bienes de servidores públicos

De los artículos transitorios podemos destacar lo siguiente: (a) La ley que aquí comentamos abroga la Ley de Responsabilidades de los Altos Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados; (b) Ordena que los estados debían dentro del término de 6 meses incluir dentro de la estructura orgánica áreas para presentar quejas y denuncias; y (c) Ordena a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y a la Cámara de Senadores y de Diputados a crear dentro del

plazo de 6 meses órganos que investiguen y determinen las responsabilidades derivadas del incumplimiento de lo establecido en la Ley.

Por lo que hace a los órganos internos de control es necesario interpretar lo que establece la exposición de motivos, que en su parte de interés señaló lo siguiente:

Se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público. La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan [cursivas añadidas].

Los procedimientos sancionadores se ciñen a las garantías constitucionales: los órganos actuarán con celeridad e imparcialidad y los servidores públicos tendrán oportunidad de ser debidamente escuchados. Además, la iniciativa contempla recursos administrativos de agotamiento optativo que permitan la impugnación de los actos sancionadores, sin perjuicio de que se prevé la ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación [cursivas añadidas], a efecto de que conozca de las controversias que susciten los actos disciplinarios y se avance así en conversión paulatina en un verdadero tribunal de justicia administrativa.

Como podemos observar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley que deben de observar los servidores públicos durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión queda a cargo del superior jerárquico y de los órganos de control los cuales se encontraban facultados para imponer las sanciones correspondientes mismos que debían de actuar con celeridad e imparcialidad, así como otorgar a los servidores públicos la facultad de ser escuchados.

Por otro lado, si bien los órganos de control eran dependientes de cada Secretaría con la reforma a la Ley Orgánica del Administración Pública Federal de 1982, que crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, podemos advertir que la misma era el órgano rector de los Órganos de Control, institución que ahora conocemos como la Secretaría de la Función Pública, la cual marca los lineamientos y criterios sobre los cuales debe de actuar cada órgano de control, la Ley Orgánica mencionada en su parte de interés establecía lo siguiente (LOAPF, 1982 art. 32):

ARTICULO 32 BIS.- A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

II.- Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control;

III.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

...

VIII.- Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;"

...

XII.- Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades. Tanto en este caso, como en las de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría;"

...

XVII.- Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida"

Así pues, de la transcripción que antecede podemos advertir la Secretaria de la Contraloría General era la encargada de establecer los lineamientos que debían de observar los Órganos Internos de cada dependencia, así como la asesoría y apoyo a esos órganos en el desempeño de sus funciones.

En ese orden de ideas es importante señalar que a nuestro punto de vista existe una deficiencia en el funcionamiento y ordenamiento de los Órganos Internos de Control pues como ya ha quedado establecido la Secretaría de la Contraloría General de la Federación establecía los parámetros y reglas mínimas a observar por estos órganos, la dependencia jerárquica de los mismos era de la Secretaría para la cual colaboraban.

En atención a lo anterior, debemos de puntualizar que a nuestro parecer este tipo de dependencia no garantiza un cumplimiento de las obligaciones de los Órganos Internos de Control sin tener que atender a los intereses de la misma Secretaría o a la relación extra laboral que pudieran tener integrantes de los órganos de control con el mismo personal al cual deben de auditar y verificar el cumplimiento de sus obligaciones, lo cual evidentemente puede resultar en una total imparcialidad o inaplicación de la ley.

Expuesto lo anterior es preciso mencionar que como requisito para una buena administración dentro de un estado de derecho deben de existir controles para verificar que los servidores públicos en todo momento velen por el interés público dejando de lado todos los intereses personales que le pudieran sobrevenir, en ese orden de ideas es necesario que existan órganos de control encargados de verificar y sancionar el cumplimiento de las responsabilidades de cada servidor público, por ello consideramos que las labores de los órganos de control de cada dependencia desde sus orígenes hasta la actualidad son de suma importancia en el desarrollo y evolución del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sirve de sustento a lo anterior, la siguiente breve, pero contundente cita del autor Fernández Ruiz, respecto de los Órganos Internos de cada Secretaría, que es del tenor literal siguiente:

Por lo que hace al ámbito interno de cada dependencia y entidad de la administración pública estatal, el control se ejerce también por medio de su control interno, quien está facultado por los artículos 16 al 25 para practicar auditorías realizar investigaciones respecto de la actuación de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas (2016).

Así pues, de la transcripción que antecede en concatenación con los artículos citados con anterioridad de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la creación de los Órganos Internos de Control en cada una de las Secretarías y dependencias es un gran avance para el sistema de responsabilidades de los servidores públicos aun con la deficiencia que ya hemos señalado respecto del tema.

Ahora bien, otro de los puntos a destacar dentro de la Ley de responsabilidades que en este apartado estudiamos es el establecimiento en la misma de la creación de registros específicos que ha saber son:

1. De responsabilidades de los servidores públicos.
2. De los bienes que por obsequio o donación se den al servidor público.
3. De la situación patrimonial de cada servidor público.

En ese orden de ideas es importante detenernos a puntualizar lo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos respecto de dichos registros (LFRSP, 1982 arts.68, 69, 79 y 89):

ARTICULO 68.- Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento al que se refiere este Capítulo constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación.

ARTÍCULO 69.- La Secretaría expedirá constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, que serán exhibidas, para los efectos pertinentes, por las personas que sean requeridas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

...

ARTICULO 79.- La Secretaría llevará el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos de conformidad con esta Ley y demás disposiciones aplicables.”

...

ARTICULO 89.- Cuando los servidores públicos reciban obsequios, donativos o beneficios en general de los que se mencionan en el artículo anterior y cuyo monto sea superior al que en él se establece o sean de los estrictamente prohibidos, deberán informar de ello a la autoridad que la Secretaría determine a fin de ponerlos a su disposición. La autoridad correspondiente llevará un registro de dichos bienes.”

Como podemos advertir de los artículos citados con anterioridad es evidente la creación de los registros señalados, mismos que cumplían una función dentro del sistema de responsabilidades de servidores públicos y tan es así que en la actualidad aún persisten estos registros.

De igual forma creemos importante detenernos a estudiar lo que estableció la exposición de motivos de la Ley que analizamos en este apartado que respecto de la creación de registros:

Registro de situación patrimonial.

Por otra parte, la Iniciativa responde al propósito de completar y modernizar la manifestación de bienes de los servidores públicos que rige la Ley en vigor para que se asegure su operatividad y eficacia. Así, se evita el desvío de imponer a todo servidor público la obligación de manifestar sus bienes al asumir el cargo y al dejarlo de desempeñar, pues el volumen y la irrelevancia de la información que se generaba, impedía su cabal cumplimiento: sólo tendrán esa obligación los servidores públicos superiores al nivel de jefe de departamento o cargo paraestatal equivalente, quedando facultada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Procuraduría General de la República para señalar casos adicionales.

Se establece, asimismo, la obligación de presentar esa declaración de situación patrimonial anualmente para que la autoridad competente pueda, durante el encargo, hacer las verificaciones pertinentes.

El registro de declaraciones será llevado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La creación de registros atiende a la modernización en cuanto a los registros de los bienes de servidores públicos para así poder asegurar su operatividad y eficacia, todo esto con la finalidad de acreditar el cumplimiento de la obligación de estos, que si bien ya se encontraba regulada en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y los altos Funcionarios de los Estados, no era denominada en estos términos aunque la finalidad era la misma, verificar el incremento o no del patrimonio de los entonces denominados funcionarios o empleados públicos.

Como toda nueva ley trae consigo la reforma o creación de algunos ordenamientos jurídicos tal es así que se tuvieron que emitir diversos cuerpos normativos con la finalidad de dar continuidad y validez las declaraciones realizadas con anterioridad así como para establecer el parámetro de actuación en el lapso que duro la transición, sirve de ejemplo a lo anterior el “Acuerdo por el que se autoriza transitoriamente la utilización de formatos para las Declaraciones de Situación Patrimonial por los Servidores Públicos”, emitido por la Secretaria de la Contraloría General de la Federación, publicado en Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1983, y que a la letra establece lo siguiente (Acuerdo formatos de declaración patrimonial, 1983 arts. primero, segundo y único transitorio)

ACUERDO

ARTICULO PRIMERO.- A partir de la vigencia de este acuerdo y hasta en tanto esta Secretaría expida y distribuya los formatos bajo los cuales deberán presentarse por los servidores públicos las declaraciones de situación patrimonial, se autoriza

transitoriamente la utilización de los formatos que al respecto había aprobado la Procuraduría General de la República.

ARTICULO SEGUNDO.- Respecto de las declaraciones presentadas a partir del 1º de enero de 1983, se tiene por cumplida la obligación de referencia por parte de los servidores públicos que en tiempo exhibieron sus declaraciones en los formatos que para tal efecto habían circulado las Procuradurías General de la República y de Justicia del Distrito Federal.

TRANSITORIOS

UNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Es por lo anterior que debemos de ver estos registros como un avance significativo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la actualización de los mismos.

Ahora bien, por lo que hace específicamente la obligación que se asigna a los servidores públicos en cuanto a la presentación de su declaración patrimonial advertimos un avance sustancial, pues en la ley reglamentaria anterior como ya hemos establecido se preveía la declaración de bienes pero no con las formalidades y los plazos que en esta ley se establecieron, del mismo modo se contemplaba un procedimiento diferente para su presentación y en caso de incumplimiento cuales son las acciones que debían de llevar acabo tanto la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como para los Órganos de Control Interno, tan significativo es el avance que representa dicha declaración que en la ley de responsabilidades de 1982 se le asigna un capítulo propio a dicha institución jurídica siendo que en la ley de 1980 es un solo artículo¹¹ en el cual se encuentra previsto dicha obligación.

Así la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos estableció un procedimiento novedoso para la presentación de la declaración patrimonial por parte de los servidores públicos que en la misma se señaló, como

¹¹ Artículo 92.- Todo funcionario o empleado público al tomar posesión de su cargo y al dejarlo, deberá, bajo protesta de decir verdad hacer una manifestación ante el Procurador General de la República, o del distrito Federal, según corresponda de sus bienes, tales como propiedades raíces, depósitos de numerario en las instituciones de crédito, acciones de sociedades, bonos y otros similares, a fin de que las autoridades competentes estén en aptitud de comparar el patrimonio de aquel antes de haber tomado posesión y durante todo el tiempo de sus ejercicio, así como después de haber dejado de desempeñar el mencionado cargo público.....

plazos para su presentación, procedimientos y sanciones al incumplimiento de la obligación señalada en la Ley.

El último punto y a nuestro parecer más importante para efectos del presente estudio es el establecimiento por parte del legislador del recurso administrativo en el cual de igual forma se otorgó competencia al entonces Tribunal Fiscal de la Federación, que si bien como ya hemos analizado contaba con esta competencia para conocer de asuntos relacionados con responsabilidad de servidores públicos, sin embargo, es hasta este ordenamiento reglamentario que se le otorga dicha facultad.

Es importante recalcar cuales eran los asuntos sobre los que podía conocer el Tribunal Fiscal de la Federación, en diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP, 1982, arts. 70,71, 73 y 75) se advertía su competencia, mismos que eran del tenor literal siguiente:

ARTÍCULO 70.- Los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias dictadas por ese tribunal, que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

ARTÍCULO 71.- Las resoluciones que dicte el superior jerárquico, en las que imponga sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.....

...

ARTÍCULO 73.- El servidor público afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarles directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnable ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

...

ARTICULO 85.- El servidor público a quien se practique visita de investigación o auditoría podrá interponer inconformidad ante la Secretaría contra los hechos contenidos en las actas, mediante escrito que deberá presentar dentro de los cinco días siguientes a la conclusión de aquéllas, en el que se expresará los motivos de inconformidad y ofrecerá las pruebas que considere necesario acompañar o rendir dentro de los treinta días siguientes a la presentación del recurso.

Todas las actas que se levanten con motivo de la visita deberán ir firmadas por el servidor público y los testigos que para tal efecto designe. Si el servidor público o los testigos se negaren a firmar, el visitador lo hará constar, sin que estas circunstancias afecten el valor probatorio que, en su caso, posea el documento.

De la transcripción que antecede podemos advertir claramente que en la Ley de Responsabilidades que aquí analizamos se conferían facultades al Tribunal Fiscal de la Federación, cuestión que no ocurría en la Ley reglamentaria anterior, aunque como ya advertimos el mismo ya conocía sobre estos asuntos.

Ahora bien, de dichos artículos podemos advertir que el Tribunal Fiscal de la Federación conocía de dos asuntos específicos: (a) Impugnación en contra de la resolución que imponía una sanción al servidor público por responsabilidad administrativa e; (b) Inconformidad contra la resolución que recaía al recurso de revocación.

De igual forma de la interpretación y análisis de los artículos relativos a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación podemos concluir que se preveía el recurso administrativo¹² de revocación, que procedía en contra de las resoluciones que dictaba el superior jerárquico en las que se imponían sanciones al servidor público por incurrir en responsabilidad administrativa.

De las características que se advierten de la figura del recurso administrativo en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es factible aceptar que tienen como finalidad que la resolución o acuerdos que se recurren sean revocados, modificados o anulados.

¹² El Diccionario Jurídico Mexicano, respecto de la definición de recurso establece: **Recurso**. I (Del latín *recursus* camino de vuelta, de regreso o de retorno) Es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.

...

II. La doctrina distingue dentro del género de los medios de impugnación varias categorías, entre ellas los remedios procesales considerados como los instrumentos que pretenden la corrección de los actos y las resoluciones judiciales ante el mismo juez de la causa; los recursos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento, pero ante un órgano judicial superior, por violaciones cometidas tanto en el mismo procedimiento como en las resoluciones judiciales respectivas; y finalmente los procesos impugnativos que son aquellos que conforman una relación procesal autónoma para combatir una determinación anterior, generalmente de carácter administrativo, y en ese sentido podemos citar al llamado proceso de lo contencioso administrativo.

Así de lo establecido con anterioridad podemos concluir que el recurso administrativo es aquel medio que tiene el particular para impugnar alguna determinación que a su parecer vulnera sus derechos y es contrario a derecho.

Al respecto la exposición de motivos señal lo siguiente:

Los procedimientos sancionadores se ciñen a las garantías constitucionales: los órganos actuarán con celeridad e imparcialidad y los servidores públicos tendrán oportunidad de ser debidamente escuchados. Además, la iniciativa contempla recursos administrativos de agotamiento optativo que permitan la impugnación de los actos sancionadores, sin perjuicio de que se prevé la ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de que conozca de las controversias que susciten los actos disciplinarios y se avance así en conversión paulatina en un verdadero tribunal de justicia administrativa.

...

Todas estas sanciones tienen además un problema común, se dice aquí que un trabajador inconforme con alguna de estas sanciones, puede interponer el recurso de revocación, pero, ¿ante quien lo interpone?, ¿ante quien lo sancionó?, ¿ante la propia Secretaría que lo sancionó? Entonces aquí el jefe o lo que sería equivalente del patrón, decide la falta porque no está establecida en la Ley, sólo se fija la obligación, decide la sanción, aplica la sanción y decide la apelación. ¿Puede haber una relación más absolutista entre un trabajador y su patrón?

...

Hay algunas cosas en las que, digamos, de los señalamientos técnicos, que no concuerdo con el compañero Gershenson, en su general sí los describió lo mismo que el compañero de Acción Nacional. Y para que no se replique cuando se nos replique que yo comparto, digamos, el recurso de revocación, es un medio normal, existe en el procedimiento judicial ante el mismo juez. Y sería malo si no hubiera otra instancia, es un medio económico, pero creo que hay otras instancias, no es un reparo que se le puede poner a esta ley.

Así pues, de la cita que antecede se advierte que el legislador dio gran impulso e importancia al recurso administrativo que se preveía en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por otro lado, reconoció la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación y comenzó a permear la idea de un tribunal administrativo inquietud que en la actualidad aún persiste con el ahora Tribunal de Federal de Justicia Administrativa.

En conclusión, podemos decir que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 1982, marca un antes y un después en materia de responsabilidades de los servidores públicos en la cual se establecieron nuevos procedimientos y parámetros. En ese sentido también es importante considerar que las premisas que contempla siguen siendo la esencia del

procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en la actualidad.

1.2.6 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002.

Continuando con el análisis del devenir histórico del sistema de responsabilidades en nuestro país toca el turno a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 2002.

Cabe señalar que si bien el ordenamiento en comento ya fue abrogado por la Ley General de Responsabilidades Administrativas de 2016 es necesario realizar un análisis del mismo pues se convierte en normatividad especializada en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, al efecto la exposición de motivos en su parte de interés estableció lo siguiente:

El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional propone:

Establecer en un solo ordenamiento jurídico la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y en otro los juicios políticos y las declaraciones de procedencia;

Establecer controles y sanciones administrativos, independientemente de la sanción penal a la que haya lugar, contra el tráfico de influencias;

Crear el Registro Público de Servidores Públicos Sancionados;

Imponer a las dependencias y entidades federales la obligación de consultar el Registro antes mencionado, de manera previa a la contratación de cualquier persona;

Garantizar la transparencia de la información sobre la situación patrimonial de los servidores públicos, regulando el acceso a la misma por parte del público;

Prever la elaboración de códigos de ética en las dependencias y entidades federales, con el participación de los sectores social y privado, así como de los gobiernos estatales y municipales;

Otorgar atribuciones para aplicar esta Ley al Instituto Federal Electoral, los Tribunales Agrarios, la Auditoría Superior de la Federación;

Incorporar nuevos servidores públicos a quienes se les aplicará esta Ley;

Fortalecer a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para investigar y sancionar a los servidores públicos que violen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones;

Ampliar los plazos de prescripción para sujetar al procedimiento a los servidores públicos, y

Establecer, por primera vez, el embargo precautorio, a través la Tesorería de la Federación, en contra de los presuntos responsables para garantizar el cobro de las sanciones.

...

También se incluyen en la propuesta, como autoridades competentes para aplicar la ley, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, se actualiza el nombre de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes denominado Tribunal Fiscal de la Federación, se agregan los tribunales agrarios, el Instituto Federal Electoral y la Auditoría Superior de la Federación, sin embargo, en la Iniciativa, se omite incluir a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y al Banco de México, a pesar de ser éstos, órganos constitucionales autónomos y las personas que prestan sus servicios en ellos también son servidores públicos, por lo que los dictaminadores consideran pertinente agregar en el artículo 3 a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Banco de México.

En congruencia con la adición anterior, los dictaminadores consideran necesario agregar dos fracciones más al artículo 36, a efecto de establecer la obligación de presentar declaración patrimonial por parte de los servidores públicos pertenecientes a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Banco de México; agregando una fracción más respecto de la Secretaría de Seguridad Pública, estableciendo dicha obligación además para los miembros de la Policía Federal Preventiva.”

Debemos destacar que a la fecha de publicación de esta ley el país se encontraba en un proceso de renovación después de poco más de 70 años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional y en transición al Partido Acción Nacional, en ese orden de ideas, es necesario entender que la necesidad de crear un ambiente de confianza en el nuevo gobierno era por demás necesario y en la exposición de motivos que antecede es claro de advertir.

Del mismo modo es necesario mencionar que con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se reformaron algunos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley de Coordinación Fiscal, otorgándosele mayores atribuciones a la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.¹³

¹³ Antes denominada Secretaría de la Contraloría General de la Federación la cual fue denominada así después de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1994 bajo el argumento de la modernización que debía de sufrir dicha secretaría y con ella los procedimientos que la misma realizaba.

Señalado lo anterior consideramos que en congruencia con la metodología empleada hasta este momento es importante precisar que el ordenamiento analizar se componía de la siguiente manera:

Tabla 5.

Esquematización del contenido de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Título	Capítulo	Artículos	Contenido
Título Primero	Capítulo Único. Disposiciones generales	1-6	<ul style="list-style-type: none"> • Establecía el objeto, sujetos y autoridades facultadas para aplicar la ley. • Principio NON BIS IN IDEM.
Título Segundo Responsabilidades Administrativas	Capítulo I. Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público.	7 - 9	<ul style="list-style-type: none"> • Obligaciones que debían de observar los servidores públicos. • Acciones u omisiones del servidor público después de un año de terminado su empleo, cargo o comisión.
	Capítulo II. Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas.	10 – 34	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de unidades de quejas y denuncias. • Sanciones por faltas administrativas, (se hace mención de infracciones graves) procedimiento y elementos a tomar en cuenta. • Posibilidad de interponer recurso de revocación y su tramitación o directamente en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.¹⁴ • Prevé la aplicación del PAE para el caso de sanciones económicas. • Plazos de prescripción.
Título Tercero	Capítulo Único. Registro Patrimonial de los Servidores Públicos	35 - 47	<ul style="list-style-type: none"> • Se establece que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo llevará registro y seguimiento de la evolución patrimonial de los servidores públicos. • Quienes, como y en qué plazo se deberá de presentar declaración patrimonial. • Posibilidad de llevar a cabo investigaciones y auditorias, así como el procedimiento

¹⁴ Denominación que se le da al Tribunal Fiscal de la Federación a partir de la reforma de su ley orgánica, publicada en Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2000.

Título Cuarto	Capítulo Único. De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público	48 - 51	<ul style="list-style-type: none"> •Prevé la emisión de códigos de ética. •Evaluación anual, con la participación del sector social y privado en los tres órdenes de gobierno de acciones específicas, establecidas para garantizar el buen desempeño del funcionario público.
Artículo Transitorio	Artículo Segundo.		<ul style="list-style-type: none"> •Deroga los Títulos Primero respecto de responsabilidad administrativa, así como el Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. •La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sigue vigente en el entonces Distrito Federal.

Fuente: Elaboración propia.

En el Título Primero se estableció el objeto, materia, sujetos, autoridades facultadas para aplicar la ley, definiciones de la ley, el principio non bis in ídem ya explicado en el apartado anterior, así como la facultad que se otorgó a los contralores internos y titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los Órganos Internos de Control de cada dependencia de la Administración Pública Federal, facultades que aun en la actualidad siguen siendo otorgadas a dichos entes.

En el Capítulo Primero del Título Segundo, se establecieron los principios que debían de regir la función pública, sujetos de responsabilidad y obligaciones del servidor público, estableció 24 obligaciones que debían de observar los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, en el capítulo segundo de este mismo título se establecieron los procedimientos para imponer sanciones administrativas así como su sustanciación y el procedimiento a seguir para la atención de quejas o denuncias, recurso administrativo al cual tenían derecho los servidores públicos y su sustanciación, así como la competencia del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el Título Tercero su Único Capítulo se establecieron cuestiones relativas al registro patrimonial de los servidores públicos, entre otras cosas, las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, sujetos obligados a realizar declaraciones patrimoniales, plazos para su presentación, facultades y procedimientos que realizaba la secretaría respecto del incumplimiento de los servidores públicos de esta obligación, un punto que nos gustaría destacar del procedimiento es la facultad de la secretaría para realizar investigaciones o auditorías para la verificación de la evolución del patrimonio de los servidores públicos.

El Título Cuarto en su Único Capítulo se refería a las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servidores públicos, esencialmente a todas aquellas que debían de realizar las dependencias y entidades de la administración pública para establecer acciones permanentes que les permitan delimitar la conducta de los servidores públicos en determinadas conductas, así como propiciar la participación de los 3 órdenes de gobierno, el sector privado y social, así como la emisión de un código de ética en cada una de las dependencias.

Cabe destacar que existieron diferencias y novedades de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002 respecto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, de las cuales, de entre otras cuestiones, podemos señalar: (a) Se enuncian las faltas que son consideradas como graves; (b) Aparición y modificación de plazos durante el procedimiento y en la tramitación y resolución del recurso administrativo previsto; (c) Se establecieron plazos más amplios para que operara la prescripción para iniciar el procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos; (d) Aumentó el número de servidores públicos a realizar su declaración patrimonial; (e) Se ampliaron las funciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo respecto de los procedimientos de investigación que podían realizar para corroborar la veracidad de la información declarada; (f) Ampliación de las facultades de la Secretaría respecto del registro de servidores públicos que debe de llevar, junto con sus declaraciones patrimoniales, y (g) Se preveía la obligación de

las entidades de la administración pública de elaborar un código de ética para sus servidores públicos.

Es importante señalar la creación de un ordenamiento especializado en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos representó un gran avance en cuanto a la sanción de los mismos, como ya lo mencionamos sienta las bases del sistema de responsabilidades con el que aun contamos en la actualidad, puesto que es un ordenamiento especializado en responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

1.3. Reforma constitucional de mayo de 2015 en materia anticorrupción.

La Real Academia de la Lengua Española tiene diferentes acepciones de corrupción y las que al efecto nos interesan la señalan como: (a) Acción y efecto de corromper o corromperse, y (b) 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.

Si bien la corrupción repercute en el desarrollo de la esfera pública no solamente se puede dar en ese ámbito y no solo intervienen servidores públicos, sino que también encontramos personas físicas o morales que intervienen en actos de corrupción que muchas veces afecta el patrimonio del Estado.

Para González Llaca:

La corrupción es la acción u omisión de un servidor público o de una persona natural o jurídica del sector privado, que usa y abusa de su poder para favorecer a intereses particulares, a cambio de una recompensa o de su promesa, dañando así el interés público y/o en de la entidad privada en la que labora (2005).

Por lo tanto, podemos advertir que la corrupción se da en concatenación entre servidores públicos y entes particulares que en la mayoría de los casos representan para ambos un beneficio de tipo económico, al respecto Roberto A. Ochoa Romero señala que:

La corrupción es un problema muy serio en la esfera pública y en la privada. Las ventajas que se generan entre corruptor y corrupto, tanto como las consecuencias que la corrupción puede provocar en lo económico y, en su caso, en lo político, debilitan la confianza social en las instituciones públicas y privadas. (2018)

Detenernos a analizar, causas, fines y repercusiones de la corrupción sería parte de un tratado específico que nos llevaría a entender tal fenómeno, pero para efectos de este estudio es necesario solamente tener un acercamiento a la definición de la misma y quienes participan en ella, llegando al resultado que la mayoría de los actos de corrupción repercuten en detrimento del patrimonio nacional y por ende en contra de los intereses de todos los ciudadanos.

Como lo hemos mencionado en distintas ocasiones las reformas y adecuaciones a la Ley atienden a un reclamo social y a una realidad específica que se está viviendo y por tanto demanda esas modificaciones, creaciones o adecuaciones legales para solucionar determinada problemática, en esa tesitura y por los índices de corrupción que se presentan en nuestro país el 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción en las cuales se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de los artículos 22, 28, 41, 73, 75, 79, 104, 109, 113, 114 de las cuales de entre otras cuestiones se destaca la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Al efecto de la reforma referida la exposición de motivos en su parte de interés establece lo siguiente:

La corrupción en México es un tema que se relaciona transversalmente con otros rubros torales, tanto de competencia pública como de incumbencia privada, que de manera urgente es menester incorporar en la agenda nacional: la rendición de cuentas, la transparencia, el respeto al Estado de Derecho, y por supuesto, la consecución del Bien Común.

Y aunque el tema de la corrupción ha sido una constante en los últimos años, hoy más que nunca se ha hecho público, manifestándose y traduciéndose en onerosos endeudamientos de estados y municipios, licitaciones amarradas, concesiones pactadas, sindicatos opacos, aduanas ineficientes y un conjunto de leyes laxas, lo cual ha despertado un profundo agravio social.

...

Nuestro país, hacia el año 95 ocupaba el lugar 32. Para el año 2005 descendió al lugar 65. Y para el año 2014 ocupa, lamentablemente, la posición 103. Es decir, en 19 años aumentó 71 lugares en niveles de corrupción, pese a la alternancia del año 2000, y desafortunadamente las cosas no han mejorado. Lo que nos hace reflexionar sobre los mecanismos fallidos en la implementación de políticas públicas para prevenir y sancionar actos de corrupción con el objeto de erradicar dichas

prácticas y recuperar la confianza de la ciudadanía y en consecuencia retomar la paz social que tanto anhelamos todos los mexicanos.

La corrupción da como resultado instituciones débiles infiltradas por este mal y aquellas encargadas de investigar y sancionar actos de corrupción son incapaces de cumplir a cabalidad el propósito por el cual fueron creadas, sumando a ello una legislación laxa y flexible además de sistemas y medidas de controles ineficientes e ineficaces.

La presente reforma constitucional es una demanda reiterada no solo de la ciudadanía sino de diversos actores y sectores sociales económicos, incluso políticos de nuestro país, ya que este mal lo sufrimos todos en cualquier momento, podemos ser el blanco de él directa e indirectamente.

...

En consecuencia, el combate a la corrupción será una función a cargo de la Federación, los Estados y Municipios, así como del Distrito Federal y de los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, en sus respectivos ámbitos de competencia, y para su ejercicio, los entes públicos federales, estatales y municipales contarán con órganos internos de control, que tendrán las facultades que determine la ley, para prevenir, corregir, investigar y sancionar los actos u omisiones que constituyan faltas, responsabilidades administrativas menores a la ley, así como para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos. En el caso de aquellas faltas administrativas que sean catalogadas como graves, podrán investigar y sustanciar el procedimiento respectivo y, una vez concluidas las etapas del procedimiento, deberán remitirlo al Tribunal competente para resolución.

...

Por un lado, como Senado estamos obligados a cumplir en tiempo y forma el mandato constitucional de expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción, así como las reformas y adecuaciones necesarias al Sistema Jurídico Nacional.

De la transcripción que antecede podemos advertir que la reforma constitucional atiende a una demanda que la sociedad realizaba respecto de un mecanismo que pudiera dar una respuesta eficaz al tema de la corrupción en nuestro país; de igual forma advertimos que después de esta reforma, se encuentra la necesidad de expedir diversos ordenamientos jurídicos con la finalidad de adecuar la creación del sistema nacional anticorrupción a nuestro orden jurídico nacional.

Es importante reiterar que la reforma constitucional de 2015 fue integral pues reformó artículos diversos a los contenidos en el Título Cuarto de la constitución otorgando facultades a diversas autoridades todas estas reformas relacionadas con la adecuación de las mismas para el funcionamiento del sistema nacional anticorrupción.

Por ello, la ontología de esta reforma constitucional fue establecer un eficaz sistema de responsabilidades administrativas y reforzar o crear facultades con rango constitucional para investigar, perseguir y en su caso imponer sanciones a servidores públicos y particulares, todo ello atendiendo a una corresponsabilidad entre autoridades, la creación de un Sistema Nacional y distintas leyes generales.

Para efectos de este apartado, cobran relevancia las reformas y adiciones a los artículos 108, 109, 113 y 114 mismos que establecieron parámetros novedosos en materia de responsabilidades de servidores públicos y combate a la corrupción, lo cual se puede esquematizar de la siguiente manera:

Tabla 6.
Contenido de la reforma constitucional de mayo de 2015.

Artículo	Aspectos específicos y novedosos en la reforma Constitucional de 2015.
<p>108 último párrafo 109</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Eleva a rango constitucional la obligación a los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial • Se enuncia a los particulares como sujetos de responsabilidad administrativa frente al estado. • Se elevan a rango constitucional las sanciones que se pueden imponer en caso de incurrir en responsabilidad administrativa y parámetros a tomar en cuenta para su imposición. • División entre faltas administrativas graves y no graves. • Facultades de la Auditoría Superior de la Federación, los órganos internos de control y el Tribunal de Justicia Administrativa o sus homólogas en las entidades federativas. • Se prevén facultades de la Auditoría Superior de la Federación respecto del Poder Judicial de la Federación sobre el manejo y aplicación de recursos. • Delega a la ley reglamentaria supuestos y procedimientos de medios de impugnación en contra de la calificación de faltas administrativas como no graves. • Se elevan a rango constitucional las funciones de los órganos internos de control y la obligación de que los entes públicos estatales y municipales cuenten con uno. • Posibilidad de que el Tribunal de Justicia Administrativa imponga sanciones a particulares vinculados con faltas administrativas graves, pudiendo ser físicas o morales. • Durante la investigación y sanción de las responsabilidades administrativas no serán oponible la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. • La posibilidad de que la Auditoría Superior de la Federación o el órgano interno de control responsable recurran las determinaciones tanto del Tribunal Federal de Justicia y Administrativa como de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. • Cambia del artículo 113 al artículo 109 la responsabilidad patrimonial del estado

Artículo 113	<ul style="list-style-type: none"> • Establece la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y del mismo se establece 1) ¿Qué es?; 2) ¿Cómo se integra? Y; 3) ¿Cuál es su competencia? • Conformación de cada uno de los entes que integran el Sistema, en específico el Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana del Sistema y funciones de este último.
Artículo 109	<ul style="list-style-type: none"> • Se aumente la prescripción en caso de actos u omisiones graves de 3 a 7 años.
Artículo Segundo Transitorio	<ul style="list-style-type: none"> • Establece la creación dentro del año siguiente a su publicación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
Artículo Tercero Transitorio	<ul style="list-style-type: none"> • Se amplían las facultades del Tribunal de Justicia Administrativa, respecto de la sanción de faltas administrativas denominadas como graves. • Funcionamiento y estructura del Tribunal de Justicia Administrativa.
Artículo Cuarto Transitorio	<ul style="list-style-type: none"> • Obligación del Congreso de la Unión, legislatura de los estados y del entonces Distrito Federal de expedir las leyes y adecuaciones normativas correspondientes dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales que se establecen en el transitorio segundo.
Artículo Quinto Transitorio	<ul style="list-style-type: none"> • Las adiciones y reformas que se hacen del Capítulo IV de la Constitución entraran en vigor en la misma fecha que lo hagan las leyes generales referidas.
Artículo Séptimo Transitorio	<ul style="list-style-type: none"> • Los Sistemas Anticorrupción locales deben de apegarse a las leyes generales que para el efecto se emitan

Fuente: Elaboración propia.

Expuesto lo anterior hay criterios novedosos a destacar como lo son: (a) Ampliación de las facultades del ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa; (b) Posibilidad de sancionar a particulares relacionados con faltas administrativas graves; y (c) La creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

La ampliación de las facultades del Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un tema que toma gran relevancia dentro de esta reforma constitucional, prueba de ello es que 7 de los 11 artículos reformados hacen alusión a ese órgano jurisdiccional, al igual que 4 de los 11 artículos transitorios con la que se establece un reconocimiento constitucional, se amplían sus facultades materiales, específicamente para la imposición de sanciones administrativas y se le considera como un miembro del Sistema Nacional Anticorrupción.

Si bien se advierten las funciones del Tribunal como órgano resolutor de última instancia dentro del procedimiento de responsabilidades tanto a servidores públicos como particulares relacionados con faltas administrativas graves, también lo es que cumple funciones de control jurisdiccional al resolver instancias administrativas, como será analizado en capítulos posteriores.

Por otro lado, la reforma constitucional que en este apartado estudiamos establece la posibilidad de sancionar a particulares relacionados con faltas administrativas graves, disposición legal que a la letra establece lo siguiente (CPEUM, 2015 art. 109):

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

...

V. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

Es importante mencionar que las sanciones que prevé la constitución para particulares se refiere tanto a personas físicas como morales que a saber son las siguientes: (a) Sanciones económicas; (b) Inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; (c) Resarcimientos de los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública; (d) Suspensión de actividades; y (e) Disolución o intervención de la sociedad respectiva.

Al efecto la exposición de motivos de la reforma constitucional de mayo de 2015 respecto de la inclusión de particulares como sujetos de responsabilidad administrativa, señaló lo siguiente:

Bajo este orden de ideas debe destacarse la inclusión en el texto constitucional, que no solo los servidores públicos sino también los particulares que intervengan en actos vinculados con responsabilidades administrativas graves y con hechos de corrupción serán sancionados.

...

Que nunca más un auditor superior de la federación diga que no tiene los instrumentos para ir contra los peces gordos, peces gordos que en esta ocasión desde luego y por virtud de la reforma podrán estar de los dos lados. ¿Por qué? Porque el binomio abarca al servidor público como también a los particulares.

Qué bueno que ahora estemos dando cabida y estemos creando un sistema integral que permita el combate a la corrupción desde los dos ámbitos.”

...

Quizás el mayor mérito de la presente reforma es el cambio en los conceptos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ahora no sólo incluye las responsabilidades de los servidores públicos, sino que también incluye a los particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción.

De tal suerte que ahora no sólo los servidores públicos estarán sujetos a las sanciones que marca la ley, sino también los particulares que intervengan en actos vinculados con responsabilidades administrativas graves y con hechos de corrupción.”

Al efecto Pablo Escudero establece lo siguiente:

Incluso, debemos destacar que se observa claramente en esta estructura constitucional, que se retomaron los principios y objetivos del convencionalismo en la materia, a que se ha sujetado el Estado mexicano, pues se incluye dentro del sistema sancionatorio a los particulares ajenos al servicio público, comprendidas también las personas morales, lo que coadyuva a inhibir y disuadir los actos de corrupción, y, al mismo tiempo, instituye un mecanismo sancionador de avanzada, con una fórmula más completa y compleja.

...

Otro elemento sustancial para el combate a la corrupción que se incorporó con esta reforma en nuestro sistema jurídico nacional, es la posibilidad de sancionar a personas morales relacionadas con hechos de corrupción, a quienes se les podrá imponer la suspensión de actividades, la disolución o la intervención de la sociedad cuando obtenga beneficios económicos y se acredite la participación de órganos administrativos, de vigilancia o sus socios, o bien, cuando se advierta que es utilizada sistemáticamente para vincularse a este tipo de faltas. Esto resulta muy significativo, pues se está combatiendo a los actos de corrupción en los que también suelen incurrir los sujetos diversos o no relacionados con el servicio público; más aún, se incorpora a las personas morales de derecho privado como probables responsables y sancionables por este tipo de conductas reduciendo así el margen de acción de intereses privados, que han hecho de ello una forma de negocio o de ganancia fácil. Morales (¿Cómo combatir la corrupción?, 2018, págs. 24-25).

Así es como podemos advertir el hecho de que también se sancionen a particulares relacionados con actos de corrupción representa un gran avance dentro del sistema de responsabilidades administrativas y del combate a la corrupción.

Ahora bien por lo que hace a la creación del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, es necesario puntualizar lo que establece el texto constitucional, que es del tenor literal siguiente (CPEUM, 2015 art. 113):

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:

- a)** El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;
- b)** El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
- c)** La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
- d)** El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;
- e)** La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

En esa tesitura el Sistema Nacional Anticorrupción es el ente coordinador encargado en un primer término de prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas en que puedan incurrir servidores públicos y particulares, pero también como el ente federal y sus homologos locales encargado

de establecer políticas y acciones para combatir la corrupción no solo como responsable de la sanción y persecución de faltas administrativas graves.

Sobre el citado Sistema, la exposición de motivos estableció lo siguiente:

El Sistema Nacional Anticorrupción nos pudiera parecer un tanto complejo, pero es un tema prioritario cuya existencia representa una aspiración de nuestro país para dotar a sus instituciones de un diseño y marco regulatorio que hagan eficaces la prevención, detención e investigación y sanción para el combate a la corrupción.

...

Con independencia de lo anteriormente expuesto, de ese pequeño disenso que tenemos en la norma, mi grupo, el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza manifiesta su total respaldo a la creación de un Sistema Nacional de Anticorrupción autónomo, con facultades y recursos para prevenir, sancionar y resarcir de manera eficaz la corrupción, el cual articula los esfuerzos de la anticorrupción a través de un tribunal federal de justicia administrativa constitucionalmente autónomo que imponga sanciones a los servidores públicos, una fiscalía anticorrupción independiente, una Secretaría de la Función Pública reformada y fortalecida, así como una Auditoría Superior de la Federación con autonomía e independencia para fiscalizar en tiempo real las participaciones federales.

...

Compañeras y compañeros, el Sistema Nacional Anticorrupción que hoy aprobaremos integra estas directrices, pero sobre todo contempla las propuestas de la sociedad civil a quien debemos nuestro reconocimiento y nuestra gratitud por la insistencia de que se aprobara este Sistema Anticorrupción. Al aprobar esta reforma constitucional el Congreso de la Unión toma dos decisiones sustanciales. Por una parte, define su posición moral y ética a favor de la construcción de normas e instituciones que aseguren que el servicio público sea un servicio para el beneficio de las mayorías. Y por otra, afirma que el Estado mexicano fortalece los sistemas preventivos para lograr una democracia verdadera, con instituciones fortalecidas con confianza.

...

Resulta imposible debido a que los actos de corrupción atentan contra dos pilares fundamentales del Estado de derecho: la legalidad y la legitimidad. Combatir la corrupción es un tema que trasciende banderas políticas e ideológicas, es atender un justo reclamo de la sociedad, un asunto crucial para la calidad de la democracia en las sociedades modernas. Por eso la trascendencia de que hoy estemos aprobando la creación de un sistema nacional anticorrupción es menester resaltarlo.

El andamiaje institucional que se incorpora a nuestra Carta Magna, nos dará la posibilidad de que los actos de corrupción cometidos por funcionarios y servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, sean detectados, investigados y sancionados por instancias con capacidad legal e independencia política.

...

En ello radica –para nosotros– la importancia de que el Sistema Nacional Anticorrupción no se limite sólo a generar nuevas disposiciones normativas o instancias en la burocracia estatal, sino que su propósito deberá ser evitar la impunidad en los actos de corrupción, a fin de que la sociedad observe que ese tipo de actos tiene consecuencias legales.

Por todo lo anterior podemos concluir que el Sistema Nacional Anticorrupción, surge con la necesidad de dar respuesta a los reclamos de organismos internacionales y de la sociedad mexicana respecto de la percepción que se tiene sobre la corrupción y la impunidad en nuestro país.

En ese sentido, debe de tomarse en consideración que, en atención al esquema utilizado para la exposición de cada una de las reformas constitucionales y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades de los servidores públicos, a la reforma que en este apartado analizamos corresponde la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mismas que por ser el tema central de nuestro trabajo, se analizará en un capítulo específico.

1.4. Apuntes capitulares.

A lo largo de este capítulo analizamos las reformas que se han realizado al Título IV de la constitución en el cual podemos advertir una evolución histórica que se da en todo momento en pro del combate a la corrupción y a la creación de un procedimiento de responsabilidades que verdaderamente castigue a los responsables por actos de corrupción.

Ejemplos de esa evolución lo son cuestiones como el cambio de denominación que se den a los funcionarios públicos para convertirse en servidores públicos, diferente sustanciación de los procedimientos administrativos de sanción, el encaminamiento al reconocimiento de la responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los servidores públicos independiente de la civil o penal, la inclusión de servidores públicos sujetos a responsabilidad administrativa, hasta las modificaciones necesarias para contar con un órgano jurisdiccional autónomo encargado de sancionar a servidores públicos y particulares por faltas administrativas graves, lo anterior lo podemos esquematizar de la siguiente manera:

Tabla 7.
Devenir histórico de la responsabilidad de los servidores públicos a nivel constitucional.

Reformas constitucionales al título IV de 1917 a 2015	
Reforma constitucional	Generalidades

<p>Constitución de 1917</p>	<p>Principales características:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Preveía el concepto de “Altos Funcionarios” ● Establecía una diferencia entre “delitos comunes” y “delitos cometidos por los altos funcionarios”. ● Se establecía la denominación de funcionarios públicos. ● Solo se preveían como sanciones a los funcionarios públicos la inhabilitación y sanción. <p>Normatividad legal aplicable:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Ley Díaz ● Ley de Justicia Fiscal ● Ley Cárdenas ● Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, ● Ley López Portillo. ● Códigos penales locales y el Código Penal Federal ● Códigos civiles locales y Código Civil Federal <p>Tipos de responsabilidades reguladas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Penal ● Política ● Civil
<p>Reforma constitucional de 1982</p>	<p>Principales características:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Se prevé en el texto constitucional la responsabilidad administrativa y las sanciones aplicables a quienes incurran en está. ● Se establecen los principios que debía de observar el servidor público desempeño de sus funciones. ● Se establece el principio Non bis in ídem. ● A las sanciones previstas se aumentan las sanciones económicas. ● Se ampliaron los sujetos de juicio político. ● Se estableció una prescripción de 3 años. ● Utilizó el término “Servidor Público” en lugar de “Funcionario Público”. ● Se estableció la posibilidad de que la imputación en contra de servidores públicos por delitos, faltas u omisiones continuara aun cuando el servidor hubiere concluido su encargo. <p>Normatividad legal aplicable:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. ● Se obliga a los estados a emitir sus leyes reglamentarias locales. ● Códigos penales locales y el Código Penal Federal ● Códigos civiles locales y Código Civil Federal <p>Tipo de responsabilidades reguladas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Administrativa ● Penal ● Civil ● Política
<p>Reforma constitucional de 2015</p>	<p>Principales características:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Se enuncia a los particulares como sujetos de responsabilidad frente al estado. ● Posibilidad de que el Tribunal de Justicia Administrativa imponga sanciones a servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves, pudiendo ser físicas o morales. ● Se establece la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción. ● Se aumente la prescripción en caso de actos u omisiones graves de 3 a 7 años.

	<ul style="list-style-type: none"> ● Se elevan a rango constitucional las funciones de los órganos internos de control y la obligación de que los entes públicos estatales y municipales cuenten con uno.
	<p>Normatividad legal aplicable:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. ● Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. ● Ley General de Responsabilidad de Administrativas. ● Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa. ● Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. ● Códigos penales locales y el Código Penal Federal ● Códigos civiles locales y Código Civil Federal
	<p>Tipo de responsabilidades reguladas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Administrativa de servidores públicos ● Administrativa de personas físicas y morales ● Civil ● Penal ● Política

Fuente: Elaboración propia.

Así pues, ha quedado explicado de manera breve el devenir histórico del Sistema de Responsabilidades dentro de nuestra constitución desde 1917 a la fecha, en la que se advierte un desarrollo y avance que siempre se da en aras de perseguir a los servidores públicos que incurran en actos de corrupción y de igual forma a los particulares después de la reforma de 2015 que puedan ser sujetos de responsabilidades administrativas debido a la legitimación de demandas sociales que eviten, prevengan y en su caso, sancionen los actos de corrupción.

En ese sentido, advertimos que tanto las distintas reformas constitucionales y las leyes reglamentarias que se han emitido al respecto se han dado con la finalidad de erradicar la corrupción y poder prevenir y en su caso sancionar las faltas administrativas cometidas por servidores públicos.

Así pues, por lo que a la responsabilidad política a nuestro punto de vista y después de realizado el estudio del devenir histórico de las responsabilidades de los servidores públicos a lo largo de los años consideramos que la que menos cambios ha sufrido es la responsabilidad política, pues la manera de sustanciación y resolución de la misma no ha presentado cambios sustanciales de 1917 a la fecha.

De igual forma consideramos que la acción popular o la posibilidad de que los ciudadanos denuncien posibles acciones u omisiones que representen algún tipo de responsabilidad por parte de algún servidor público, ha estado regulado

desde 1917, que a nuestro parecer no es suficiente y creemos que en la reforma de 2015 el denunciante adquiere un papel de mayor trascendencia, tal como se analizara en siguientes capítulos.

Aunado a lo anterior debemos de considerar que la regulación que ha existido desde 1917 respecto de las responsabilidades administrativas ha sido diversa, pues en un principio no se reconocía como tal la posibilidad de sancionar a servidores públicos por este tipo de responsabilidad, sin embargo el devenir histórico de esta responsabilidad evidenció la necesidad de sancionar a servidores públicos al grado de llegar a la actualidad de sancionar a particulares por la comisión de faltas administrativas.

Por últimos, advertimos un avance por lo que hace a la responsabilidad administrativa, pues de no estar prevista ahora se advierte como posibles sujetos de esta responsabilidad a servidores públicos y particulares ya sean personas físicas o morales como se analizará más adelante.

CAPÍTULO SEGUNDO.

EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.

2.1 Un acercamiento doctrinal, el derecho administrativo sancionador como punto de partida de las responsabilidades administrativas.

La reforma constitucional de 2015 en materia de combate a la corrupción, trajo consigo la creación de diversos ordenamientos jurídicos, así como distintas reformas.

Así para comprender el Sistema Nacional Anticorrupción y lo que el conlleva en cuanto al procedimiento administrativo que en su caso se inicie contra de servidores públicos o de particulares relacionados con faltas administrativas graves, es necesario tener un acercamiento doctrinal al derecho administrativo sancionador.

Este acercamiento nos permitirá: (a) Contar con los elementos para entender el nuevo procedimiento de responsabilidades administrativas; (b) Analizar el alcance de las leyes general como un medio de homogeneización en el sistema federal; (c) Advertir las funciones de las legislaturas locales en cuanto a la materia de responsabilidad de los servidores públicos; (d) Analizar de manera breve el devenir histórico del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El Sistema Nacional Anticorrupción tiene fundamento en el artículo 113 constitucional y es 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.

Los artículos segundo, tercero y cuarto transitorios de la reforma constitucional de mayo de 2015 en materia anticorrupción prevén la necesidad de expedir las leyes reglamentarias y realizar las reformas a los ordenamientos jurídicos ya existentes que regulan la materia de responsabilidades administrativas, por ello el 18 de julio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el marco legal de dicha reforma, expidiendo la Ley General de Responsabilidades

Administrativas, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; así como la reforma del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Cabe destacar que dentro de este marco legal anticorrupción dos de sus leyes fundamentales son de naturaleza general, lo que implica por sí mismo un esquema de homologación con las entidades federativas, tema que se desarrollará a profundidad más adelante, pues son los que marcan las directrices del Sistema Nacional Anticorrupción.

Así, debemos partir del Derecho Administrativo Sancionador para entender el Sistema Nacional Anticorrupción, para Jaime Ossa éste puede definirse de la siguiente manera:

El derecho administrativo sancionador es una atribución de la administración que se traduce en la posibilidad jurídica de imponer sanciones a los particulares y aun a los funcionarios que infringen sus disposiciones, o sus servidores, que en el ejercicio de sus funciones, transgreden sus mandatos o desconocen sus prohibiciones (2000).

Para el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en retiro Góngora Pimentel “el derecho administrativo sancionador estudia lo relativo a la potestad sancionadora de la administración que implica la acción punitiva del estado (ius puniendi)” (2008).

Aunado a lo anterior, debe de advertirse que junto con el derecho penal el derecho administrativo sancionador constituyen formas de manifestar la potestad punitiva, así para Lorena Regis “se entiende como la facultad que tiene el estado de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos” (2010).

Es importante precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ocasiones ha señalado que para la construcción de los principios constitucionales del derecho administrativo sancionador pueden tomar con cierta modulación los principios del derecho penal, sirve de sustento la jurisprudencia

emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a la letra establece lo siguiente:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. *En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado*[cursivas añadidas], entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. *Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza* [cursivas añadidas]. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal (Tesis P./J.99/2006).

En ese sentido podemos advertir que el derecho administrativo sancionador retoma los principios del derecho penal pues ambos son manifestaciones punitivas del estado para sancionar actos u omisiones antijurídicas.

De igual forma, es preciso mencionar que los principios del derecho penal no son aplicados de manera íntegra al modelo del procedimiento administrativo sancionatorio, sino que estos admiten cierta modulación, al efecto cobra relevancia la tesis emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra establece lo siguiente:

PRINCIPIO DE LEGALIDAD. MODULACIÓN APLICABLE A LA VERTIENTE SANCIONATORIA DEL MODELO DEL ESTADOREGULADOR. Como los participantes de los mercados o sectores regulados ingresan por la obtención de la concesión, permiso, autorización o mediante la realización de cierta conducta activa que los pone al interior del sector regulado, es dable concebirlos constitucionalmente como sujetos activos de las reglas establecidas por el Estado en su función reguladora. Así, estos sujetos regulados, cuando se encuentran expuestos a normas punitivas, tienen derecho al principio de legalidad

por la proyección de una doble exigencia cualitativa en el subprincipio de tipicidad, consistente en que tengan un grado de previsibilidad admisible constitucionalmente y que la autoridad encuentre una frontera a la arbitrariedad clara; sin embargo, el principio de reserva de ley adquiere una expresión mínima, pues, al tratarse de sectores tecnificados y especializados, es dable al legislador establecer esquemas regulatorios cuyo desarrollo corresponda por delegación a órganos igualmente especializados. Esto explica por qué la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla órganos constitucionalmente autónomos en distintos sectores, como competencia económica, telecomunicaciones, energía, etcétera, con facultades de creación normativa, ya que su finalidad es desarrollar desde una racionalidad técnica los principios generales de política pública establecidos por el legislador. *Así, la expresión mínima del principio de reserva de ley exige que la parte esencial de la conducta infractora se encuentre formulada en la ley, aunque pueda delegar en los reglamentos y normas administrativas la configuración de obligaciones, cuyo incumplimiento se prevea como conducta infractora en el precepto legal, con la condición de que esas obligaciones guarden una relación racional con lo establecido en la ley y no tengan un desarrollo autónomo desvinculado de lo establecido legalmente, cuya justificación complementaria pueda trazarse a la naturaleza técnica y especializada de la norma administrativa, lo que implica que son admisibles constitucionalmente las normas legales que establecen como conducta infractora el incumplimiento a las obligaciones establecidas en los reglamentos o fuentes administrativas legalmente vinculantes*[cursivas añadidas]. No obstante, debe insistirse que el principio de tipicidad exige que, sin importar la fuente jurídica de la que derive la obligación, la conducta que es condición de la sanción se contenga en una predeterminación inteligible, la que debe ser individualizable de forma precisa, para que permita a las personas la previsibilidad de las conductas y evite la arbitrariedad de la autoridad (1a. CCCXVIII/2014 10a).

Así la concurrencia de diversos poderes de la unión y en su caso de organismo reguladores permite constituir una modulación a los principios del derecho penal en su aplicación al derecho administrativo sancionador, a manera de ejemplo, en el caso del principio de reserva de ley, existe la posibilidad de establecer tipos de sanciones administrativas u obligaciones específicas en fuentes infralegales, sin que esto resulte inconstitucional.

En congruencia con lo anteriormente expuesto, la Corte ha establecido tal modulación de dichos principios, el argumento quedó plasmado en el amparo directo en revisión 3508/2013, que establece lo siguiente:

Sobre la base de lo anterior, esta Primera Sala ha establecido que la razón de la inconstitucionalidad de los tipos penales en blanco es que vulneran el principio de legalidad, que “requiere que las leyes penales provengan del órgano legislativo y describan con claridad y precisión la conducta delictiva y las sanciones correspondientes, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, por lo que es indispensable que tanto los delitos como las sanciones estén previstos en una ley en sentido formal y material, con lo cual se proscriben las denominadas normas penales en blanco o de renvío, que remiten a un reglamento emitido por el Poder Ejecutivo para conocer el núcleo esencial de la prohibición”.

Sin embargo, esta conclusión, como se puede desprender de lo expuesto a lo largo de este considerando, no se puede transportar al derecho administrativo sancionador, pues *la remisión a fuentes infra-legales no es un vicio de invalidez constitucional en todos los distintos ámbitos que la integran, pues ubicados en el contexto de uno de sus ámbitos jurídicos, es necesario considerar la específica modulación del principio de legalidad exigido por el balance exigido de los valores constitucionales en juego que cada ámbito exige; en el caso del modelo de Estado Regulador, el principio de legalidad no exige un grado de satisfacción absoluto el principio de reserva de ley, ya que la regulación de ciertas cuestiones técnicas requiere de la coparticipación del Ejecutivo o de ciertos órganos constitucionales autónomos, por lo que el principio de legalidad sigue teniendo aplicación en sus dos vertientes, pero de forma diferenciada: el principio de tipicidad sigue exigiendo la predeterminación inteligible de la conducta, sin embargo, el principio de reserva de ley deja de ser absoluta y pasa a ser relativa*[cursivas añadidas].

La modulación del principio de legalidad en la rama administrativa sancionadora se evidencia al comprobar el criterio de esta Sala sobre el papel reforzador del derecho penal en ciertas cuestiones de regulación administrativa típicas, como la materia ecológica, en la que, a pesar de tratarse de la materia penal, se ha dicho que no toda norma penal en blanco es inconstitucional, sino solo aquellas que sean absolutas.

De la transcripción que antecede se advierte que la corte señala que los principios del derecho penal no son trasladados íntegramente al derecho administrativo sancionador, puesto que estos permiten cierta modulación.

Otro ejemplo de lo anteriormente expuesto es el principio non bis in ídem, mismo que ya fue explicado a detalle en el capítulo que antecede pero que nos evidencia que los principios del derecho penal adquieren cierta modulación. De conformidad con la clasificación que ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las ramas del derecho administrativo sancionador, se advierten las siguientes:

1. Sanciones administrativas previstas en los reglamentos de policía.

Esta categoría encuentra su sustento en lo establecido en el artículo 21 constitucional que en su parte de interés establece lo siguiente (CPEUM, art. 21):

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad [cursivas añadidas]; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Es así, que en el texto constitucional encontramos el fundamento de los reglamentos de policía de los cuales la autoridad administrativa conocerá y sancionará, acciones u omisiones que pueden consistir en multa, arresto hasta por 36 horas o trabajo a favor de la comunidad.

Por tanto, podemos entender que en esta rama del derecho administrativo sancionador las sanciones que se podrán aplicar se encuentran limitadas a lo establecido en el texto constitucional entendiendo que las disposiciones que establezcan sanciones administrativas superiores a las señaladas serán inconstitucionales.

Así pues, podemos advertir el fundamento constitucional que se otorga al reglamento de policía, claro ejemplo de lo anterior, son los reglamentos de tránsito, mismos que sus sanciones no pueden ser superiores a lo establecido en el mismo texto constitucional, en ese sentido resulta aplicable al caso que estudiamos lo establecido en la jurisprudencia, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que a la letra establece lo siguiente:

ALCOHOLÍMETRO. EL ARTÍCULO 102, PÁRRAFO PRIMERO, DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO PARA EL DISTRITO FEDERAL NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL. El citado precepto reglamentario que prevé el arresto como única sanción por incurrir en los supuestos a que se refieren los artículos 99 y 100 del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal, estableciendo un mínimo de 20 horas y un máximo de 36 como límites para la imposición de dicha sanción, otorgándole el carácter de inmutable, no viola el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala: "pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas", toda vez que se ajusta a lo dispuesto en el indicado precepto constitucional, en el sentido de otorgar a la autoridad administrativa la facultad de sancionar la infracción de alguna disposición del Reglamento mencionado, concretamente la circunstancia de que una persona conduzca un vehículo en estado de ebriedad o bajo la influencia de algún psicotrópico, en los grados ahí establecidos. Esto es, como el artículo 21 constitucional permite a la autoridad valorar la gravedad de la infracción y, en esa medida, imponer como sanción una multa o, en su caso, un arresto que no exceda de 36 horas, es evidente que el primer párrafo del artículo 102 del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal cumple cabalmente con el espíritu del referido precepto constitucional, pues la imposición de esa sanción supone el ejercicio por

parte de la autoridad administrativa de la facultad de optar por la multa o por el arresto, como lo dispone el artículo 21 constitucional. Además, la circunstancia de que el citado artículo 102 otorgue el carácter de inmutable a la sanción de arresto ahí prevista no conlleva una violación al referido precepto constitucional, merced a que, en primer lugar, la última parte del primer párrafo del artículo 21 constitucional no supone un derecho de opción a favor del infractor, sino la facultad de la autoridad administrativa de conmutar la multa por el arresto, con la finalidad de que no quede sin sanción la infracción cometida al Reglamento respectivo; y, en segundo, la autoridad administrativa puede calificar la gravedad de la infracción para determinar la sanción pertinente (Tesis 2a./J. 117/2007).

En esa tesitura, podemos confirmar que los principios señalados adquieren cierta modulación y estamos en presencia de una complementariedad que se da entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en materia administrativa.

2. Sanciones administrativas en materia electoral.

Esta rama del derecho administrativo sancionador encuentra su fundamento en lo establecido en el artículo 41 fracción III apartado D (CPEUM, art.41), de la Constitución que a la letra establece lo siguiente:

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

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.”

...

Apartado D. El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley. Apartado reformado.”

...

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes

del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

Del análisis del artículo transcrito podemos advertir que el Instituto Nacional Electoral será la autoridad administrativa encargada de ejercer la función de regulador en temas como: 1) Los tiempos en medios de comunicación de los partidos políticos; 2) La fiscalización de las finanzas de los partidos; 3) La organización de distintas elecciones; y 4) Ejercer la facultad punitiva en materia electoral.

Al respecto, Enrique Aguirre Saldívar define al derecho sancionador electoral como:

Un complejo sistema institucional y normativo mediante el cual se pretende alcanzar la plena vigencia, en el ámbito político-electoral, del Estado constitucional y democrático de derecho, ya sea en sede administrativa o jurisdiccional, o en clave preventiva, correctiva o incluso punitiva, con el fin de garantizar la regularidad de la función electoral y los procesos comiciales por medio del establecimiento de un catálogo de posible conductas infractoras de principios y normativa en la materia, procedimientos, sujetos responsables y sanciones administrativas. (2016)

En la materia electoral por tanto, advertimos la manifestación preventiva, correctiva o punitiva del estado en sede administrativa por medio del Instituto Nacional Electoral o en sede jurisdiccional a través el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quienes son los encargados de ejercer dichas facultades, a efecto de mayor profundización del tema resulta relevante lo que ha señalado el mencionado tribunal en la tesis siguiente:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL. Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del ius puniendi estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo con los valores que se protegen, la variedad

de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima (Tesis XLV/2002).

Así pues, de la transcripción que antecede podemos advertir que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación también ha establecido la viabilidad de trasladar los principios del derecho penal al derecho administrativo con específicas modulaciones y por tanto al derecho sancionador electoral.

En esa tesitura, se puede concluir que la materia electoral para el correcto funcionamiento del sector con la finalidad de cumplir con esas acciones de prevención y sanción lleva al derecho administrativo sancionador a temas como campañas, tiempos en medios de comunicación, fiscalización de recursos y demás cuestiones que regula la materia, para que la misma pueda cumplir con los fines, que es permitir que el estado mexicano viva en una plena democracia.

3. Sanciones impuestas por el estado regulador.

El estado mexicano ha sufrido una evolución en cuanto a sus funciones esto se puede evidenciar pues ya no solo cumple como ese vigilante que se limita a sancionar las conductas antijurídicas, sino que adquiere el papel de estado regulador, lo que implica que tome un papel de planificador y especialista en actividades primordiales para el crecimiento del país, como lo llegan a ser la materia económica, telecomunicaciones y energía entre otras.

Para Emerson Affonso da Costa Moura:

Una de las principales funciones de los órganos reguladores es establecer criterios técnico-científicos y de conocimientos específicos en su actuación normativa, gerencial y fiscalizadora que produce una mayor racionalización en el ejercicio de la actividad estatal lo que permite el respeto a los derechos de los gobernados (2017).

A manera de ejemplo, la constitución política establece los siguientes órganos reguladores (CPEUM, art. 28):

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls (sic DOF 03-02-1983) prohibiciones a título de protección a la industria.

...

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.”

...

El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes.”

...

El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijan las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.”

De la transcripción que antecede podemos advertir que la constitución refiere expresamente como órganos reguladores en materia energética a la Comisión Nacional de Hidrocarburos y a la Comisión Reguladora de Energía, en materia de competencia económica a la Comisión Federal de Competencia Económica y en materia de Telecomunicaciones al Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Del análisis realizado hasta el momento, es factible advertir que los órganos reguladores realizan una aplicación de derecho administrativo en el desempeño de sus funciones y en ese ejercicio de la potestad punitiva del estado, de nueva cuenta advertimos la influencia del derecho penal al mismo, resulta relevante lo que ha establecido el pleno de la Suprema Corte en la jurisprudencia P. /J. 48/2015, que a la letra señala lo siguiente:

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). A SUS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL LES RESULTA APLICABLE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD MODULADO CONSTITUCIONALMENTE POR EL MODELO DE ESTADO REGULADOR. *Si bien a las disposiciones administrativas de carácter general emitidas por el IFT no les son aplicables los principios del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sí lo son a los reglamentos del Ejecutivo, lo cierto es que les resulta aplicable el principio de legalidad, pero de una manera modulada, acorde al modelo de Estado Regulador, para reflejar la intención del Constituyente de depositar en aquél un poder de creación normativa suficiente para innovar o configurar el ordenamiento jurídico exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia [cursivas añadidas].* En este sentido, en primer lugar, cabe precisar que, con motivo de los artículos 73, fracción XVII, 6o. y 28 constitucionales, a las disposiciones aludidas del IFT les resulta aplicable el principio de subordinación jerárquica con las leyes, entendido de una forma diferenciada acotada a la expresión del artículo 28 constitucional, que establece que las facultades de éste deben entenderse conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes; atendiendo a su carácter diferenciado, este principio no implica que necesariamente deba existir una ley precedida que sea la medida de sus disposiciones de carácter general, pues constitucionalmente, de existir una inactividad legislativa sobre la materia, el órgano regulador podría emitir dichas disposiciones y autónomamente lograr validez si no exceden las delimitaciones internas del indicado artículo 28; no obstante, de existir una ley en la materia y un cuerpo de disposiciones administrativas de carácter general, debe concluirse que ambas fuentes no se encuentran en paridad, pues las normas administrativas de carácter general del IFT se encuentran en un peldaño normativo inferior, por lo que en caso de conflicto deben ceder frente a la ley; luego, deben respetar la exigencia normativa de no contradicción con las leyes. Sin embargo, esta modulación exige reconocer la no aplicación del principio de reserva de ley, ya que su función es inhibir lo que busca propiciar el artículo 28, vigésimo párrafo, fracción IV, constitucional, esto es, la regulación propia de un ámbito material competencial para desarrollar un cuerpo de reglas que avance los fines estructurales y de protección de derechos a la libertad

de expresión y acceso a la información en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, en un espacio independiente de las presiones políticas que impulsan el proceso democrático, así como de los intereses de los entes regulados. Por tanto, por regla general, en sede de control ha de evaluarse la validez de las disposiciones de carácter general del órgano regulador a la luz del principio de legalidad, considerando que, de los dos subprincipios que lo integran, sólo el de subordinación jerárquica de la ley resulta aplicable de una forma diferenciada (atendiendo a la exigencia de no contradicción) y no el de reserva de ley, a menos de que en el texto constitucional se disponga expresamente lo contrario (Tesis P./J. 48/2015 10a).

En este caso específico debemos de advertir que los organismos reguladores como ya lo señalamos con anterioridad surgen con la necesidad de fomentar un mayor crecimiento económico, regulen sectores especializados y por tanto la regulación que emitan debe de ser técnica y especializada, en atención a ello es que las normas que se puedan emitir sean normas, disposiciones, lineamientos o cualquier acto general el cual puede contener obligaciones y sanciones.

La Corte ha señalado en diversas ocasiones que principios como el de reserva de ley no requieren de una aplicación rigurosa en casos de órganos reguladores, como lo establecido en el amparo en revisión 3508/2013, que a la letra establece lo siguiente:

Ciertamente, estos sujetos regulados tienen derecho al principio de legalidad, pero, como se había precisado, mediante la proyección de una doble exigencia cualitativa en el subprincipio de tipicidad, consistente en que tengan un grado de previsibilidad admisible constitucionalmente y que la autoridad encuentre una frontera clara a la arbitrariedad; sin embargo, en este contexto, el principio de reserva de ley adquiere una expresión mínima, pues, al tratarse de sectores tecnificados y especializados, es dable al legislador establecer esquemas regulatorios, cuyo desarrollo, en esas cuestiones, correspondan a órganos igualmente especializados. Esto explica porque la Constitución contempla órganos constitucionalmente autónomos en distintos sectores, como competencia económica, telecomunicaciones, energía etcétera, con facultades de creación normativa: su finalidad es desarrollar desde una racionalidad técnica los principios generales de política pública establecidos por el legislador.

El modelo de Estado regulador supone un compromiso entre principios: el principio de legalidad requiere que la fuente legislativa, con legitimidad democrática, sea la sede de las decisiones públicas desde donde se lleve a cabo la rectoría económica del Estado, pero el principio de eficiencia y planificación requiere que sean los órganos expertos y técnicos los que conduzcan esos principios de política pública a una óptima realización, mediante la emisión de normas operativas que no podrían haberse previsto por el legislador, o bien, si estableciéndolo, estarían en un constante peligro de quedar obsoletos, pues los cambios constantes de los sectores tecnificados obligaría a una constante adaptación poco propicia para el proceso legislativo y más apropiado para los procedimientos administrativos.

En conclusión, podemos advertir que los principios del derecho penal trasladados al derecho administrativo sancionador dentro del marco de un estado regulador permiten cierta modulación atendiendo a las ramas especializadas y técnicas sobre las que versa este modelo de estado.

4. Sistema de responsabilidades de los servidores públicos y particulares relacionados con faltas administrativas graves.

En el presente apartado analizaremos el derecho administrativo sancionador que se puede aplicar en el sistema de responsabilidades de servidores públicos, mismo que tiene fundamento en la Constitución, la cual en sus artículos de interés establecen lo siguiente (CPEUM, arts. 73,109 y 114):

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

“(…)

VIII. En materia de deuda pública, para:”

“(…)

3o. Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por la fracción H del artículo 72 de esta Constitución.”

“(…)

XXIX-H. 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. El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares. 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.”

…

XXIX-V. 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.”

...

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:”

...

III. 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. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.”

Art. 114...

...

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.”

De la transcripción que antecede podemos advertir que la constitución establece la facultad de sancionar por la vía administrativa a los servidores públicos que realicen actos u omisiones antijurídicas y que vayan en contra de los principios que establece la propia constitución.

Al igual que en las anteriores ramas del derecho administrativo sancionador analizadas esta categoría toma principios del derecho penal y adquieren cierta modulación.

Ejemplo de lo anterior es la obligación de los servidores públicos de presentar sus declaraciones patrimoniales y de intereses y si bien es una obligación que se encuentra en el texto constitucional su regulación se encuentra en normas

de menor jerarquía en las cuales se encuentran previstas las sanciones para el incumplimiento de tal obligación.

En ese sentido advertimos que existen normas de menor jerarquía, como o pueden ser reglamentos internos, manuales de organización, códigos de conducta o cualquiera otra disposición de carácter general que prevean los elementos específicos de cada cargo atendiendo a sus funciones y actividades, como lo pueden ser obligaciones precisas, al efecto resulta importante advertir lo que ha establecido la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia, que es del tenor literal siguiente:

SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO LES OBLIGAN Y SIRVEN DE APOYO PARA ESTABLECER LA CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN QUE INCURRAN, SIEMPRE Y CUANDO LA ACCIÓN U OMISIÓN PREVISTA EN EL CASO CONCRETO ESTÉ PRECISADA COMO CONDUCTA DE ALGUNO DE ELLOS. El artículo 47, fracción XXII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé que éstos tienen, entre otras obligaciones, la de abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, por lo que aun cuando los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al público no tienen la calidad de leyes o reglamentos, en virtud de que en términos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal deben contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia a fin de optimizar el funcionamiento de sus unidades administrativas, constituyen normas obligatorias y sirven de base para determinar una causa de responsabilidad administrativa, siempre y cuando la acción u omisión prevista en el caso concreto esté claramente precisada como conducta de determinado servidor público. Lo anterior es así, ya que la mencionada ley federal establece que las obligaciones de los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento da lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, son las señaladas en el referido artículo 47 (Tesis 2ª. /J. 6/2004).

Así, en materia de responsabilidad de servidores públicos el principio de reserva de ley adquiere una modulación específica, pues para la Suprema Corte la remisión de sanciones y obligaciones a normas infralegales se justifica en la observancia que deben de tener los servidores públicos de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia previstos en la Constitución, por tanto se debe de atender a las funciones específicas de cada dependencia u organismo y en relación con estos principios establecer las obligaciones y sanciones

en una ley que aplique a todos los entes públicos dejaría abierto a muchas interpretaciones o incumplimientos en razón de las funciones realizadas.

Debe de precisarse que la legalidad de los referidos ordenamientos de menor jerarquía requiere de diversos elementos para garantizar dicho principio y su constitucionalidad, como lo son las formalidades de su publicación y manera de difundirlo, que estos ordenamientos no contravengan lo señalado en las leyes reglamentarias y la propia constitución, situaciones respecto de las cuales también se ha pronunciado la Corte.

En ese orden de ideas y en atención a lo señalado en el capítulo que antecede en cuanto el contenido normativo en la constitución de la responsabilidad de servidores públicos, advertimos de nuevo que los principios que rigen el derecho penal se trasladan al derecho administrativo sancionador con modulaciones específicas. Tema que analizaremos con mayor detenimiento en el capítulo siguiente.

5. Categoría residual

Dentro de las categorías que ha advertido la Suprema Corte de Justicia de la Nación existe una que ha denominada categoría residual, la cual hasta cierto punto es una mezcla híbrida entre los esquemas planteados por el derecho administrativo sancionador ejercido por órganos reguladores y el de vigilancia en reglamentos de policía.

El artículo 73 de la constitución establece la facultad al Congreso de la Unión de legislar sobre temas específicos en los cuales establecerá obligaciones y sanciones a ciertos sectores, que no se encuentran dentro de los señalados con anterioridad, un ejemplo de ello es lo señalado en su fracción X, que a la letra señala lo siguiente (CPEUM, art. 73):

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, *juegos con apuestas y sorteos* [cursivas añadidas], intermediación y servicios

financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;"

Así pues, advertimos la facultad del congreso a regular las materias señaladas, leyes específicas que también contiene derechos y obligaciones para cada sector, las cuales atendiendo a sus fines adquieren un grado de modulación de los principios del derecho penal.

Prueba de lo anterior es la Ley Federal de Juegos y Sorteos, la cual faculta a la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Juegos y Sorteos para emitir la reglamentación respectiva, autorizaciones, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien apuestas, de igual forma establece un régimen de sanciones para quienes cuenta o no con permiso para realizar esta actividad o en su caso no cumplen con las disposiciones normativas de la materia.

En ese sentido advertimos una facultad punitiva que se otorga a diversas ramas del derecho administrativo y dependiendo la materia se puede adquirir cierta modulación específica de los principios del derecho penal llevados al campo del derecho administrativo sancionador.

En esta rama específicamente del derecho administrativo sancionador advertimos claramente la modulación que se puede dar a los principios de legalidad y reserva de ley del derecho penal, pues las sanciones por faltas administrativas se encuentran establecidas en reglamentos (normas de carácter infralegal), el diccionario jurídico define al reglamento como:

Reglamento: es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el a. 89, fr, I de la C, que encomienda al presidente de la República la facultad para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la Ley.

La facultar reglamentaria es, en consecuencia, una función materialmente legislativa, aunque formalmente administrativa. No obstante, se trata de una facultad propia del ejecutivo y no derivada del legislativo. (Carpizo, y otros, 1984, pág. 399)

Por lo tanto, podemos concluir que los principios del derecho penal trasladados al derecho administrativo sancionador advierten una modulación específica en cada una de las ramas que integran esta facultad punitiva del estado,

las cuales ya fueron analizadas, lo anteriormente expuesto se puede esquematizar de la siguiente manera:

Tabla 8.
Ramas del Derecho Administrativo Sancionador.

Rama	Fundamento Constitucional	Órgano Sancionador	Órgano Jurisdiccional
1. Reglamentos de policía	Artículo 21	Autoridad Administrativa (policías, jueces cívicos, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> • Tribunales Contencioso Administrativos • Juzgados de distrito en materia administrativa. • Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa
2. Materia Electoral	Artículo 41	Instituto Nacional Electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
3. Estado Regulador	Artículo 28	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Federal de Competencia Económica. • Instituto Federal de Telecomunicaciones. • Comisión Reguladora de Energía 	<ul style="list-style-type: none"> • Juzgados de Distrito especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones. • Juzgados de Distrito en Materia Administrativa. • Tribunales Colegiados de Circuito especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones. • Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa.
4. Responsabilidad de Servidores Públicos y resarcitoria	Título IV	<ul style="list-style-type: none"> • Organismos internos de control. • Secretaría de la Función Pública o sus homologas locales. • Auditoría Superior de la Federación. • Entes de Fiscalización Locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tribunal Federal de Justicia Administrativa • Tribunales de Justicia Administrativa Locales. • Juzgados de Distrito en Materia Administrativa. • Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa.
5. Categoría Residual	Artículo 73	Administración pública centralizada y paraestatal	<ul style="list-style-type: none"> • Tribunal Federal de Justicia Administrativa. • Juzgados de Distrito en Materia Administrativa. • Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa.

Fuente: *Elaboración propia.*

2.2 Las leyes generales como mecanismo de homogenización a través del Sistema Nacional Anticorrupción.

Para entender los alcances del Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo Sistema de Responsabilidades Administrativas en nuestro país, consideramos necesario adentrarnos al estudio de la naturaleza de las leyes generales y su repercusión dentro de un estado federal como un mecanismo de homogeneización, cuestión que no solo ocurre en el tema de estudio de nuestro trabajo.

Lo anterior viene a colación pues como ya mencionamos con anterioridad de las leyes secundarias que siguieron a la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción que ya fue estudiada, dos de ellas son de carácter general, siendo estas la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley General de Sistema Nacional Anticorrupción.

Conforme a la Real Academia de la Lengua española por “general” se debe de entender aquello que es “Común a todos los individuos que constituyen un todo, o a muchos objetos, aunque sean de naturaleza diferente”.

Existen tres cuestiones a destacar que engloban las leyes generales: 1) Establecen un esquema específico y determinado en cuanto a las atribuciones conferidas a los estados; 2) Son una excepción al principio de distribución de competencias; y 3) Forman parte de la ley suprema de la unión, por ello es necesario advertir lo que establece nuestra Constitución Política al respecto, específicamente en lo que respecta a los artículos 73 fracciones XXV y XXIX-V, 124 y 133 (CPEUM, arts. 73 y 133) que son del tenor literal siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

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;

XXIX-V. 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.”

...

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.”

...

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”

De ese modo podemos advertir que el texto constitucional lo siguiente:

1. Por lo que respecta al artículo 73 fracciones XXIV se advierte:
 - a) El Congreso de la Unión se encuentra facultado para expedir la ley que regule la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación, y contenga reglas respecto de la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y diversos entes públicos federales.
 - b) El Congreso de la Unión se encuentra facultado para expedir la ley que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción, de conformidad con lo establecido en el texto constitucional en su artículo 113.
2. Por lo que respecta a la fracción XXIX-V se le concede al Congreso de la Unión la facultad de expedir la ley general que:
 - a) Distribuya competencias en los 3 órdenes de gobierno respecto de responsabilidades administrativas.
 - b) Establezca las obligaciones, sanciones aplicables por actos u omisiones en que incurran los servidores públicos en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión y las que corresponda a los particulares vinculados con faltas administrativas graves.
 - c) Establezca el procedimiento que se llevará a cabo para los supuestos señalados en el inciso anterior.

Por tanto, del análisis a lo establecido en las fracciones señaladas del artículo 73 de la constitución, advertimos que dichas materias respecto de las cuales se encuentra facultado el congreso para legislar se materializan a través de la expedición de tres leyes, a saber: 1) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; 2) Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; y 3) Ley General de Responsabilidades Administrativas.

3. Por lo que hace al artículo 124 podemos advertir que el mismo se refiere a la distribución de competencias que existe en la federación señalando que lo que no esté expresamente reservado en la constitución a los funcionarios federales, entendiendo dentro de estos también al Congreso de la Unión, será reservado a los estados de la federación.

Es decir, los artículos que establecen la facultad al Congreso de la Unión a legislar en temas específicos, a través de las leyes generales, puede limitar las facultades de los estados y sus Congresos Locales para legislar al respecto.

4. Ahora bien, de la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado del artículo 133 de la constitución, la propia constitución, los Tratados Internacional en materia de Derechos Humanos y las leyes generales forman la ley suprema de la unión.¹⁵

En ese sentido, la Corte en diversas ocasiones, como en la Acción de Inconstitucionalidad 12/2013, ha establecido que las leyes generales entre otras

¹⁵ **SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.** A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de "supremacía constitucional" implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la "Ley Suprema de la Unión", esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales (Tesis P.VIII/2007).

cosas establecen mínimos y máximos de actuación, distribución de competencias y formas de coordinación entre la federación, los estados y los municipios.

Del mismo modo ha señalado que las leyes generales pueden privar a los estados de la atribución a las que antes se encontraban facultados por medio de una Ley Federal manteniendo sin embargo a salvo ciertas facultades concedidas a las entidades federativas.¹⁶

En estas condiciones, es importante señalar que las facultades otorgadas a los estados para emitir normatividad sobre temas concurrentes, se encuentra prevista, por lo regular en los artículos transitorios, en el caso que es objeto de nuestro estudio dicha facultad se encuentra prevista en el artículo segundo transitorio del decreto por el que se expidieron la Ley General de Responsabilidades Administrativas, (LGRA, art. segundo transitorio), que a la letra establece:

Segundo. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.

De la transcripción que antecede se puede resaltar la facultad que se otorga a las legislaturas locales para emitir las leyes respectivas en su ámbito de competencias siguiendo los parámetros establecidos por la Ley General. En la realidad, las funciones legislativas de los congresos locales se han limitado a reproducir de manera íntegra el contenido de la Ley General, lo que vuelve absurdo e inclusive innecesario la labor del legislador local. Cabe destacar que algunos estados como Tabasco, se ha llegado al extremo de señalar que, en caso de Responsabilidades Administrativas, deberá estarse a lo previsto por la Ley General.¹⁷

¹⁶ Acción de inconstitucionalidad 12/2014.

¹⁷ Al efecto el artículo 1 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Reglamentaria de los Artículo 68 y 69, del Título VII, de la Constitución Política del Estado de Tabasco, establece lo siguiente:

ART. 1.- Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado de Tabasco, en lo relativo a la instauración de juicio político o de procedimiento para declaración de procedencia por la comisión de delitos, a los servidores públicos sujetos de protección Constitucional.

El anterior señalamiento se puede corroborar con el contenido de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad México, mismo que se puede esquematizar de la siguiente manera:

Tabla 9.

Comparativo de la estructura entre la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México.

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México
<p>LIBRO PRIMERO “Disposiciones Sustantivas.” TÍTULO PRIMERO Capítulo I Objeto, ámbito de aplicación y sujetos de la ley. Capítulo II. Principios y directrices que rigen la actuación de los Servidores Públicos. Capítulo III. Autoridades competentes para aplicar la presente Ley.</p>	<p>TÍTULO PRIMERO “Disposiciones Generales” Capítulo I. Objeto, ámbito de aplicación y sujetos de la ley. Capítulo II. Principios y directrices que rigen la actuación de las Personas Servidoras Públicas. Capítulo III. Autoridades competentes para aplicar la presente Ley.</p>
<p>TÍTULO SEGUNDO “Mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas.” Capítulo I. Mecanismos Generales de Prevención. Capítulo II De la integridad de las personas morales. 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. Sección Segunda. De los sujetos obligados a presentar declaración patrimonial y de intereses Sección tercera. Plazos y mecanismos de registro al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal Sección cuarta. Régimen de los servidores públicos que participan en contrataciones públicas Sección quinta. Del protocolo de actuación en contrataciones. Sección sexta. De la declaración de intereses</p>	<p>TÍTULO SEGUNDO. “Mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas”. Capítulo I. Mecanismos Generales de Prevención. Capítulo II. De la integridad de las personas morales. 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. Sección Segunda. De los sujetos obligados a presentar declaración patrimonial y de intereses. Sección tercera. Plazos y mecanismos de registro al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal. Sección cuarta. Régimen de las Personas Servidoras Públicas que participan en contrataciones públicas. Sección quinta. Del protocolo de actuación en contrataciones. Sección sexta. De la declaración de intereses.</p>
<p>TÍTULO TERCERO “De las faltas administrativas de los servidores públicos y</p>	<p>TÍTULO TERCERO. “De la responsabilidad administrativa y sus sanciones.”</p>

En el caso de las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Estado por faltas administrativas y los particulares vinculados con las mismas, se aplicarán la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco.

<p>actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.”</p> <p>Capítulo I. De las Faltas administrativas no graves de los Servidores Públicos.</p> <p>Capítulo II. De las faltas administrativas graves de los Servidores Públicos.</p> <p>Capítulo III. De los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.</p> <p>Capítulo IV. De las Faltas de particulares en situación especial.</p> <p>Capítulo V. De la prescripción de la responsabilidad administrativa.</p>	<p>Capítulo I. De las Faltas administrativas no graves de las Personas Servidoras Públicas.</p> <p>Capítulo II. De las faltas administrativas graves de las Personas Servidoras Públicas.</p> <p>Capítulo III. De los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.</p> <p>Capítulo IV. De las Faltas de particulares en situación especial.</p> <p>Capítulo V. De la prescripción de la responsabilidad administrativa.</p>
<p>TÍTULO CUARTO. “Sanciones”.</p> <p>Capítulo I. Sanciones por faltas administrativas no graves.</p> <p>Capítulo II. Sanciones para los Servidores Públicos por Faltas Graves.</p> <p>Capítulo III. Sanciones por Faltas de particulares.</p> <p>Capítulo IV. Disposiciones comunes para la imposición de sanciones por faltas administrativas graves y Faltas de particulares.</p>	<p>TÍTULO CUARTO. “Sanciones.”</p> <p>Capítulo I. Sanciones por faltas administrativas no graves.</p> <p>Capítulo II. Sanciones para las Personas Servidoras Públicas por Faltas Graves.</p> <p>Capítulo III. Sanciones por Faltas de particulares.</p> <p>Capítulo IV. Disposiciones comunes para la imposición de sanciones por faltas administrativas graves y Faltas de particulares.</p>
<p>LIBRO SEGUNDO. “Disposiciones adjetivas.”</p> <p>TÍTULO PRIMERO. “De la investigación y calificación de las faltas graves y no graves.”</p> <p>Capítulo I. Inicio de la investigación.</p> <p>Capítulo II. De la Investigación.</p> <p>Capítulo III. De la calificación de Faltas administrativas.</p> <p>Capítulo IV. Impugnación de la calificación de faltas no graves.</p>	<p>LIBRO SEGUNDO. “Disposiciones adjetivas.”</p> <p>TÍTULO PRIMERO “De la investigación y calificación de las faltas graves y no graves.”</p> <p>Capítulo I. Inicio de la investigación.</p> <p>Capítulo II. De la Investigación.</p> <p>Capítulo III. De la calificación de Faltas administrativas.</p> <p>Capítulo IV. Impugnación de la calificación de faltas no graves.</p>
<p>TÍTULO SEGUNDO “Del procedimiento de responsabilidad administrativa.”</p> <p>Capítulo I. Disposiciones comunes al procedimiento de responsabilidad administrativa.</p> <p>Sección Primera. Principios, interrupción de la prescripción, partes y autorizaciones.</p> <p>Sección Segunda. Medios de apremio.</p> <p>Sección Tercera. Medidas cautelares.</p> <p>Sección Cuarta. De las pruebas.</p> <p>Sección Quinta. De las pruebas en particular.</p> <p>Sección Sexta. De los incidentes</p> <p>Sección Séptima. De la acumulación</p> <p>Sección Octava. De las notificaciones</p> <p>Sección Novena. De los Informes de Presunta Responsabilidad Administrativa.</p> <p>Sección Décima. De la improcedencia y el sobreseimiento.</p> <p>Sección Décimo. Primera De las audiencias.</p> <p>Sección Décimo Segunda. De las actuaciones y resoluciones</p>	<p>TÍTULO SEGUNDO. “Del procedimiento de responsabilidad administrativa.”</p> <p>Capítulo I. Disposiciones comunes al procedimiento de responsabilidad administrativa.</p> <p>Sección Primera. Principios, interrupción de la prescripción, partes y autorizaciones.</p> <p>Sección Segunda. Medios de apremio.</p> <p>Sección Tercera. Medidas cautelares.</p> <p>Sección Cuarta. De las pruebas.</p> <p>Sección Quinta. De las pruebas en particular.</p> <p>Sección Sexta. De los incidentes.</p> <p>Sección Séptima. De la acumulación.</p> <p>Sección Octava. De las notificaciones.</p> <p>Sección Novena. De los Informes de Presunta Responsabilidad Administrativa.</p> <p>Sección Décima. De la improcedencia y el sobreseimiento.</p> <p>Sección Décimo Primera. De las audiencias.</p> <p>Sección Décimo Segunda. De las actuaciones y resoluciones.</p>

<p>Capítulo II. Del procedimiento de responsabilidad administrativa ante las Secretarías y Órganos internos de control.</p> <p>Capítulo III. Del procedimiento de responsabilidad administrativa cuya resolución corresponda a los Tribunales.</p> <p>Sección Primera. De la revocación.</p> <p>Sección Segunda. De la Reclamación.</p> <p>Sección Tercera. De la Apelación.</p> <p>Sección Cuarta. De la Revisión.</p> <p>Capítulo IV. De la Ejecución.</p> <p>Sección Primera. Cumplimiento y ejecución de sanciones por Faltas administrativas no graves.</p> <p>Sección Segunda. Cumplimiento y ejecución de sanciones por Faltas administrativas graves y Faltas de particulares.</p>	<p>Capítulo II. Del procedimiento de responsabilidad administrativa ante La Secretaría y Órganos internos de control.</p> <p>Capítulo III. Del procedimiento de responsabilidad administrativa cuya resolución corresponda a los Tribunales.</p> <p>Sección Primera. De la revocación.</p> <p>Sección Segunda. De la Reclamación.</p> <p>Sección Tercera. De la Apelación.</p> <p>Sección Cuarta. De la Revisión.</p> <p>Capítulo IV. De la Ejecución.</p> <p>Sección Primera. Cumplimiento y ejecución de sanciones por Faltas administrativas no graves.</p> <p>Sección Segunda. Cumplimiento y ejecución de sanciones por Faltas administrativas graves y Faltas de particulares.</p>
---	---

Fuente: Elaboración propia.

En atención al cuadro que antecede podemos advertir que la integración de las Leyes locales en materia de responsabilidades administrativas, son muy similares por no decir idénticas a la regulación establecida por el Congreso de la Unión: por lo que hace dudar de las facultades legislativas y practicidad de los congresos locales para emitir normas adicionales.

El anterior esquema lo podemos advertir en la mayoría de las Leyes que emite el Congreso de la Unión y faculta a los estados a emitir sus propias leyes en la materia, como lo son: la Ley General de Salud, la Ley General de Educación, la Ley General de Víctimas, entre otras.

Autores como Francisco Vázquez Gómez hacen una diferencia entre el federalismo cooperativo de concurrencia operativa y limitada y el federalismo cooperativo puro o de colaboración extensa, “consistiendo el primero en un sistema de jurisdicción concurrente en el cual las legislaturas locales no tienen facultad legislativa al respecto, pero la concurrencia en este caso resulta operativa y por ende limitada” (2016).

Al caso concreto resulta evidente la complementariedad de estos dos modelos puesto que por un lado tenemos la facultad que se otorga a los estados a legislar en la materia, si bien está facultad se ve limitada a lo establecido en la ley general la facultad es brindada a las legislaturas locales y por otro lado encontramos

que operativamente las legislaturas locales ordenarán la creación de sistemas anticorrupción locales, lo que permite advertir una concurrencia operativa y legislativa.

En suma, si bien la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la del Sistema Nacional Anticorrupción otorgaron facultades legislativas a los estados, pueden generarse limitantes en la configuración legislativa ya sea por omisión o por negligencia de los congresos locales.

En conclusión, es evidente que las leyes generales:

1. Son una excepción al principio de distribución de competencias establecido en el artículo 124 de nuestra Constitución.
2. Forman parte de la ley suprema de la unión en términos de lo previsto en el artículo 133 constitucional y diversas interpretaciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado.
3. Las leyes generales que regulan la materia objeto de este estudio facultan a los congresos locales a realizar las modificaciones a las leyes locales respectivas a fin de que las mismas se adecuen a lo previsto en dichas leyes generales.
4. Si bien se otorga cierta facultad legislativa a los estados, esta facultad se ve limitada pues no otorga un margen de actuación distinto al establecido en las normas generales emitidas al respecto.
5. Advertimos una forma de concentración y homogenización que se manifiesta a través de la reproducción literal del contenido de la Ley General o, en su caso, una remisión expresa a dicha norma desde una legislación local.

Es decir, por este medio la Federación concentra las facultades legislativas en el Congreso de la Unión, pues como advertimos en el esquema realizado al efecto, las leyes locales son prácticamente una copia de las leyes generales, lo que implica que el legislativo federal sea el único encargado de legislar en ciertas materias, cualquiera que sea el ámbito de gobierno y aplicación de la norma.

Si bien estas leyes generales permiten homogeneizar procedimientos y disposiciones a nivel nacional, no debe de pasar inadvertido que estamos en presencia de una concentración de facultades para el Congreso de la Unión en donde las legislaturas locales sí tienen facultades, pero estas son demasiado acotadas o no se ejercen por los congresos locales.

Por tanto, a nuestro punto de vista las leyes generales atenta directamente contra la esencia del estado federal y de esa distribución de competencias que se debe dar a los estados y a sus legislaturas, y concluiremos nuestro breve análisis de las leyes generales con palabras del ministro en retiro de la corte José Ramón Cossío Díaz, quien establece que:

Creo que el sistema federal de hoy es muy abigarrado, contradictorio y no hemos observado con detenimiento que llevamos un ciclo en el que la Federación, a cuento de leyes federales, se ha estado quedando con casi todas las atribuciones legislativas (2018).

2.3 Estructura del Sistema Nacional Anticorrupción, aciertos y deficiencias en su regulación y en las facultades de su integración.

La Real Academia de la Lengua Española define a un Sistema como “un conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí, o un conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”.

Con la finalidad de advertir los aciertos, deficiencias y áreas de oportunidad del Sistema Nacional Anticorrupción, es importante identificar la estructura orgánica que constitucional, legal y estatutariamente permite operar de manera conjunta a diversas autoridades en torno a políticas públicas ligadas con el combate a la corrupción.

Así, el Sistema tiene fundamento constitucional en el artículo 113 constitucional, en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y en el Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, Lineamientos de las Sesiones del Comité de Participación Ciudadana, Lineamientos que Regulan las Sesiones de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, Lineamientos que Regulan las Sesiones del

Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y los Estatutos del Sistema Nacional de Fiscalización, por ello la estructura del Sistema resulta robusta y fomenta la transversalidad de actividades entre diversos actores, cobrando relevancia el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Anticorrupción Locales.

Por su parte la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece las facultades de cada uno de los órganos integrantes del sistema, su funcionamiento y objetivos, lo cual puede esquematizarse de la siguiente manera:

Tabla 10.

Estructura de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Título	Capítulo	Artículos	Contenido
Título Primero "Disposiciones generales"	Capítulo I "Objeto de la ley"	1-4	<ul style="list-style-type: none"> •Objetivos de la Ley. •Definiciones de la Ley. •Sujetos de la Ley
	Capítulo II "Principios que rigen el servicio público"	5	<ul style="list-style-type: none"> •Principios que rigen el servicio público
Título Segundo "Del Sistema Nacional Anticorrupción"	Capítulo I "Del objeto del Sistema Nacional Anticorrupción"	6 y 7	<ul style="list-style-type: none"> •Objeto del SNA. •Integración del SNA: 1) Integrantes del Comité Coordinador; 2) Comité de Participación Ciudadana; 3) Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización; y, 4) Los sistemas locales.
	Capítulo II "Del Comité Coordinador"	8-14	<ul style="list-style-type: none"> •Es el responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional de entre sus facultades destacan las siguientes: <ul style="list-style-type: none"> • Diseño, aprobación y promoción de políticas públicas en la materia. • Bases de coordinación para las autoridades encargadas de la fiscalización. • Establecer una Plataforma Digital Nacional, conforme a lo establecido en el Título IV de la ley.

	Capítulo III “Del Comité de Participación Ciudadana”	15-23	<ul style="list-style-type: none"> •Objetivo y atribuciones del Comité de Participación Ciudadana. •Procedimientos y requisitos para formar parte la integración del Comité. •Atribuciones del presidente del Comité.
	Capítulo IV “De la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción”	Sección I “Organización y funcionamiento”24-29	<ul style="list-style-type: none"> •Objeto de la Secretaría Ejecutiva. •Naturaleza jurídica de la secretaría. •Integración y atribuciones del órgano de gobierno de la secretaría.
Sección II “De la Comisión Ejecutiva” 30-32		<ul style="list-style-type: none"> •Integración de la Comisión Ejecutiva. •Funge como generadora de insumos técnicos para la realización de las funciones del Comité Coordinador. •Tipo de sesiones que se podrán celebrar. 	
Sección III “Del Secretario Técnico” 33-35		<ul style="list-style-type: none"> •Procedimiento, requisitos y funciones del Secretario Técnico. 	
Sección V “De los Sistemas Locales” 36		<ul style="list-style-type: none"> •Marca las bases que deberán de observarse en cada ley de las entidades federativas al respecto. 	
Título Tercero “Del Sistema Nacional de Fiscalización”	Capítulo Único “De su integración y funcionamiento”	37-47	<ul style="list-style-type: none"> •Objeto e integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización. •Conformación y acciones a realizar del Comité Rector del Sistema •Directrices a seguir y atribuciones de los integrantes del Sistema. •Periodicidad de reuniones de los integrantes del Sistema.
Título Cuarto “Plataforma Digital Nacional”	Capítulo Único “De la Plataforma Digital Nacional”	48-56	<ul style="list-style-type: none"> •Sistemas electrónicos que la componen: 1) Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal; 2) Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas; 3) Sistema Nacional de Servidores públicos y particulares sancionados; 4) Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización; 5) Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de

			corrupción, y 6) Sistema de Información Pública de Contrataciones. <ul style="list-style-type: none"> •Especificaciones de cada uno de los sistemas, maneras de consulta y de alimentación de los mismos
Título Quinto "De las recomendaciones del Comité Coordinador"	Capítulo Único "De las recomendaciones"	57-60	<ul style="list-style-type: none"> •Proceso para la elaboración y recepción de informes, o de los que está encargado de realizar el Comité Coordinador del SNA. •Especificaciones de las recomendaciones que el Comité realice a diversos entes públicos.

Fuente: *Elaboración propia.*

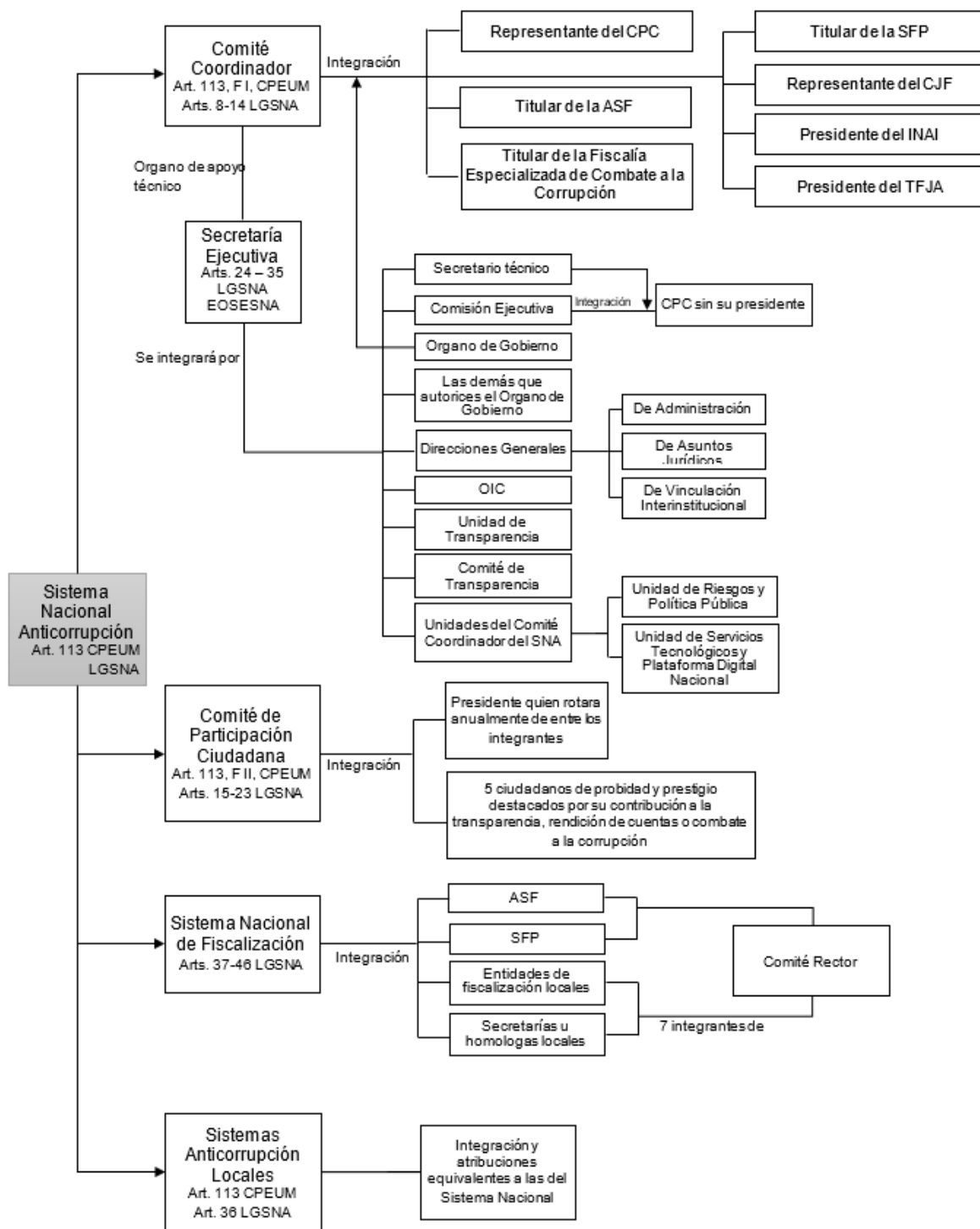
Por otro lado, el Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, tiene por objeto establecer las bases de organización, estructura y facultades de está ente dentro del Sistema Nacional Anticorrupción.

Los Lineamientos de las sesiones del Comité de Participación Ciudadana, Lineamientos que Regulan las Sesiones de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, Lineamientos que Regulan las Sesiones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, establecen el funcionamiento de los órganos mencionados, así como el desarrollo de sus sesiones.

Finalmente, los Estatutos del Sistema Nacional de Fiscalización establecen el objeto, estructura y funcionamiento de este ente como integrante del Sistema Nacional Anticorrupción.

Para entender de manera integral el funcionamiento orgánico del Sistema Nacional Anticorrupción debe de observarse el siguiente esquema:

Figura 1. Estructura del Sistema Nacional Anticorrupción.



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, una vez analizada de manera general la estructura orgánica del Sistema Nacional Anticorrupción, se estima pertinente revisar las facultades de los principales órganos integrantes de dicho sistema considerando: (a) Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción; (b) Secretaría Ejecutiva del Comité Coordinador; (c) Comité de Participación Ciudadana; (d) Sistema Nacional de Fiscalización; y (e) Sistemas Locales.

En ese orden de ideas, el Comité Coordinador del Sistema Nacional se encuentra integrado de la siguiente manera: (a) El titular de la Auditoría Superior de la Federación; (b) El titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; (c) El titular de la Secretaría de la Función Pública; (d) El presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; (f) El Comisionado Presidente del INAI; (g) Un representante del Consejo de la Judicatura Federal; y (h) Un representante del Comité de Participación Ciudadana.

Respecto de este comité, en la exposición de motivos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se estableció lo siguiente:

El Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer la coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su responsabilidad el diseño de políticas públicas de combate a la corrupción. Este comité estará integrado por un representante del Comité de Participación Ciudadana. ¿Quién lo presidirá? El titular de la Auditoría Superior de la Federación y el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el titular de la Secretaría de la Función Pública, un representante del Consejo de la Judicatura Federal, la presidenta o el presidente del INAI y el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Este comité durará un año. Esta Presidencia será rotativa entre los miembros del Comité de Participación Ciudadana, así mismo se reunirá en sesión ordinaria cada tres meses.

...

El Comité Coordinador establecerá los mecanismos de coordinación y tendrá bajo su encargo el diseño, la promoción y la evaluación de las políticas públicas de combate a la corrupción. Mención especial merece la creación del Comité de Participación Ciudadana, que se constituye como una pieza fundamental del nuevo sistema, ya que contribuirá al cumplimiento de sus objetivos y fungirá como el vínculo entre las organizaciones sociales y académicas. El Comité Coordinador será presidido por un integrante del Comité de Participación Ciudadana, lo que significa que en el centro del sistema está presente la ciudadanía. En cuanto al Sistema Nacional de fiscalización, éste establecerá acciones y mecanismos de colaboración para promover el intercambio de conocimientos, ideas, experiencias para una mejor fiscalización de recursos públicos.

Es necesario destacar que en el centro de este sistema se encuentra la sociedad civil, pues corresponderá al Comité de Participación Ciudadana presidir el sistema, así como su comité coordinador.”

...

La minuta estableció que el comité coordinador sería la instancia responsable de la coordinación del Sistema Nacional para su funcionamiento. Para ello se pone a su disposición la Secretaría Ejecutiva, que no es otra cosa que un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, es decir, se crea un órgano de gobierno como lo establece la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Para el funcionamiento de esta Secretaría Ejecutiva será apoyado por una figura llamada secretario técnico.”

...

La Secretaría del Sistema Nacional Anticorrupción llevará el Sistema de Evolución Patrimonial de Declaración de Intereses y Declaración Fiscal, a través de una plataforma digital.”

Así, podemos advertir que el Comité Coordinador, es un ente conformado por diversos integrantes tanto de la Administración Pública Federal y Organismos Constitucionales Autónomos y del análisis de la normatividad respecto de este comité podemos establecer de manera enunciativa que sus principales funciones consisten en: 1) Establecer las bases de coordinación entre los entes de fiscalización de los tres órdenes de gobierno; 2) Establecer la Plataforma Digital Nacional; 3) Determinar los mecanismo de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las autoridades correspondientes en materias relacionadas con anticorrupción de los tres órdenes de gobierno; 4) Establecer los mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales de Anticorrupción; y 5) Diseñar y promover políticas públicas en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.¹⁸

Por tanto, a nuestro parecer el papel del Comité Coordinador es fundamental, sin embargo, advertimos diversas cuestiones de las que vale la pena hacer una crítica:

1. Que el trabajo del mismo no se ha visto reflejado en la actualidad pues los criterios de sistematización y medios para compartir información entre los

¹⁸ Capítulo II del Título II de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

tres órdenes de gobierno a pesar de encontrarnos a más 4 años de su implementación no se encuentran establecidos.

2. De igual forma advertimos que si bien es el Comité encargado de coordinar las cuestiones que señalamos con anterioridad consideramos, que entre una reunión y otra que realiza este Comité no debe de mediar tanto tiempo, pues de análisis del artículo 13 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción advertimos que las mismas se realizan cada 3 meses y en tanto que es una materia que requiere de un seguimiento puntual por parte de sus integrantes, creemos que la sesiones deben de ser bimestrales.

Continuando con el análisis del Sistema Nacional Anticorrupción se advierte que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción se encuentra apoyado por una Secretaría Ejecutiva, quien funge como órgano de asistencia técnica.

La Secretaría Ejecutiva del Comité Coordinador, es un organismo descentralizado, no sectorizado con autonomía técnica y de gestión, es importante mencionar que es un órgano que cuenta con una estructura operativa específica que, de conformidad con su Estatuto Orgánico,¹⁹ tiene como principales áreas: (a) Órganos de Gobierno, (b) Comisión Ejecutiva, (c) Secretario Técnico, (d) Unidades, (e) Direcciones Generales y (f) Órgano Interno de Control.

Su principal función es la fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que dentro de sus actividades están: (a) La realización de foros y para la integración de los sistemas locales a la política nacional anticorrupción; (b) La emisión de formatos para las diversas declaraciones que deben de presentar los funcionarios públicos; (c)

¹⁹ **ARTÍCULO 9.** Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría Ejecutiva contará con la siguiente estructura orgánica:

I. Órgano de Gobierno; II. Comisión Ejecutiva; III. Secretario Técnico; IV. Unidades: a. Unidad de Riesgos y Política Pública; b. Unidad de Servicios Tecnológicos y Plataforma Digital Nacional; V. Direcciones Generales: a. Dirección General de Administración, b. Dirección General de Asuntos Jurídicos y c. Dirección General de Vinculación Interinstitucional, y VI. Las demás unidades administrativas y personal que autorice el Órgano de Gobierno a propuesta del Secretario Técnico, sujeto a la capacidad presupuestal de la Secretaría Ejecutiva.

Administración de la Plataforma Digital Nacional;²⁰ (d) Propuesta de políticas públicas en materia de anticorrupción .

Por tanto, advertimos como deficiencias y aciertos de la Secretaría Ejecutiva lo siguiente:

1. Si bien se menciona que es un órgano que brinda asistencia técnica, en la práctica es el órgano encargado de todo el seguimiento para la correcta implementación del Sistema Nacional Anticorrupción.
2. De la interpretación y análisis de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y el EOSESNA, se advierte que cuenta con un Órgano de Gobierno,²¹ el cual se integra por los titulares de las dependencias que establece la Constitución conforman el Comité Coordinador, en tanto surge la duda ¿Los integrantes del Comité Coordinador son parte de la Secretaría Ejecutiva o la Secretaría Ejecutiva es el Órgano Auxiliar del Comité Coordinador?
3. Vislumbrar la trascendencia de esta Secretaría Ejecutiva es de suma importancia pues advertimos que es el órgano coordinador de cada una de las acciones que se realizan dentro del marco del Sistema Nacional Anticorrupción.

²⁰ Plataforma digital que según lo establecido en el artículo 49 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, contara al menos con los sistemas electrónicos de: I. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal; II. Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas; III. Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados; IV. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización; V. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y VI. Sistema de Información Pública de Contrataciones.

²¹ **ARTÍCULO 12.** El Órgano de Gobierno es el órgano máximo de administración, gobierno y dirección de la Secretaría Ejecutiva y se integra de la siguiente manera:

- I. Un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá;
- II. El titular de la Auditoría Superior de la Federación;
- III. El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción;
- IV. El titular de la Secretaría de la Función Pública;
- V. Un representante del Consejo de la Judicatura Federal;
- VI. El Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y
- VII. El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Con la finalidad de agilizar su operación, cada uno de los integrantes del Órgano de Gobierno, nombrará a un servidor público que funja como enlace permanente con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional.

Ahora bien, el Comité de Participación Ciudadana tiene fundamento en el artículo 113 fracción II constitucional y su operación se encuentra prevista en los Lineamientos de las Sesiones del Comité de Participación Ciudadana; se integra por 5 ciudadanos destacados en temas como el combate a la corrupción, transparencia y rendición de cuentas. De igual forma debe recalcar que este modelo debe ser replicado a nivel local con la finalidad de que las entidades federativas coordinen a las autoridades locales en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Al efecto la exposición de motivos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece lo siguiente:

El Comité de Participación Ciudadana tiene como objetivo 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 la materia del Sistema Nacional.

...

Mención especial merece la creación del Comité de Participación Ciudadana, que se constituye como una pieza fundamental del nuevo sistema, ya que contribuirá al cumplimiento de sus objetivos y fungirá como el vínculo entre las organizaciones sociales y académicas.

Por ello podemos advertir que la creación del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción es un buen punto de partida para la inclusión de la sociedad en temas de suma importancia como lo es el combate a la corrupción.

De igual forma, de la interpretación de la Ley General en concatenación con el artículo 113 de nuestra constitución se advierte que este Comité cumple una función dual, por una parte, coadyuva a que el Comité Coordinador cumpla con sus objetivos y por otra, funciona como vínculo entre las organizaciones de la sociedad civil y académicas como participantes activos del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por tanto, es el encargado de proponer políticas públicas en materia anticorrupción y vigilar el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, en conjunto con el Comité Coordinador, y su Secretaría Ejecutiva, tomando en cuenta

siempre ese acercamiento que debe de tener con la sociedad civil para que el combate a la corrupción se realice de manera integral.

Claro ejemplo de ello es que el Comité, se ha visto en la imperiosa necesidad de promover litigios estratégicos ante el Poder Judicial de la Federación, señalando como autoridades responsables al Congreso de la Unión, a las Legislaturas locales y al Ejecutivo Federal, con la finalidad de que realicen las acciones tendientes que permitan la operación integral del Sistema Nacional Anticorrupción.

Cobran relevancia al efecto los siguientes juicios de amparo promovidos por dicho Comité:

1. Juicio de amparo 115/2017 bajo el índice del juzgado Décimo Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en contra de diversos congresos locales por la omisión de adecuar su legislación local en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.
2. Juicio de amparo 118/2018 bajo el índice del Décimo Sexto Juzgado de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, promovido en contra de la omisión de diversos congresos locales de prever dentro de sus presupuestos de egresos partidas presupuestarias necesarias para el funcionamiento de los sistemas locales anticorrupción.
3. Juicio de amparo 589/2018 bajo el índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, el cual se promovió en contra de la omisión tanto del Ejecutivo Federal como del Senado de la República de nombrar y ratificación a los magistrados anticorrupción que deben de integrar la sala especializada en responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En tanto podemos concluir que el trabajo realizado por el Comité de Participación Ciudadana se destaca por lo siguiente:

1. Es el único órgano integrante del Sistema Nacional Anticorrupción que por medio del litigio estratégico ha ejercido presión para que se realicen las acciones pertinentes para el correcto funcionamiento del Sistema Nacional.
2. Realiza cursos y talleres para la correcta implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción.
3. Es parte de diversos convenios y alianzas estratégicas con la sociedad civil y la academia para mantener vínculos estrechos y puedan colaborar en el diseño de políticas públicas en materia anticorrupción.
4. Ha desarrollado los medios necesarios para contar con la participación de la sociedad en la creación de la Política Nacional Anticorrupción.
5. Colabora de manera proactiva con los productos que emite el Comité Coordinador como lo son los formatos de declaración patrimonial y de intereses.

En otro orden de ideas cobra relevancia el Sistema Nacional de Fiscalización, cuyo fundamento se encuentra en el Título Tercero de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y en los Estatutos del Sistema Nacional de Fiscalización, el cual se integra por: 1) La Auditoría Superior de la Federación, 2) La Secretaría de la Función Pública, 3) Las entidades de fiscalización superiores locales, y 4) Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

Para su correcto funcionamiento cuenta con un Comité Rector que será presidido de manera dual por la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, quien puede ordenar la creación de instancias de trabajo pudiendo ser estos grupos de trabajo o de tarea.

Una de sus funciones principales es la de establecer acciones y mecanismos de colaboración para promover el intercambio de información a nivel nacional de entre los tres órdenes de gobierno que fomente una mejor fiscalización de recursos públicos, así como el diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en la materia

Otra de las funciones relevantes del Sistema Nacional de Fiscalización y que tiene fundamento tanto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, su exposición de motivos y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es la de la creación de un sistema electrónico que permita ampliar la cobertura e impacto de la Fiscalización a nivel local y Federal.

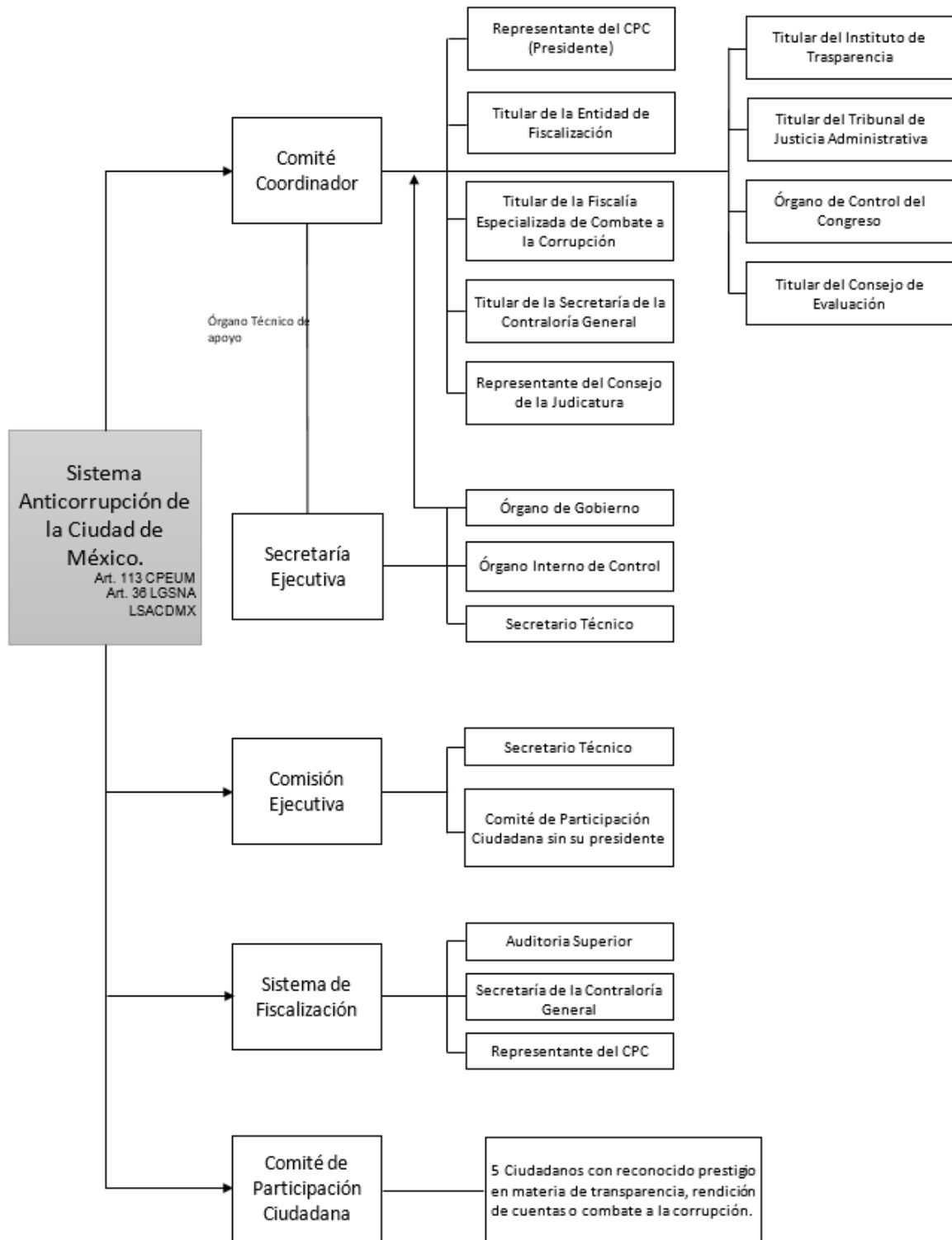
Lo anterior se menciona pues con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y de las respectivas Leyes Generales que se emitieron se ordena la creación de diversos sistemas electrónicos para el mejor cumplimiento de los fines del mismo.

Ahora bien, este comité cada año deberá entregar al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción un informe el cual versará sobre los avances en la fiscalización de recursos federales y locales, mismo que al menos contendrá: 1) Identificación de áreas de oportunidad, 2) Actividades realizadas por el Sistema Nacional de Fiscalización, y 3) Propuestas de acciones para el Sistema Nacional Anticorrupción.

Como otro integrante del Sistema Nacional Anticorrupción, encontramos a los Sistemas Locales Anticorrupción que tienen fundamento en el artículo 113 Constitucional, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y en las leyes locales que al efecto emita su congreso, para el caso de esta investigación se ha realizado un análisis de la estructura y funcionamiento del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, el cual encuentra fundamento en la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, mismo que cuenta con un Comité Coordinador el cual se apoyará en una Secretaria Ejecutiva, Comité de Participación Ciudadana, Comisión Ejecutiva y el Comité rector del Sistema Local de Fiscalización,²² estructura que puede ser advertida a detalle en el siguiente esquema:

²² **Artículo 7.** El Sistema Local se integra por: I. Los integrantes del Comité Coordinador; II. El Comité de Participación Ciudadana; y III. El Comité Rector del Sistema Local de Fiscalización.

Figura 2. Estructura del Sistema Local Anticorrupción de la Ciudad de México.



Fuente: Elaboración propia.

Sus principales funciones son establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación de todas las autoridades y entes públicos de la Ciudad de México. La prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la transparencia, control, fiscalización y rendición de cuentas sobre los recursos públicos.

Como críticas a resaltar podemos establecer:

1. Al formar parte de un Sistema Nacional, sus funciones y adecuaciones específicas que se requieran en tanto a las necesidades de cada localidad podrían pasarse por alto.
2. A la fecha de realización de este trabajo, hay estados que no han realizado las adecuaciones correspondientes a su marco normativo en materia de responsabilidad de servidores públicos y el Sistema Nacional.²³
3. Por otro lado, se advierte que en los presupuestos de egresos locales no se advierte una partida presupuestal suficiente para el correcto funcionamiento de los Sistemas Anticorrupción locales.
4. Por otro lado, es evidente que operativamente el funcionamiento del Sistema Nacional tiene dificultades debido a la diversidad de actores que en él participan y a la naturaleza jurídica de estos.
5. A más de 3 años de su implementación hay estados que a la fecha no cuentan con la integración de los Sistemas correspondientes para dar cabal cumplimiento a lo establecido en la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción.²⁴

²³ Conforme a informes de visibles en http://sna.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/Seguimiento_32SLA-08.02.2019.pdf se advierte que entidades federativas como Chihuahua, Nuevo León, Hidalgo y Yucatán no han terminado de armonizar la totalidad de sus leyes locales aplicables en materia anticorrupción.

²⁴ En estados como Baja California no se encuentran nombrados Magistrados en Responsabilidades Administrativas y Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción; en la Ciudad de México no se cuenta con: 1. Comisión de Selección, 2. Comité de Participación Ciudadana, 3. Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, 4. Comité Coordinador; y, 5. Secretario Técnico. Información visible en: http://sna.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/Seguimiento_32SLA-08.02.2019.pdf

6. Los presupuestos tanto al Sistema Nacional como a los Sistemas Locales anticorrupción son limitados, lo que evidentemente no permite un correcto desarrollo de sus funciones.
7. A la fecha de elaboración de este estudio el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no cuenta con los magistrados especializados en materia de responsabilidades administrativas.
8. Existen ventajas como el hecho de que formatos a nivel nacional se comiencen a homogeneizar, como lo son los de declaración patrimonial y de intereses.
9. La participación activa por parte de la sociedad civil en la tarea del combate a la corrupción es de suma importancia pues es un tema que permea e interesa a toda la sociedad en general.
10. Operativamente los sistemas nacionales representan un reto para su correcto funcionamiento, pero el combate a la corrupción se debe de dar de manera transversal e integral que involucre a diferentes organismos gubernamentales y a la sociedad civil, lo que ocurre en este Sistema Nacional y que representa una de sus mayores virtudes.

2.4 El papel del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo Juicio de Responsabilidad Administrativa de Servidores Públicos.

Creemos de suma importancia advertir el papel del Tribunal de Justicia Administrativa dentro del Sistema Nacional Anticorrupción y como autoridad resolutoria para el caso de faltas administrativas graves según lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas esto con la finalidad de comprender de mejor manera el nuevo sistema de responsabilidades administrativas y cuáles son sus ventajas o desventajas con el anterior esquema.

El Tribunal de Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo establecido en el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución es un órgano jurisdiccional que cuenta con plena autonomía para dictar sus fallos, establecer su organización y funcionamiento.

Sin afán de profundizar tanto en el tema puesto que no es el tópic principal de nuestro trabajo, nos detendremos a hacer un breve recorrido por la historia del ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En 1937²⁵ entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal, lo que trajo consigo el inicio de actividades del entonces Tribunal Fiscal de la Federación que en un principio dependía del poder ejecutivo, lo cual lo define como un tribunal administrativo de justicia delegada no de justicia retenida, en ese sentido resulta relevante citar lo que estableció la exposición de motivos:

El Tribunal fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de ña separación de Poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio ejecutivo, por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la Republica ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa

El 19 de enero de 1967 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley Orgánica de este Tribunal Fiscal, la cual estableció una estructura y funcionamiento diverso, hasta la que en ese momento se llevaba a cabo desde su creación.

Cabe señalar que este tribunal se limitaba a la materia fiscal, en temas que tenían que ver con la Secretaría de Hacienda que si bien, también dependía del poder ejecutivo a este tribunal se le dio cierta autonomía respecto de sus decisiones y algunas ligadas con responsabilidades administrativas, tal y como se mencionó en el capítulo que antecede.

A lo largo de los años se fueron expidiendo o reformando diversas leyes lo cual amplió las facultades del Tribunal, todas en miras de convertirlo en un tribunal de justicia administrativa y no solamente fiscal.

²⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936.

En el año 2000²⁶, se reformaron diversas disposiciones jurídicas entre ellas la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de la cual podemos resaltar los siguiente puntos, su cambio de nombre a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la ampliación de su competencia para conocer juicios que se promuevan en contra de resoluciones que pongan fin al procedimiento dictadas por autoridades administrativas y no solo a las que resolvían sobre el recurso de revisión.

Una reforma a la Constitución que de manera sustancial impacta en las funciones del entonces Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, es la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2006, la cual le otorga la facultad de imponer sanciones a servidores públicos en términos de la legislación aplicable en ese momento.

En ese sentido debemos de recalcar lo señalado en el capítulo que antecede en cuanto a la facultad que se otorga a los tribunales administrativos para imponer sanciones a servidores públicos por faltas administrativas, que si bien ya conocía con anterioridad respecto de asunto relacionados con la materia no así de las sanciones que en su caso puede imponer.

En ese mismo sentido el 6 de diciembre de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual de entre otras cuestiones podemos advertir como fundamentales que: 1) Unificó la competencia material del Tribunal que se encontraba dispersa en diversas leyes reglamentarias en el artículo 11; 2) La facultad que se otorgó para, conocer de los juicios que se interpusieran en contra de las resoluciones que impusieran sanciones administrativas a servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 3) Conocimiento respecto de juicios en contra de las que constituyeran créditos por responsabilidades contra servidores públicos así como en contra de los particulares

²⁶ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2000, el cual también reformó el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley del Impuesto al Valor Agregado y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

involucrados en dichas responsabilidades, entre otras. Sirve de sustento la jurisprudencia emitida por la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra establece lo siguiente:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN O AUDITORÍA PUEDEN RECLAMARSE EN EL JUICIO DE NULIDAD CONTRA LA RESOLUCIÓN DISCIPLINARIA Y EL PLANTEAMIENTO RESPECTIVO DEBERÁ ESTUDIARSE POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Del análisis sistemático de las disposiciones correspondientes de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se advierte que la resolución que culmina con la imposición de una sanción disciplinaria se apoya en la investigación o en la auditoría efectuada por los funcionarios competentes, ya que la finalidad de estas etapas es aportar a las autoridades sancionadoras elementos, informes o datos que les permitan resolver sobre la presunta responsabilidad administrativa del servidor público federal. En efecto, existe tal vinculación en los procedimientos previstos por el legislador en dicha materia, que los vicios o irregularidades de la investigación o de la auditoría pueden trascender e influir, por ende, en la tramitación o sustanciación del procedimiento disciplinario y en la resolución respectiva, de tal suerte que cuando el interesado demande su nulidad podrá hacer valer también toda clase de vicios de procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual estará constreñido a su estudio y resolución, en términos de los artículos 15 de su Ley Orgánica, 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (2a./J. 8/2008).

Una vez señalado lo anterior, es necesario analizar lo que estableció la reforma constitucional de mayo de 2015, en lo relativo a las funciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la cual entre otras cosas hace referencia a la organización y funcionamiento del tribunal, creando una Tercera Sección de Sala Superior, otorgándosele la facultad para la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves de particulares y servidores públicos, así como su injerencia en los procedimientos resarcitorios que en su caso determine iniciar la Auditoría Superior de la Federación.

El 16 de junio de 2016 se publicó en Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la cual establece su competencia actual.

Ahora bien, después de la reforma mencionada el Tribunal toma un papel relevante dentro del esquema de responsabilidades administrativas tanto de servidores públicos como de particulares.

La promulgación de la Ley Orgánica mencionada tuvo como propósito adecuar el funcionamiento de esta institución para que asumiera sus responsabilidades como miembro del Sistema Nacional Anticorrupción (USAID Del pueblo de los Estados Unidos Americanos y Ethos Laboratorio de políticas públicas, 2017), las cuales a nuestra consideración específicamente son tres: 1) Formar parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción; 2) Ser el órgano jurisdiccional encargado de la imposición de sanciones por faltas administrativas graves a servidores públicos y a particulares, y 3) Fungir como tribunal de alzada en la resolución de los recursos que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En ese sentido, advertir un antes y un después de la reforma constitucional de mayo de 2015 y la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa de junio de 2016, es de suma importancia pues, se crea un nuevo procedimiento de responsabilidades de servidores públicos y particulares relacionados con faltas administrativas graves.

Sin la intención de ahondar demasiado en el tema del procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, puesto que será análisis del capítulo siguiente, esquematizaremos lo anterior señalado de la siguiente manera:

Tabla 11.
Atribuciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa conforme a sus leyes orgánicas.

Ley Orgánica Vigente	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
Ley de responsabilidades vigente	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	Ley General de Responsabilidades Administrativas.
Atribuciones del TFJA en cuanto responsabilidad de servidores públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer de la resolución que recaiga a los recursos que procedían en contra de las sanciones impuestas a servidores públicos. • Conocer de la demanda en contra de la sanción impuesta a los servidores públicos por la comisión de faltas administrativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Forma parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. • Conocer y resolver sobre los recursos administrativos que prevé la LGRA y que otorga facultad su ley orgánica.

	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza la legalidad de un acto administrativo previamente emitido. 	<ul style="list-style-type: none"> • Resolver sobre la existencia de faltas administrativas graves de servidores públicos y particulares. • Imponer las sanciones que considera aplicables a cada caso. • A través de un juicio específico impone sanciones, sin contar con un acto administrativo previo.
--	---	---

Fuente: Elaboración propia.

Así podemos advertir las funciones e importancia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa antes y después de reforma constitucional en materia de combate a la corrupción y la expedición de su nueva ley orgánica

Ahora bien, el marco normativo del tribunal a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción, se constituye por la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como las reformas al Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Para efectos de este apartado cobra relevancia la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; en su parte de interés, prevé que:

1. Conocerá sobre resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a servidores públicos.
2. El Tribunal conocerá de resoluciones que decidan los recursos administrativos en términos de la legislación aplicable.
3. Resolverá sobre las responsabilidades de servidores públicos vinculados con faltas administrativas graves.
4. Sancionar a personas morales relacionadas con faltas administrativas graves, realizadas por personas físicas que actúen a su nombre.
5. Se crea una Tercera Sección de Sala Superior con magistrados que por su especialización no formarán parte del pleno general.

6. La Tercera Sección de Sala Superior contará con salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas graves cometidas por servidores públicos y particulares.
7. Corresponde a la Tercera Sección de Sala Superior resolver sobre el recurso de “apelación” que se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por las Salas especializadas en responsabilidades administrativas.

Así, del análisis de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa podemos advertir su competencia material por lo que respecta a responsabilidades administrativas en cuanto a resolución de diversos recursos administrativos (tema que será abordado con mayor detenimiento más adelante) y faltas administrativas graves cometidas por servidores públicos y particulares, es importante señalar que algunas de las funciones referidas también se encuentran previstas en la Constitución.

Es necesario precisar que el bagaje de la justicia administrativa requiere de una especialización, pues las materias sobre las que conoce el Tribunal son muy diversas.

En atención a lo anterior Cristian Acosta señala que:

La competencia material del Tribunal es bastante amplia, por lo que la creación de salas especializadas, como la de propiedad intelectual, la Sala de Competencia Económica²⁷, refleja la necesidad de contar con juzgadores que interpreten y apliquen las normas de manera objetiva, imparcial y especializada (2012).

En ese sentido coincidimos con que lo anterior, “no menoscaba las funciones que realizan los órganos internos de control las cuales conservan sus funciones de corrección y sanción respecto de conductas consideradas como no graves” (Gutierrez, 2017).

²⁷ El tribunal contaba con la facultad de conocer asuntos relacionados hasta la emisión del Acuerdo General 22/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal de 9 de agosto de 2013 por el que se crean Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito especializados en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión

En ese orden de ideas, es importante mencionar que en “el nuevo procedimiento de responsabilidades administrativas se hace una diferencia entre faltas administrativas no graves y graves cometidas por particulares (personas físicas o morales) y/o servidores públicos, de estas últimas faltas son de las que conocerá el Tribunal” (Cotero, 2017).

Por lo anteriormente expuesto podemos concluir lo siguiente:

1. Con el otorgamiento de facultades para conocer sobre responsabilidades administrativas graves, tanto de servidores públicos como particulares se advierte un avance a la imparcialidad en la imposición de sanciones.
2. El Tribunal funge como órgano jurisdiccional al resolver sobre faltas administrativas graves, pero también funge como tribunal de segunda instancia al resolver sobre diversos recursos.
3. Encontramos que es un Tribunal que no necesita de un acto administrativo, sino que es el encargado de imponer sanciones por faltas administrativas graves tanto a particulares como a servidores públicos.
4. Se le otorgan facultades para conocer de ciertos recursos que se pueden interponer por las partes dentro del procedimiento administrativo por la posible comisión de responsabilidades administrativas.

2.5 Apuntes capitulares.

El Derecho Administrativo Sancionador, es una rama del Derecho Administrativo mediante la cual se manifiesta la potestad punitiva del estado, en el caso que nos ocupa específicamente en las sanciones que se pueden imponer a servidores públicos o particulares relacionados con faltas administrativas graves.

Al ser una de las ramas especializadas del derecho administrativo sancionador, la materia de responsabilidades de los servidores públicos, también, traslada los principios del derecho penal a esta rama.

Principios que a todas luces advierten una modulación específica, ejemplo de estos es el principio de legalidad o reserva de ley que en el apartado relativo ya fueron explicados más a fondo.

Según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho administrativo sancionador consta de 5 ramas, siendo estas:

1. Sanciones administrativas previstas en reglamentos de policía, estas se refieren las que encuentran fundamento en el artículo 21 de la Constitución.
2. Sanciones administrativas en materia electoral, a nuestro punto de vista es una materia que requiere de gran especialización, para lo cual existe una ente administrativo y jurisdiccional encargados de ejercer esa facultad punitiva del estado referida, siendo, el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
3. Sanciones administrativas impuestas por el estado regulador, esta manifestación punitiva del estado se ve materializada, a través de las sanciones que pueden en su momento imponer la Comisión Federal de Competencia Económica, por posibles prácticas monopólicas o aquellas acciones que contravengan la libre concurrencia, así como el Instituto Federal de Telecomunicaciones por alguna violación a lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, siendo estos entes de naturaleza administrativa los encargados de aplicar el Derecho Administrativo Sancionador y como órganos jurisdiccionales los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito, especializados en Competencia Económica y Telecomunicaciones y Radiodifusión.
4. Para el caso de las Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos y particulares relacionados con faltas administrativas graves, los órganos internos de control, la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación o sus homologas locales, así como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos locales son los encargados de aplicar el derecho administrativo sancionador para el caso de la comisión de alguna falta administrativa.
5. Por último, la categoría residual del Derecho Administrativo Sancionador, a nuestro punto de vista se encuentra mayormente concentrado en la Administración Pública Federal y es aplicado tomando en cuenta la Ley

Federal de Procedimiento Administrativo, respecto de este ordenamiento jurídico consideramos que es también tomado en cuenta por la primera rama del derecho administrativo sancionador.

Lo anterior lo referimos, pues tanto los órganos reguladores, el INE y el TRIFE, así como los entes encargados de investigar y en su caso sancionar responsabilidades administrativas cuentan con leyes sustantivas y adjetivas propias de la materia, sin menoscabo de que en algunas cuestiones refieran a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pero siempre prevaleciendo la ley propia de la materia.

En ese mismo sentido, esta rama del derecho administrativo, debe de respetar las formalidades esenciales del procedimiento, cuestiones que más adelante serán analizadas y así comprobaremos que cada uno de los procedimientos que se prevén en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, respetan dichas formalidades.

Por lo que hace a las leyes generales podemos concluir que por su utilización desproporcional ponen en riesgo al estado federal, pues consideramos que en la mayoría de las ocasiones acotan las facultades de las legislaturas locales.

Tomando en consideración estas leyes marco, las legislaturas locales están obligadas a no contravenir tal disposición, lo cual puede implicar por un lado que el legislador realice una copia de la ley general a la ley local o que haga una remisión expresa a la ley general de la materia, cuestiones que a nuestro punto de vista puede en su caso, implicar que las legislaturas locales dejen de lado peculiaridades y necesidades específicas de cada estado de la república, pues cada legislatura conoce las deficiencias que en su caso puede contar el aparato burocrático local para la aplicación de determinada ley, cuestión que no puede ser valorada para la emisión de su normatividad local, pues la ley general como ley marco le establece mínimos y máximos a legislar.

La creación de plataformas nacionales representa un avance en cuanto al combate a la corrupción, pues permitirá que en cualquier estado de la República Mexicana se cuente, por ejemplo, con información de que servidores públicos o

particulares han sido sancionados por la comisión de faltas administrativas ya sean graves o no graves.

Que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, este integrado por los titulares de distintos organismos advierte una visión holística del problema de la corrupción lo cual puede implicar que existan propuestas que resulten integrales para el correcto combate a la corrupción.

Por último, unos de los puntos a destacar del Sistema Nacional, es la creación de un Comité de Participación Ciudadana, el cual, a la fecha a nuestro punto de vista, es el que ha ejercido una mayor presión para el correcto funcionamiento de este Sistema, ejemplo de ello, los amparos que han promovido, mismos que ya fueron referidos.

Al ser el puente entre la ciudadanía y los entes de gobierno, juega un papel fundamental, cuestión que también consideramos suma a la estrategia que se pueda plantear para el combate a la corrupción, pues se encuentra un ente que representa a la ciudadanía presente al menos, en las decisiones que son tomadas en torno a esta materia.

Al caso concreto, como se pudo advertir, la legislación federal, en materia de responsabilidades administrativas y el Sistema Nacional Anticorrupción y sus homólogos locales, es la encargada de establecer las funciones y facultades al respecto, pues las legislaturas locales, con la emisión de una ley general que regula la materia, se encuentra limitadas en ciertas facultades, cuestiones que se evidenciarán más adelante con la previsión de recursos administrativos en cada ley local.

En ese sentido, advertimos un cambio sustancial en comparación con la reforma de constitucional de 1982, la cual estableció la facultad a las legislaturas locales de emitir sus leyes locales en materia de responsabilidades de servidores públicos, lo cual devenía de una legislación de carácter federal, es decir se contaba con un ordenamiento de naturaleza federal, y locales, lo que a todas luces era un paradigma diferente al que ahora encontramos en las leyes generales.

Ahora bien, por lo que hace al Sistema Nacional Anticorrupción, concluimos que como cualquier institución jurídica cuenta con aciertos y deficiencias, una de las cuestiones a criticar, es la conformación de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional, la cual a nuestro punto de vista es el ente encargado de toda la parte operativa del mismo, lo cual implica de nueva cuenta volver a esquemas de centralidad del poder, que en temas de combate a la corrupción no consideramos sean las figuras adecuadas.

Otro punto a considerar es que, a más tres años de su creación, existe aspectos que no se encuentran consolidados como lo es la legislación local, las cuales, si bien son pocas, aun no encuentran una total adecuación conforme a las leyes generales que regulan la materia.

Por lo que hace al Tribunal de Federal de Justicia Administrativa, consideramos juega un papel trascendental, puesto que se amplían sus facultades y de ser un tribunal de legalidad, pasa a ser un tribunal que resolverá sobre faltas administrativas graves de servidores públicos y de particulares.

Aun no se encuentra integrada la Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuestión que, a nuestro punto de vista, es violatorio de los principios de seguridad y certeza jurídica, puesto que no se permite llevar a cabo el procedimiento de responsabilidades administrativas graves conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, tal como se advierte de distintas solicitudes de información realizadas al órganos jurisdiccional referido, mismas que se anexan al presente trabajo.

Dentro de esa amplitud de funciones, está la de resolver sobre algunos de los recursos que se prevén en la Ley General, cuestión que será analizada con más detenimiento en el último capítulo.

CAPÍTULO TERCERO.

EL NUEVO PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS A LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

3.1. Diferencias entre la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la nueva Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Una vez analizado el devenir histórico del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, así como la creación e integración del Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, es de suma importancia detenernos a estudiar el procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos que se preveía en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el procedimiento que contempla la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ello para enfatizar el cambio de paradigma en los procedimientos administrativos sancionadores en la materia.

Lo anterior resulta relevante, pues existen diferencias estructurales en: 1) Alcances de las leyes generales respecto a las leyes federales; 2) Sujetos a los que les es aplicable la ley general; 3) Diferenciación conceptual entre faltas administrativas graves y no graves; 4) Recursos administrativos; 5) Facultades de las autoridades que intervienen.

De igual forma desarrollaremos apartados específicos en cuanto a diferencias sustanciales de ambas leyes, lo relativo al procedimiento de responsabilidad de servidores públicos que preveía la Ley Federal y el previsto en la Ley General vigente, así como destacar ciertos puntos relevantes de la misma.

Por tanto y como lo mencionamos en el primer capítulo de nuestro trabajo es de suma importancia conocer los antecedentes históricos y legales de nuestros ordenamientos jurídicos vigentes, en el caso concreto el estudio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos abrogada nos permitirá advertir deficiencias, aciertos, ventajas o desventajas de la Ley General

de Responsabilidades Administrativas. En suma, el análisis que se realizará en el presente apartado es un comparativo legal más allá del doctrinal, que nos permitirá presentar una postura y conclusión propia respecto del tema.

Para efectos de este apartado abordaremos las siguientes diferencias entre la Ley Federal y la Ley General: 1) Alcances de las leyes generales respecto a las leyes federales; 2) Sujetos a los que les son aplicables la ley general; 3) Diferenciación conceptual entre faltas administrativas graves y no graves; 4) Prescripción; y 5) Recursos Administrativos.

Lo anterior, a reserva de que se desarrolle en párrafos subsecuentes se puede esquematizar de la siguiente manera:

Tabla 12.

Diferencias sustanciales entre la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

	Ley Federal	Ley General
Alcances en cuanto a la denominación.	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicable en el ámbito federal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicables a distintos órdenes de gobierno.
Sujetos de aplicación de la Ley	<ul style="list-style-type: none"> • Servidores Públicos Federales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Servidores públicos Federales. • Servidores Públicos Estatales. • Servidores Públicos Municipales. • Particulares y Particulares en Situación Especial.
Faltas administrativas graves y no graves	<ul style="list-style-type: none"> • Faltas Administrativas. • Infracciones o Conductas Graves. 	<ul style="list-style-type: none"> • Faltas Administrativas no Graves. • Faltas Administrativas Graves.
Prescripción	<ul style="list-style-type: none"> • Faltas Administrativas 3 años. • Infracciones o Conductas Graves 5 años. 	<ul style="list-style-type: none"> • Faltas Administrativas no Graves 3 años. • Faltas Administrativas Graves 7 años.
Recursos Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Recurso de Revocación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recurso de Inconformidad. • Recurso de Revocación. • Recurso de Reclamación.

Fuente: Elaboración propia.

Por lo que hace a las consecuencias jurídicas del cambio de denominación es importante considerar su ámbito de aplicación, pues la Ley Federal sólo regulaba obligaciones y sanciones para servidores públicos, mientras que la Ley General al denominarse como “responsabilidades administrativas” refiere ya no sólo a

servidores públicos, sino también a particulares que se encuentren relacionados con faltas administrativas graves, esto sin menoscabo de las diferencias que en el apartado correspondiente a leyes generales abordamos en el capítulo anterior.

Lo anterior se puede evidenciar con lo que establece la Ley Federal, respecto de los sujetos de esa ley, establecidos en el artículo 2²⁸ mismo que solo hace referencia a los “servidores públicos federales” que se señalan en la Constitución en el artículo 108,²⁹ así como a todas aquellas personas que manejen o en su caso apliquen recursos públicos federales.

Por su parte la Ley General específicamente en el artículo 4³⁰ señala a los sujetos de la Ley que serán los servidores públicos, aquellas personas que habiendo fungido como servidores públicos se ubiquen en los supuestos a que se refiere la ley y a los particulares relacionados con faltas administrativas graves, del mismo sentido el ordenamiento legal.

Así, para generar una regulación específica la Ley General en su artículo 5³¹ señala quienes no serán considerados servidores públicos. Por otro lado, de una

²⁸ **ARTÍCULO 2.-** Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

²⁹ **ARTÍCULO 108.-** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, 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, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones

³⁰ **Artículo 4.** Son sujetos de esta Ley:

I. Los Servidores Públicos;

II. Aquellas personas que habiendo fungido como Servidores Públicos se ubiquen en los supuestos a que se refiere la presente Ley, y

III. Los particulares vinculados con faltas administrativas graves.

³¹ **Artículo 5.** No se considerarán Servidores Públicos los consejeros independientes de los órganos de gobierno de las empresas productivas del Estado ni de los entes públicos en cuyas leyes de creación se prevea expresamente, sin perjuicio de las responsabilidades que establecen las leyes que los regulan.

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

I. No tengan una relación laboral con las entidades;

lectura integral de dicho ordenamiento legal puede advertirse una clasificación específica atendiendo a las actividades realizadas por particulares:

Tabla 13.

Tipos de personas físicas que reconoce la Ley General de Responsabilidades Administrativas conforme a las acciones que realizan.

Particular	Acción
Particulares en Situación Especial.	Candidatos a cargos de elección popular.
	Miembros de equipos de campaña electoral.
	Miembros de equipos de transición entre administraciones.
	Líderes de sindicatos del sector público.
Particulares que mantiene relación con entes públicos.	Particulares reciban y hagan uso de recursos públicos.
	Particulares que participen en contrataciones públicas.
	Por su condición realicen cualquiera de los actos señalados como faltas administrativas graves cometidas por particulares.
	Personas morales que actúen por medio de particulares o representantes que actúen a su nombre.

Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, es factible referir que los sujetos de aplicación de la Ley General, aumentan en comparación con los que señalaba la Ley Federal, eran sujetos de aplicación de tal ordenamiento, sobre todo, por lo que hace a los particulares.

Las faltas en las que pueden incurrir los particulares anteriormente señalados son aquellos que exijan, soliciten, acepten, reciban o pretendan recibir algún beneficio no comprendido en su remuneración el cual puede consistir en dinero, valores, bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio inferior al que se tenga en el mercado, ya sea par si o para su campaña electoral, ya sea para sí o para tercera persona, según las señaladas en la Ley

II. No tengan un empleo, cargo o comisión en cualquier otro Ente público, ni en entes privados con los que tenga Conflicto de Interés;

III. Las demás actividades profesionales que realicen les permitan contar con el tiempo suficiente para desempeñar su encargo como consejero;

IV. El monto de los honorarios que se cubran por su participación en los órganos de gobierno no sean superiores a los que se paguen en empresas que realicen actividades similares en la República Mexicana, y

V. Cuenten, al menos, con los mismos deberes de diligencia y lealtad aplicables a los consejeros independientes de las empresas productivas del Estado. En todo caso, serán responsables por los daños y perjuicios que llegaren a causar a la entidad, derivados de los actos, hechos u omisiones en que incurran, incluyendo el incumplimiento a dichos deberes.

General,³² con la promesa de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el cargo por el cual se está postulando, cabe recalcar que los beneficios señalados son a los que hace referencia la ley en su mayoría como los beneficios que se pueden obtener, sin menoscabo de las que con mayor especificidad se puedan plantear.

En otro orden de ideas, una más de las diferencias marcadas de la Ley Federal con la Ley General es la relativa a las faltas administrativas no graves de los servidores públicos y faltas administrativas graves, estas últimas como ya mencionamos también pudiendo ser cometidas por particulares.

En ese mismo sentido, por lo que hace a la Ley Federal en cuanto a faltas administrativas graves y no graves no tiene una denominación expresa, sin embargo, en su artículo 8 señalaba las obligaciones de los servidores públicos y en su último párrafo preveía que el incumplimiento de las mismas dará lugar al procedimiento administrativo y en su caso las sanciones correspondientes.

Por tanto, podemos advertir que los actos u omisiones contrarias a lo establecido en el artículo señalado se entendían como faltas administrativas.

Por su parte el artículo 13³³ de la abrogada ley, hacía referencia a las sanciones por faltas administrativas, enfatizando que se consideraban “infracciones graves” las relacionadas con el incumplimiento de ciertas fracciones del artículo 8.

³² 1) Cónyuge, 2) Parientes consanguíneos; 3) Parientes civiles; 4) Terceros con los que tenga relaciones laborales, profesionales o de negocios, y 5) Socios o sociedades de las que el servidor públicos o personas de las referidas formen parte.

³³ **ARTICULO 13.-** Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Amonestación privada o pública;

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

III.- Destitución del puesto;

IV.- Sanción económica, e

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

...

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

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a

Cobre relevancia el criterio que en su momento emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto, que a la letra establece lo siguiente:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO ESTABLECE LIMITATIVAMENTE LAS CONDUCTAS QUE PUEDEN CALIFICARSE COMO GRAVES POR LA AUTORIDAD SANCIONADORA. El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones y las sanciones aplicables, así como los procedimientos y las autoridades facultadas para aplicarlas, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. Asimismo, de la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se advierte que parte de su objeto fue reducir la discrecionalidad de las autoridades en la imposición de las sanciones administrativas, evitando conductas arbitrarias contrarias a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, e impidiendo actos a través de los cuales pretenda eludirse la imposición de una sanción a los servidores públicos infractores de dicho ordenamiento. *Por lo anterior, el legislador dispuso en el antepenúltimo párrafo del artículo 13 de la ley citada, que en todo caso el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la propia ley se considerará como grave para efectos de la sanción correspondiente, pues al ubicar la conducta irregular de un servidor público en las referidas fracciones, deberá indefectiblemente calificarla como grave* [cursivas añadidas]. Lo anterior no significa que tales infracciones sean las únicas que pueden catalogarse como graves por la autoridad sancionadora, pues el indicado artículo 13 no acota sus facultades para clasificar así a las infracciones no señaladas en su antepenúltimo párrafo, por lo que en ejercicio de sus atribuciones legales puede determinar, dentro del marco legal aplicable a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, si las infracciones a las obligaciones previstas en las fracciones I a VII, IX, XV, XVII, XVIII, XX, XXI y XXIV del artículo 8 de la ley de la materia resultan graves o no, atendiendo a las circunstancias socioeconómicas, nivel jerárquico, antecedentes del infractor, antigüedad en el servicio, condiciones exteriores y los medios de ejecución, la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y el monto del beneficio, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de dichas obligaciones (Tesis 2ª.J. 139/2009).

En ese sentido podemos advertir que la omisión al cumplimiento de las obligaciones referidas en las fracciones que se señalaban del artículo 13 eran consideradas como un incumplimiento grave, esto no implicaba que fueran las únicas faltas que se podían considerar como graves atendiendo a las circunstancias que la misma Corte refiere.

veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por **conductas graves** de los servidores públicos.

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

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

Es decir, la Corte señaló que si bien se establece que las omisiones a las obligaciones referidas son consideradas como graves no son las únicas que se deben de considerar así, siendo que estas pudieran considerarse como no graves o en su caso otras sanciones que no se encuentran previstas dentro de estas fracciones también lo pueden ser atendiendo a las circunstancias que señala la misma jurisprudencia.

Lo anterior cobra relevancia dentro de la materia procesal, al respecto el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se pronunció al tenor de la siguiente consideración:

DESVÍO DE PODER. SE ACTUALIZA CUANDO LA AUTORIDAD CALIFICA COMO GRAVE UNA INFRACCIÓN EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, CON EL PROPÓSITO DE EVITAR LA CONFIGURACIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN DE SUS FACULTADES SANCIONATORIAS Y NO IMPONE, COMO MÍNIMO, LA SANCIÓN DE DESTITUCIÓN.- La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la jurisprudencia 2a./J. 139/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, de Septiembre de dos mil nueve, página 678, de rubro "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO ESTABLECE LIMITATIVAMENTE LAS CONDUCTAS QUE PUEDEN CALIFICARSE COMO GRAVES POR LA AUTORIDAD SANCIONADORA", concluyó que no solo deben considerarse graves las conductas previstas en el artículo 8, fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sino que la autoridad sancionadora puede, en ejercicio de su arbitrio, determinar si las infracciones a las obligaciones previstas en las diversas fracciones I a VII, IX, XV, XVII, XVIII, XX, XXI y XXIV del artículo 8 de la ley de la materia, resultan graves o no, atendiendo a las circunstancias socioeconómicas, nivel jerárquico, antecedentes del infractor, antigüedad en el servicio, condiciones exteriores y los medios de ejecución, la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y el monto del beneficio, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de dichas obligaciones. Asimismo, el artículo 13, cuarto párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que al cometerse una infracción grave, como mínimo, debe imponerse como sanción la destitución del empleo, cargo o comisión. Finalmente, de conformidad con el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las facultades para imponer sanciones prescriben en el término de tres años si la infracción es leve, o bien, en el de cinco años si es grave. En este orden de ideas, si la autoridad califica como grave una infracción que no encuadra en las fracciones referidas en primer término pero impone una sanción inferior a la destitución (es decir, amonestación pública, privada o suspensión en el empleo, cargo o comisión), entonces la calificación como grave de la infracción es injustificada, pues al no existir congruencia entre su graduación y la sanción impuesta, es claro que dicha calificación persigue el propósito de que no prescriba su facultad sancionadora en tres años sino en cinco, incurriendo así en desvío de poder (desvío en el fin). Esto,

pues al actuar así la autoridad emplea un medio establecido por la norma (su discrecionalidad para calificar como grave una infracción) para el logro de un fin distinto del perseguido por aquella (que no opere la prescripción en el término de tres años, sino en cinco) (Clave de tesis VII-CASR-6ME-3).

En atención a lo anteriormente señalado se advierte lo siguiente: 1) Se determina expresamente las obligaciones que debe de observar el servidor público durante el desempeño de su empleo cargo o comisión; 2) Hace referencia expresa a las sanciones por “faltas administrativas”; 3) No se hace referencia expresa a falta administrativa grave, sin embargo, las refiere como “conductas graves o infracciones graves”; 4) Si bien, la ley refiere conductas o infracciones graves la Corte señaló que atendiendo al estudio de circunstancias específicas otras más se pueden considerar como graves.

Expuesto lo anterior se concluye que las faltas administrativas graves si bien no existían con esa definición en la abrogada ley se hacía una referencia similar, lo cual retoma importancia en lo que respecta a la prescripción de las faltas administrativas, misma que se encontraba prevista en el artículo 34 de la Ley Federal.³⁴

Ahora bien por lo que hace a la prescripción³⁵ para sancionar las faltas administrativas de los servidores públicos, señalamos que cobraba relevancia la diferencia entre faltas administrativas e infracciones graves pues para las primeras se preveía una prescripción de 3 años y para las segundas 5 años, lo anterior en términos de los señalado en el artículo 34 de la abrogada ley, a diferencia de lo que

³⁴ **ARTICULO 34.-** Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

³⁵ En palabras de José Becerra Bautista “...la pretensión se extingue por el transcurso del tiempo unido a la inactividad del actor de ejecutar la acción respectiva, lo que configura el supuesto de prescripción (Varios, 1988, pág. 1674).

establece el artículo 74³⁶ de la Ley General vigente respecto de los plazos de prescripción.

Lo anterior lo podemos esquematizar de la siguiente manera:

Tabla 14.

Comparativo entre el contenido de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley General de Responsabilidades Administrativas en cuanto a faltas administrativas graves, no graves y prescripción.

	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	Ley General de Responsabilidades Administrativas
Falta administrativa no grave	Art. 8 fracciones: I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, XVII, XVIII, XIX-A, XIX-B, XX, XXI, XXIV.	Arts. 49 fracciones I a IX y 50.
Conducta grave o infracción grave y falta administrativa grave	Art. 8 fracciones: VIII, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XIX, XIX-C, XIX -D, XXII, XXIII.	Arts. 51 a 64 fracciones III.
Prescripción	Faltas Administrativas: 3 años.	Faltas Administrativas No Graves: 3 Años.
	Infracciones Graves: 5 años.	Faltas Administrativas Graves: 7 años.

Fuente: Elaboración propia.

En ese contexto, advertimos una diferencia marcada en cuanto a los años de prescripción de la facultad de la autoridad para imponer las sanciones respectivas por la comisión de faltas administrativas graves cometidas por los servidores públicos en ejercicio de su empleo, cargo o comisión, en el caso de faltas

³⁶ **Artículo 74.** Para el caso de Faltas administrativas no graves, las facultades de las Secretarías o de los Órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado.

Cuando se trate de Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años, contados en los mismos términos del párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá con la clasificación a que se refiere el primer párrafo del artículo 100 de esta Ley.

Si se dejare de actuar en los procedimientos de responsabilidad administrativa originados con motivo de la admisión del citado informe, y como consecuencia de ello se produjera la caducidad de la instancia, la prescripción se reanudará desde el día en que se admitió el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

En ningún caso, en los procedimientos de responsabilidad administrativa podrá dejar de actuarse por más de seis meses sin causa justificada; en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto infractor, la caducidad de la instancia.

Los plazos a los que se refiere el presente artículo se computarán en días naturales

administrativas no graves, el plazo para que opere la prescripción sigue siendo el mismo.

Al efecto cobra relevancia la tesis I.18o.A.86 A (10a.), que a la letra establece lo siguiente:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PARA ESTABLECER EL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES SANCIONADORAS DE LA AUTORIDAD, DEBE ATENDERSE A LA CLASIFICACIÓN LEGAL DE CONDUCTAS GRAVES ESTABLECIDA EN EL ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA ABROGADA. En términos del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos abrogada, el plazo de prescripción de las facultades sancionadoras de la autoridad está relacionado con la gravedad de la infracción que se imputa, esto es, se trata de una figura que opera en función de una cuestión objetiva (la caracterización del tipo que prevé la infracción) y el mero transcurrir del tiempo, lo cual debe vincularse con el antepenúltimo párrafo del artículo 13 de la misma ley, que señala expresamente qué infracciones se califican como graves. Estos preceptos, desde un enfoque que optimice el derecho a la seguridad jurídica, deben entenderse en el sentido de que la prescripción se rige bajo un escenario de reglas de aplicación cerrada, en donde la apreciación subjetiva de la autoridad administrativa en torno a la conducta que en cada caso pretenda sancionar no juega un papel preponderante, precisamente porque no se trata de generar un plazo particular para cada caso concreto, sino de una hipótesis legal en la cual las facultades sancionadoras prescriben en tres años, o en cinco si se trata de una conducta catalogada por la propia ley como grave. Ahora, si bien en términos del diverso precepto 14 del ordenamiento mencionado, al individualizar las sanciones, en cada caso específico es posible considerar la gravedad de la conducta en función de determinadas circunstancias de ejecución u otras que ameriten que al final una determinada conducta sea sancionada como grave, aun cuando no se encuentre predefinida así en la ley, esto atiende precisamente al deber de ponderar las circunstancias específicas de cada caso, en aras de fijar una sanción proporcional. *Sin embargo, para efectos del cómputo de la prescripción, la clasificación legal de las conductas consideradas por definición legal como graves, es el que debe prevalecer, ante la necesidad de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica* [cursivas añadidas]. Lo contrario, esto es, permitir que el plazo de prescripción se fije según la apreciación subjetiva y apriorística que haga la autoridad sancionadora sobre la conducta imputada, erosionaría los derechos de quienes son acusados de conductas consideradas no graves por el legislador, dejando prácticamente a voluntad de la autoridad administrativa clasificar cualquier conducta como tal para alargar el tiempo en que tiene expeditas sus facultades sancionatorias y proseguir con procedimientos que excedieron el plazo legal para resolverlos (Tesis I.18o.A.86 A 10a).

Así pues, la clasificación específica que se hace respecto de las faltas administrativas y las infracciones graves resulta importante para el caso de los plazos para que opere la prescripción en cada caso. En ese sentido debe de tomarse en cuenta que por lo que respecta a las faltas administrativas graves, en la

Ley General se ve reflejado un aumento de 5 a 7 años para que opere la figura jurídica referida.

Cabe recalcar que durante el proceso legislativo se discutieron opciones para aumentar los años de prescripción, aun en la actualidad se cuestionan los años referidos o temas como la gravedad de las sanciones que en su caso se impongan a los servidores públicos por la comisión de alguna falta administrativa, al efecto la exposición de motivos de la Ley General, prevé lo siguiente:

La segunda propuesta es muy importante, es sobre el 74 de la ley. La verdad el tiempo de prescripción es muy estrecho. Acuérdense, compañeros, el dinero del pueblo es sagrado, nadie lo debe tocar en su beneficio, y aquí se está perdonando con una prescripción de tres años y de siete a los delitos son graves y a los graves. De tal manera que los diputados de Movimiento Ciudadano –insisto– con respeto y con sensatez y apelando a su sensatez proponemos que se eleve el máximo de prescripción a cinco y a siete años para que cada quien reciba su merecido. Aprobando esta propuesta lograremos que en este país cada sexenio haya menos millonarios brotados de los fondos públicos y tengamos al mismo tiempo, cada vez más ciudadanos satisfechos.

Una vez realizado esta breve acotación respecto de la prescripción de las faltas administrativas, podemos concluir que el aumento del plazo para que opere la prescripción no garantiza la disminución de la corrupción, sino más bien es un término procesal que amplía las facultades de la autoridad de sancionar las faltas administrativas.

En ese sentido de un análisis integral de la Ley Federal podemos advertir que la sustanciación del procedimiento de responsabilidades por la comisión de faltas administrativas y conductas o infracciones graves era el mismo, cuestión que se analizará en el siguiente subtema. Es decir, no se hace una diferenciación expresa respecto de la sustanciación del procedimiento de responsabilidades administrativas graves y no graves, como en la Ley General se encuentra previsto.

Finalmente, una de las diferencias más relevantes es la relativa a los recursos administrativos³⁷ que prevé cada ley, lo puntualizamos como una

³⁷ Para José Luis Vázquez Alfaro “El recurso administrativo puede definirse como un medio para atacar un acto administrativo que se hace valer normalmente ante un órgano administrativo. Se trata de un instrumento del que dispone el administrado lesionado en su esfera de derecho e interés jurídicos por un acto administrativo, a fin de obligar a la autoridad administrativa hacer una revisión de la oportunidad o de la legalidad del acto atacado” (1996)

diferencia para el capítulo siguiente desarrollar con detenimiento cada uno de los recursos que se prevén en la Ley General vigente.

En ese mismo sentido, debemos de señalar la importancia y diferencia que advertimos de los recursos administrativos previstos en la Ley Federal y la Ley General, lo cual se puede esquematizar de la siguiente manera:

Tabla 15.

Recursos administrativos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley Federal			Ley General		
Recurso de Revocación (Art 25 LFRASP)	Procedencia	En contra de las resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad administrativa de los servidores públicos	Recurso de Inconformidad (Art 102 LGRA)	Procedencia	1) Contra la abstención de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa o de sancionar; y 2) Contra la calificación como falta administrativa no grave.
			Recurso de Revocación (Art. 210 LGRA)	Procedencia	En contra de la resolución que imponga una sanción por la comisión de una falta administrativa no grave.
			Recurso de Reclamación (Art. 213 LGRA)	Procedencia	En contra de las resoluciones: 1) Desechen o tengan por no presentado el Informe de Presunta

El diccionario jurídico define a los recursos administrativos como la actuación que el administrado dirige contra los actos y disposiciones de la administración respecto de los cuales considere que son contrario al ordenamiento jurídico o que lesionan sus derechos o interese o que producen indefensión, de igual forma señala que la resolución del recurso corresponde al órgano que dicto el acto impugnado (Moreno, 1999, pág. 848)

				Responsabilidad Administrativa, ³⁸ la contestación o alguna prueba. 2) Decreten o nieguen el sobreseimiento; y 3) Las que admitan o nieguen la intervención del tercer interesado.
--	--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia.

En ese contexto la Ley Federal preveía en su artículo 25³⁹ la posibilidad de que los servidores públicos que resultaran responsables por la comisión de faltas administrativas impugnaran mediante el recurso de revocación la resolución administrativa en donde se establecía la sanción correspondiente con carácter de optativo.

Ahora bien, por lo que hace a la Ley General, es necesario señalar que la misma prevé el Recurso de Inconformidad, Recurso de Revocación y Reclamación, aunque si bien en el mismo ordenamiento jurídico se establecen los recursos de apelación y de revisión su tramitación se da en sede jurisdiccional.

³⁸ **Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por:

...

XVIII. Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa: El instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la presente Ley, exponiendo de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y presunta responsabilidad del Servidor Público o de un particular en la comisión de Faltas administrativas;

³⁹ **ARTICULO 25.-** Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre *interponer el recurso de revocación*[cursivas añadidas] o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Analizaremos de manera breve la procedencia de cada uno de los recursos que prevé la Ley General, puesto que en el capítulo siguiente estudiaremos su tramitación y resolución y señalaremos sus ventajas, desventajas y críticas.

En ese contexto, el recurso de inconformidad se encuentra previsto en el artículo 102⁴⁰ y artículos subsecuentes con su procedencia y tramitación todos ellos de la Ley General; este recurso procede en dos supuestos:

1. La abstención de la autoridad substanciadora o en su caso resolutora, de iniciar el procedimiento de responsabilidades administrativas o de imponer sanciones; y,
2. La calificación que realice la autoridad investigadora como falta administrativa no grave.

⁴⁰ **Artículo 102.** La calificación de los hechos como faltas administrativas no graves que realicen las Autoridades investigadoras, será notificada al Denunciante, cuando este fuere identificable. Además de establecer la calificación que se le haya dado a la presunta falta, la notificación también contendrá de manera expresa la forma en que el notificado podrá acceder al Expediente de presunta responsabilidad administrativa.

La calificación y la abstención a que se refiere el artículo 101, podrán ser impugnadas, en su caso, por el Denunciante, mediante el recurso de inconformidad conforme al presente Capítulo. La presentación del recurso tendrá como efecto que no se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa hasta en tanto este sea resuelto.

Artículo 103. El plazo para la presentación del recurso será de cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución impugnada.

Artículo 104. El escrito de impugnación deberá presentarse ante la Autoridad investigadora que hubiere hecho la calificación de la falta administrativa como no grave, debiendo expresar los motivos por los que se estime indebida dicha calificación.

Interpuesto el recurso, la Autoridad investigadora deberá correr traslado, adjuntando el expediente integrado y un informe en el que justifique la calificación impugnada, a la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas que corresponda.

Artículo 105. En caso de que el escrito por el que se interponga el recurso de inconformidad fuera obscuro o irregular, la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas requerirá al promovente para que subsane las deficiencias o realice las aclaraciones que corresponda, para lo cual le concederán un término de cinco días hábiles. De no subsanar las deficiencias o aclaraciones en el plazo antes señalado el recurso se tendrá por no presentado.

Artículo 106. En caso de que la Sala Especializada en materia de responsabilidades administrativas tenga por subsanadas las deficiencias o por aclarado el escrito por el que se interponga el recurso de inconformidad; o bien, cuando el escrito cumpla con los requisitos señalados en el artículo 109 de esta Ley, admitirán dicho recurso y darán vista al presunto infractor para que en el término de cinco días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga.

Artículo 107. Una vez subsanadas las deficiencias o aclaraciones o si no existieren, la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas resolverá el recurso de inconformidad en un plazo no mayor a treinta días hábiles.

Debemos de puntualizar que los denunciantes adquieren un papel importante al grado de otorgárseles facultades como la de interponer recursos administrativos en contra de la calificación como faltas administrativas no graves o en su caso la abstención de sancionar o de iniciar el procedimiento administrativo correspondiente.

Por lo que hace al recurso de revocación de la Ley General, su esencia es muy similar al de revocación previsto en la Ley Federal, pues procede en contra de las resoluciones administrativas que impongan una sanción por la comisión de faltas administrativas no graves, el cual se encuentra previsto en el artículo 210⁴¹ y subsecuentes de la Ley General.

Por último, el recurso de reclamación procede, según lo establecido en los artículos 213 y 214⁴² de la Ley General, en contra de las resoluciones:

⁴¹ **Artículo 210.** Los Servidores Públicos que resulten responsables por la comisión de Faltas administrativas no graves en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto en el presente Título por las Secretarías o los Órganos internos de control, podrán interponer el recurso de revocación ante la autoridad que emitió la resolución dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán impugnables ante los Tribunales, vía el juicio contencioso administrativo para el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, o el juicio que dispongan las leyes que rijan en esa materia en las entidades federativas según corresponda.

Artículo 211. La tramitación del recurso de revocación se sujetará a las normas siguientes:

I. Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del Servidor Público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;

II. La autoridad acordará sobre la prevención, admisión o desechamiento del recurso en un término de tres días hábiles; en caso de admitirse, tendrá que acordar sobre las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución;

III. Si el escrito de interposición del recurso de revocación no cumple con alguno de los requisitos establecidos en la fracción I de este artículo y la autoridad no cuenta con elementos para subsanarlos se prevendrá al recurrente, por una sola ocasión, con el objeto de que subsane las omisiones dentro de un plazo que no podrá exceder de tres días contados a partir del día siguiente de la notificación de la prevención, con el apercibimiento de que, de no cumplir, se desechará el recurso de revocación. La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tiene la autoridad para resolver el recurso, por lo que comenzará a computarse a partir del día siguiente a su desahogo, y

IV. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, las Secretarías, el titular del Órgano interno de control o el servidor público en quien delegue esta facultad, dictará resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

⁴² **Artículo 213.** El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones de las autoridades substanciadoras o resolutoras que admitan, desechen o tengan por no presentado el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la contestación o alguna prueba; las que

1. Que admitan, desechen o tengan por no presentado el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la contestación o alguna prueba;
2. Las que decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento antes del cierre de instrucción; y
3. Las que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado.

En ese sentido, del estudio hasta aquí realizado podemos concluir que por un lado en la Ley Federal solo se preveía un recurso el de revocación que tiene una tramitación muy similar al previsto en la Ley General denominado de la misma manera.

3.2. Forma de sustanciación del procedimiento de responsabilidades previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En el presente apartado desarrollaremos el procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, esto con la intención de que sea nuestro punto de partida para analizar el procedimiento previsto para tales efectos en la Ley General, sus ventajas y desventajas.

A efecto de contar con un primer acercamiento al procedimiento referido se realiza el siguiente esquema que nos permitirá advertir de manera gráfica el procedimiento señalado:

decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa antes del cierre de instrucción; y aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado.

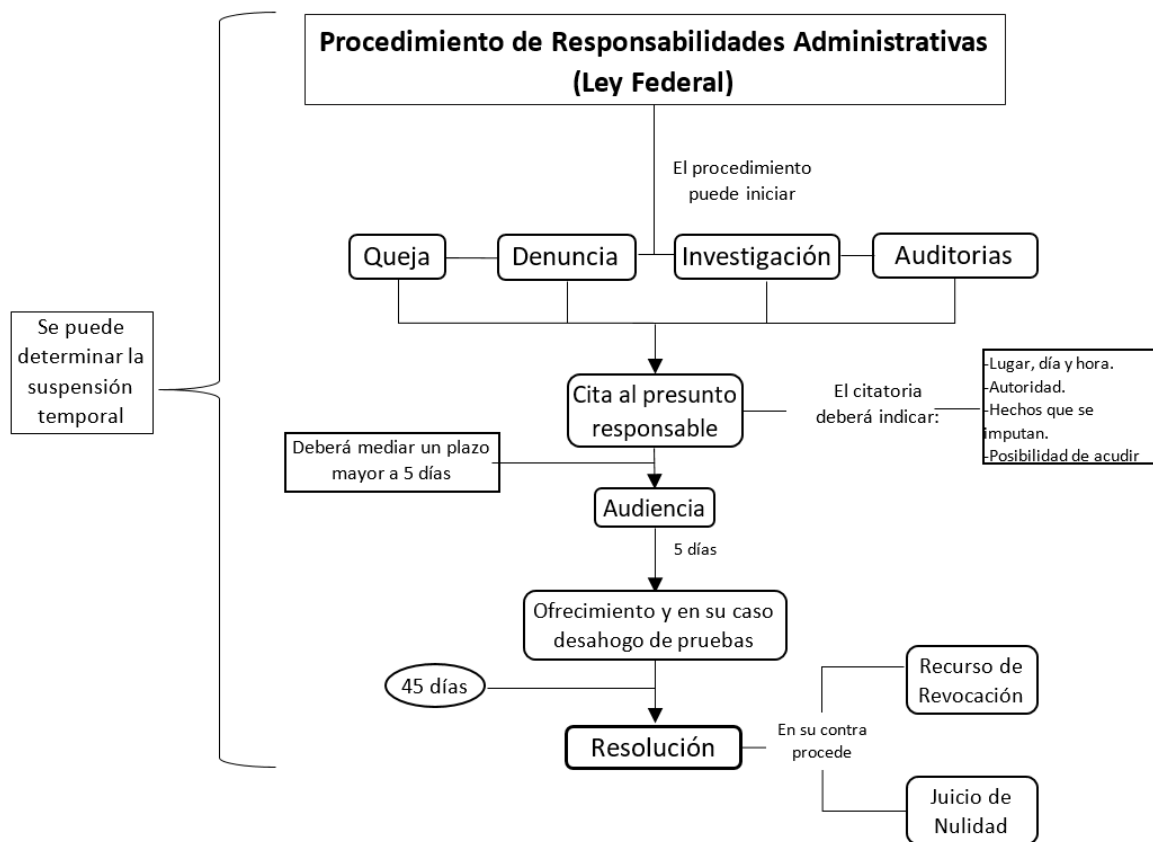
Artículo 214. La reclamación se interpondrá ante la Autoridad substanciadora o resolutora, según corresponda, que haya dictado el auto recurrido, dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

Interpuesto el recurso, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de tres días hábiles para que exprese lo que a su derecho convenga, sin más trámite, se dará cuenta al Tribunal para que resuelva en el término de cinco días hábiles.

De la reclamación conocerá la Autoridad substanciadora o resolutora que haya emitido el auto recurrido.

La resolución de la reclamación no admitirá recurso legal alguno.

Figura 3. Procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.



Fuente: Elaboración propia.

Una vez esquematizado lo anterior, es momento de detenernos analizar la substanciación del procedimiento de responsabilidades administrativas previsto en la Ley Federal.

Si bien toda la Ley Federal hacía referencia a las obligaciones, posibles sanciones y demás cuestiones relacionadas con la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, en el artículo 21⁴³ de la Ley Federal se preveía el

⁴³ **ARTICULO 21.-** La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.

procedimiento que se debía de observar para la imposición de las sanciones administrativas.

El procedimiento de responsabilidades administrativas previsto en la Ley Federal podía iniciar a partir de cuatro supuestos específicos: 1) Queja; 2) Denuncia; 3) Investigación y 4) Auditorias. Respecto de los primeros dos supuestos la Ley Federal señalaba en su artículo 10⁴⁴ la obligación a las dependencias y entidades a que tuvieran unidades específicas encargadas de recibir quejas o denuncias por posible incumplimiento a las obligaciones señaladas en la Ley por parte de servidores públicos. “Debe destacarse que los denunciantes podían ser sujetos de responsabilidad civil por daño moral debido a la acusación en contra del servidor público” (López Olvera, 2013, pág. 157).

Es importante señalar que respecto de esta obligación que se confería a las dependencias y entidades de la administración aún se encuentra prevista en la Ley General, la acotación se hace con la finalidad de advertir que ya se encontraba prevista la posibilidad de que particulares presentaran quejas o denuncias por el posible incumplimiento de los servidores públicos a la Ley, sin embargo como veremos más adelante y como ya mencionamos de manera breve, en la Ley General se dota de mayor injerencia en el procedimiento de responsabilidades a los denunciantes.

Así pues, una vez recibida la denuncia o queja se daba inicio a la investigación debidamente motivada respecto de las conductas de los servidores públicos, si bien se podía iniciar el procedimiento a partir de quejas y denuncias, también esta se daba a partir de las funciones de investigación y auditorias que realizan la Secretaría de la Función Pública, los OIC’s o los titulares de las áreas de auditoria, quejas y responsabilidades de cada dependencia según corresponda.

⁴⁴ **ARTICULO 10.-** En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

Una vez realizadas las acciones de investigación o auditorias, el procedimiento de responsabilidades iniciaba con la citación que se hacía al presunto responsable a la audiencia respectiva, para el caso concreto si el servidor público no comparecía sin causa justificada se le tendrían por ciertos los actos u omisiones que se le atribuyen.

En ese sentido la audiencia señalada se daba con la finalidad de que el presunto responsable rindiera su declaración en torno a los hechos que se le imputaban y que podían ser causa de responsabilidad administrativa y concluir con la sanción correspondiente en su caso.

Concluida la audiencia referida la Ley Federal establecía un plazo de ofrecimiento de pruebas, en este apartado es necesario detenernos a realizar una anotación, la resolución, según la misma ley, se debía de emitir 45 días después del desahogo de pruebas, pero entre el plazo de ofrecimiento de pruebas y el de desahogo no se establecía un plazo específico.

Ahora bien, otro punto a destacar es que la Secretaría, el OIC o quien fuere el ente encargado de la sustanciación del procedimiento en cualquier momento podía ordenar o practicar diligencias que coadyuvaran al esclarecimiento de los hechos, las cuales se podían dirigirse directamente al servidor público involucrado o a las dependencias que estimara pertinentes.

En cualquier momento, antes o después de la citación al presunto responsable el ente encargado de la sustanciación del procedimiento de referencia podía ordenar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión.

Así pues, una vez analizado el procedimiento de responsabilidades administrativas previsto en la Ley Federal advertimos que durante el mismo se respetan las formalidades esenciales del procedimiento y es en este apartado en donde cobra relevancia el Derecho Administrativo Sancionador, específicamente su rama relativa a las responsabilidades de los servidores públicos, al efecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido cuáles son esas formalidades, tal como se advierte en la siguiente jurisprudencia:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado (Tesis P. /J. 47/ 95).

Al efecto, Miguel Alejandro López Olvera, señala que:

El procedimiento administrativo constituye una garantía de los derechos de los particulares y asegura la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la adopción de medias y decisiones necesarias, por los órganos de la administración. Por ello, el procedimiento administrativo sirve como protección jurídica para el particular (2013).

En ese sentido podemos concluir que el procedimiento de responsabilidades previsto en la Ley Federal, era un procedimiento investido de constitucionalidad, mismo del que se advierten ciertas similitudes en cuanto al procedimiento previsto en la Ley General para el caso del Faltas Administrativas no graves, tal como se verá en el siguiente apartado.

3.3. Nueva forma de sustanciación del procedimiento de responsabilidades de servidores públicos.

En el presente apartado realizaremos un análisis integral de los procedimientos previstos en la Ley General, y nos referimos a dos puesto que el nuevo ordenamiento jurídico conlleva a que se realice de diferente manera el procedimiento administrativo para faltas administrativas graves y no graves.

Previo al estudio de fondo de ambos procedimientos creemos necesario advertir y puntualizar ciertas figuras y conceptos que nos ayudarán a tener un mejor entendimiento de los procedimientos referidos, como lo son: 1) La figura del denunciante y sus facultades; 2) El informe de presunta responsabilidad administrativa; y 3) Diferenciación entre Autoridad Investigadora, Autoridad Sustanciadora y la Autoridad Resolutora .

Respecto de la figura del denunciante debemos de advertir que es una figura que tiene fundamento constitucional, pues el artículo 109, establece que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad podrá denunciar ante el Congreso de la Unión conductas a las que se hace referencia en ese artículo.

De lo anterior se desprende que, si bien el texto constitucional establece que las denuncias se deberán presentar ante el Congreso de la Unión, de la concatenación que se hace con la Ley General respecto de esta figura en específico, se advierte que los entes públicos deberán de contar con un área que se encargue de recibir las denuncias correspondientes.

Un primer acercamiento y punto a resaltar de la Ley General respecto del denunciante es que dicho ordenamiento legal hace una definición expresa de esta figura en su artículo 3 fracción X,⁴⁵ definición que nos permite advertir que el denunciante tiene una gran relevancia dentro del procedimiento de responsabilidades administrativas.

La Real Academia de la Lengua Española define al denunciante, como aquella “persona que hace una denuncia ante los tribunales o ante la Administración.”, misma que por denuncia refiere es el “Documento en que se da noticia a la autoridad competente de la comisión de un delito o de una falta.”

En ese orden de ideas los artículos 91, 92 y 93⁴⁶ establecen: 1) que la investigación por la presunta responsabilidad administrativa podrá iniciar por

⁴⁵ **Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por:

“(…)

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

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

...

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

⁴⁶ **Artículo 91.** La investigación por la presunta responsabilidad de Faltas administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos. Las denuncias podrán ser anónimas. En su caso,

denuncia; 2) que las autoridades investigadoras establecerán áreas de fácil acceso para la presentación de denuncias por presuntas faltas administrativas y 3) los datos o elementos que deberá de contener la denuncia.

Es así, que podemos señalar, que la denuncia es una de las formas con las que se puede iniciar la investigación correspondiente por la presunta comisión de faltas administrativas de los servidores públicos.

Al efecto es importante precisar que la Secretaría de la Función Pública cuenta con los mecanismos necesarios para recibir las denuncias que se presenten contra servidores públicos por la posible comisión de faltas administrativas y en los respectivos OIC's en el ámbito de sus competencias deberán de emplear los métodos y medios necesarios para cumplir con las obligaciones que refiere la Ley General respecto de la recepción de denuncias.

El artículo 100⁴⁷ de la Ley General, refiere la obligación de la autoridad investigadora de que en caso de que se emita un acuerdo de conclusión o archivo del expediente, se deberá de notificar al denunciante, siempre que este fuere identificable. Aunado a lo anterior el Capítulo IV de la Ley General, específicamente el artículo 102,⁴⁸ establece la posibilidad de que el denunciante impugne mediante

las autoridades investigadoras mantendrán con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones.

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

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

⁴⁷ **Artículo 100....**

...

Si no se encontraren elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente, sin perjuicio de que pueda abrirse nuevamente la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas y no hubiere prescrito la facultad para sancionar. Dicha determinación, en su caso, se notificará a los Servidores Públicos y particulares sujetos a la investigación, así como a los denunciantes cuando éstos fueren identificables, dentro los diez días hábiles siguientes a su emisión.

⁴⁸ **Artículo 102.** La calificación de los hechos como faltas administrativas no graves que realicen las Autoridades investigadoras, será notificada al Denunciante, cuando este fuere identificable. Además de establecer la calificación que se le haya dado a la presunta falta, la notificación también contendrá

el recurso de inconformidad la calificación o abstención de iniciar el procedimiento administrativo correspondiente, a lo largo del capítulo se señala la tramitación del recurso referido.

De igual forma en el artículo 116 fracción IV⁴⁹ se señala al denunciante como parte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, si bien este reconocimiento se da como tercer interesado se toma en cuenta como persona parte del procedimiento, ello con lo efecto legales que dicha calificación conlleve.

Por su parte el artículo 208 fracción XI,⁵⁰ advierte la obligación de que la resolución que recaiga al procedimiento administrativo que se lleve a cabo por la comisión de faltas administrativas no graves sea notificada al denunciante, aunque únicamente para su conocimiento, se advierte que el hecho de que forme parte del procedimiento es relevante.

En conclusión, de lo anteriormente expuesto, a nuestro punto de vista creemos que el papel del denunciante es importante dentro del procedimiento de responsabilidades o al menos cobra mayor relevancia que en el procedimiento de responsabilidades que se preveía en la Ley Federal, que si bien el ejercicio de la facultad punitiva como cualquier sistema inquisitivo queda a la valoración de la autoridad correspondiente en este caso al denunciante se le confieren ciertas facultades, como la de impugnar la calificación como faltas administrativas no graves o en su caso la abstención del inicio de procedimiento.

de manera expresa la forma en que el notificado podrá acceder al Expediente de presunta responsabilidad administrativa.

La calificación y la abstención a que se refiere el artículo 101, podrán ser impugnadas, en su caso, por el Denunciante, mediante el recurso de inconformidad conforme al presente Capítulo. La presentación del recurso tendrá como efecto que no se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa hasta en tanto este sea resuelto.

⁴⁹ Artículo 116. Son partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa:

...

IV. Los terceros, que son todos aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el denunciante.

⁵⁰ **Artículo 208.** En los asuntos relacionados con Faltas administrativas no graves, se deberá proceder en los términos siguientes:

“(...)

XI. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciantes únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.”

Por tanto, señalamos que la importancia que se da a la figura del denunciante en la nueva Ley General representa un cambio y una ventaja respecto de esta misma figura prevista en la Ley Federal y el procedimiento de responsabilidades que la misma preveía.

Ahora bien, en lo que respecta al Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa el artículo 3 fracción XVIII,⁵¹ refiere a esta figura como el instrumento mediante el cual la Autoridad Investigadora refiere los hechos, pruebas, motivos y fundamento que dan lugar a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Al efecto cobra relevancia lo que establecen los artículos 100⁵² y 112⁵³ de la Ley General los cuales refieren entre otras cosas, que el procedimiento de responsabilidades administrativas dará inicio cuando la autoridad substanciadora admita el IPRA, lo cual a nuestro punto de vista no es del todo correcto, pues como más adelante analizaremos, antes de la intervención de la AS, la AI ya realizó diversas acciones y diligencias, para elaborar dicho informe.

Por su parte la Sección Novena del Capítulo I del Libro Segundo de la Ley General, relativa al IPRA, señala los elementos que deberá contener el mismo, lo importante a destacar de este apartado es la posibilidad que se otorga a la AS, para que en caso de advertir que: 1) El IPRA carece de alguno de los requisitos

⁵¹ **Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por:

...

XVIII. Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa: El instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la presente Ley, exponiendo de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y presunta responsabilidad del Servidor Público o de un particular en la comisión de Faltas administrativas;

⁵² **Artículo 100.** Concluidas las diligencias de investigación, las autoridades investigadoras procederán al análisis de los hechos, así como de la información recabada, a efecto de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa y, en su caso, calificarla como grave o no grave.

Una vez calificada la conducta en los términos del párrafo anterior, se incluirá la misma en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y este se presentará ante la autoridad substanciadora a efecto de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.

...

⁵³ **Artículo 112.** El procedimiento de responsabilidad administrativa dará inicio cuando las autoridades substanciadoras, en el ámbito de su competencia, admitan el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

señalados por la ley, o 2) La narración de hechos es obscura o imprecisa, prevendrá a la AI para que subsane las irregularidades.

Por ello el IPRA puede definirse como aquel documento que es emitido por la Autoridad Investigadora, mediante el cual, una vez realizadas las funciones que la ley le confiere para la investigación de posibles faltas administrativas, emite tomando en cuenta hechos, pruebas y todo aquello de lo que tuvo conocimiento durante el ejercicio de sus funciones relacionados directamente con los actos u omisiones que se investigan.

De igual forma consideramos que es un elemento relevante dentro del procedimiento de responsabilidades administrativas pues de conformidad con el análisis integral de la Ley General, es el instrumento en el cual se contendrá la calificación de la falta administrativa.

Con la emisión del IPRA que es remitido a la Autoridad Substanciadora termina el actuar de la Autoridad Investigadora, en palabras de la Doctora Padilla Sanabria, la autoridad administrativa investigadora tiene la obligación de relatar sucinta y claramente, en la conformación del pliego de presunta responsabilidad, los hechos que considera reúnen las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que el servidor público o particular corrupto cometió una falta administrativa, sea grave o no (Padilla Sanabria, 2018, pág. 46).

En otro orden de ideas, por lo que respecta las diferencias entre la Autoridad Investigadora, Autoridad Substanciadora y la Autoridad Resolutora, debemos de advertir que la Ley en su artículo 3 fracciones II, III y IV,⁵⁴ define a cada una de

⁵⁴**Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por:

...

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

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

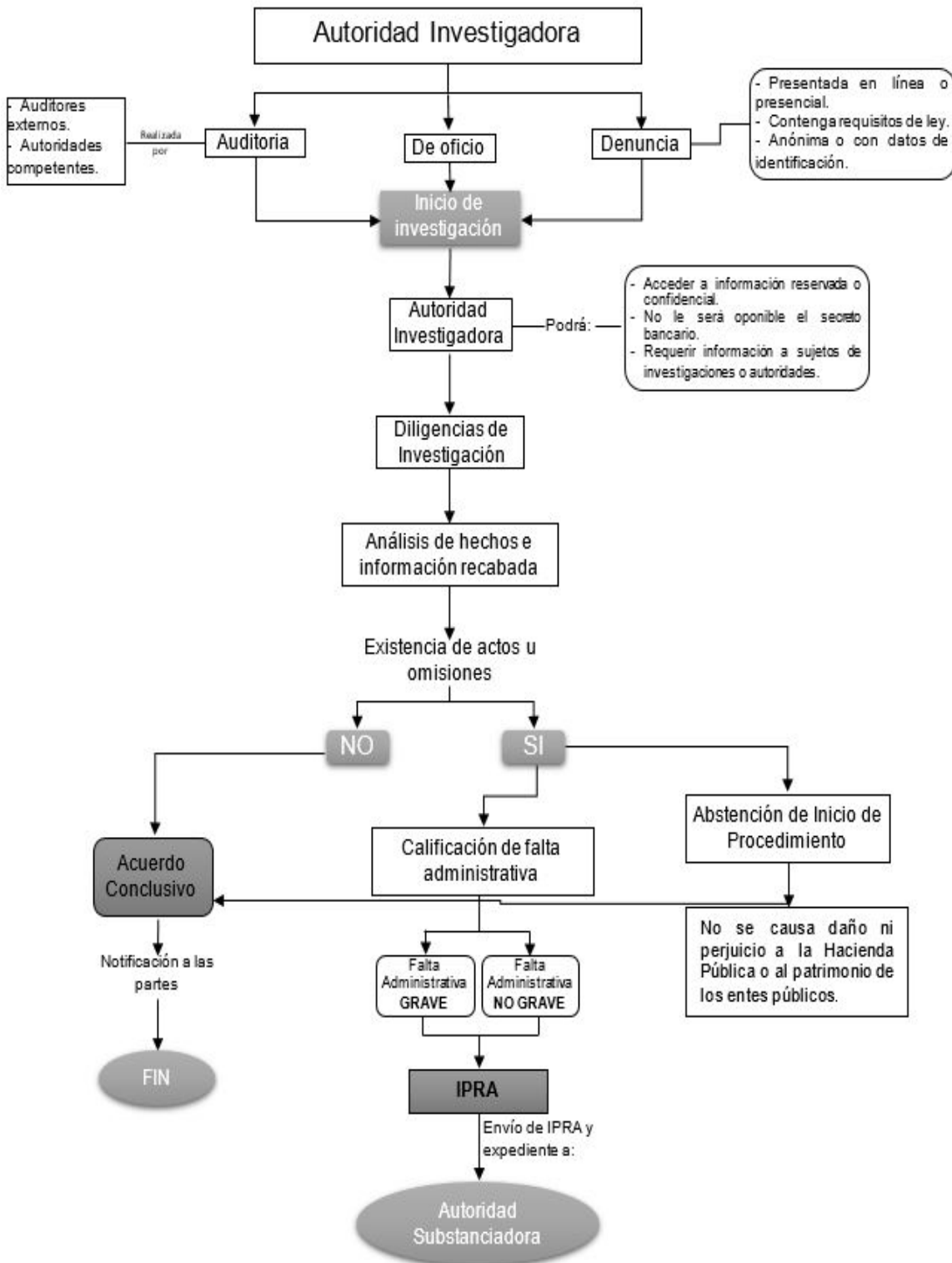
estas, las cuales tienen diferente intervención partiendo de la calificación de la falta administrativa que se realice, sobre todo de la AS y la AR.

Por lo que hace a la Autoridad Investigadora, del análisis integral de la Ley General, podemos advertir que esta se encuentra dentro de la estructura de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), entes de fiscalización locales, la Secretaría de la Función Pública (SFP) o sus homologas locales y los OIC's, correspondientes, las funciones de la AI se pueden esquematizar de la siguiente manera

función de la Autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora;

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

Figura 4. Funciones de la Autoridad Investigadora dentro del procedimiento de responsabilidades administrativas.



Fuente: Elaboración propia.

La Doctora Lizbeth Padilla refiere que una de las funciones primordiales de la autoridad investigadora es contar con los elementos pertinentes y suficientes que le permitan determinar la existencia de una falta administrativa, tendrá acceso a toda información que requiera, incluyendo aquella que la ley determine como reservada o confidencial, siempre y cuando la autoridad investigadora le otorgue el mismo tratamiento, es decir, mantenga en secreto dicha información (2017).

Al efecto cobra relevancia el Título Primero del Libro Segundo de la Ley General la cual establece cuestiones específicas y el procedimiento a observar durante la investigación y calificación de faltas administrativas, respecto de este apartado de la Ley consideramos los siguientes puntos a destacar:

1. Dentro de las investigaciones a la AI, no le serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal bursátil, fiduciaria, importante es señalar que la autoridad deberá de conservar esta información con el mismo carácter.
2. La AI podrá ordenar la práctica de visitas de verificación de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.⁵⁵
3. Los particulares, así como a las autoridades a las que se les requiera estarán obligados a entregar la información correspondiente, dentro de los plazos que señale la ley.
4. La AI para hacer cumplir sus determinaciones podrán hacer uso de las medidas de multa, auxilio de la fuerza pública y arresto.

Una vez llevadas a cabo las diligencias respectivas la Autoridad Investigadora, realizará un análisis de los hechos y pruebas recabadas para determinar la existencia o no de actos u omisiones que se consideren como faltas

⁵⁵ Cabe señalar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 8 de agosto de 1994 entre otras en su artículo primero señala que *“Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A”*, en ese tenor de ideas se advierte que de conformidad con lo establecido en la Ley General en lo relativo a las visitas de verificación existe una incongruencia respecto de la aplicación o no de manera supletoria de lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

administrativas, las cuales calificará como graves o no graves, cuestiones que deberán de estar insertas en el IPRA.

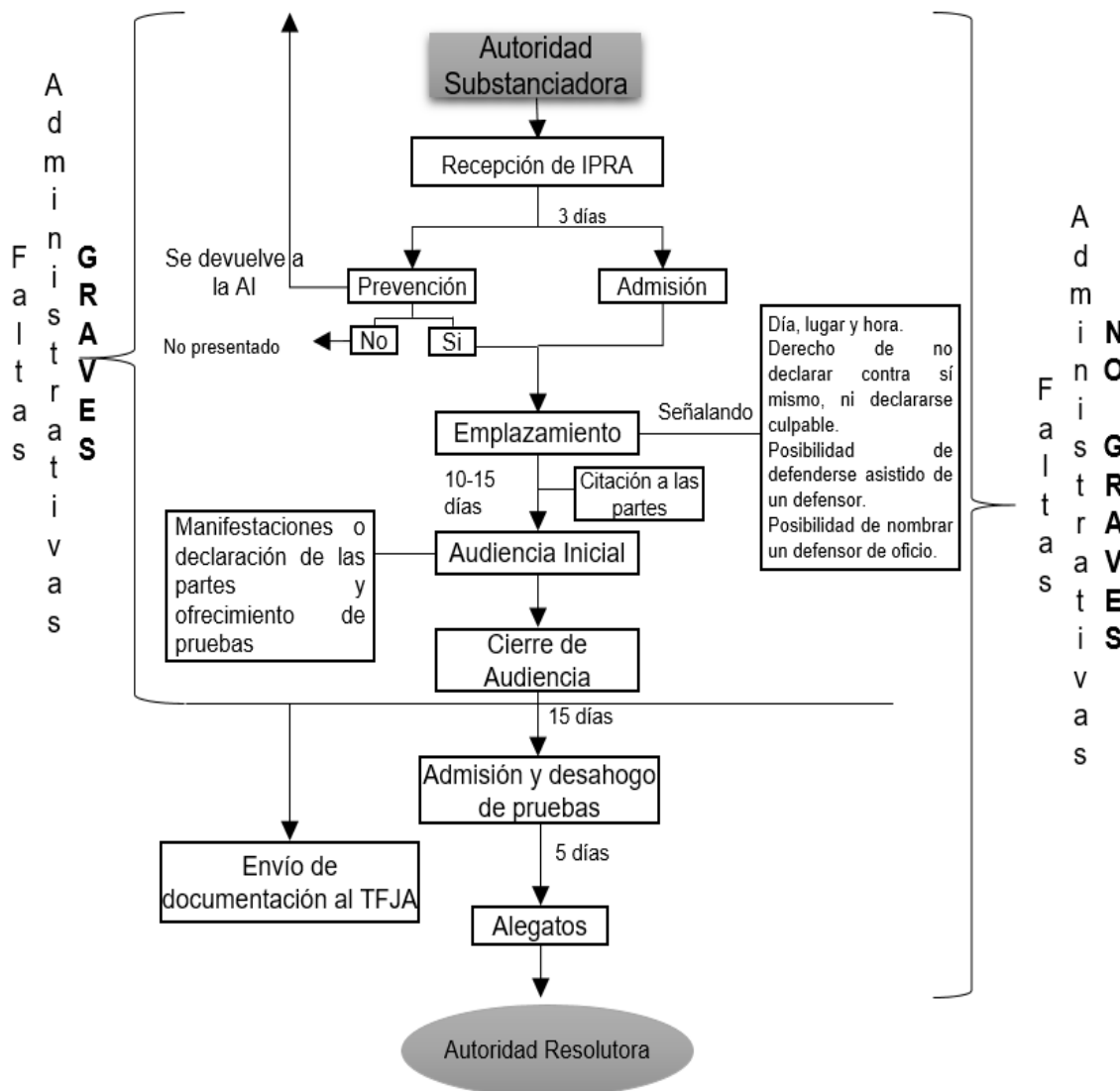
Cabe destacar que se le otorga la facultad a la AI de abstenerse de iniciar el procedimiento de responsabilidad tomando en cuenta los parámetros que establece la ley, siempre y cuando de las investigaciones realizadas se advierta que no se causa un daño o perjuicio a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos, de igual forma debe de recalarse, que con la emisión del IPRA o la abstención referida termina la actividad de la AI,

En ese orden de ideas es preciso mencionar que la autoridad investigadora podrá solicitar a la Autoridad Substanciadora o Resolutora la imposición de medidas cautelares, consistentes a grandes rasgos en: 1) Suspensión temporal del empleo, cargo o comisión del servidor público presuntamente responsable, 2) Exhibición de documentos originales, 3) Apercibimiento de multa, 4) Embargo precautorio y 5) Las que sean necesarias para evitar daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, así como al patrimonio de los entes públicos de conformidad con lo establecido en la Sección Tercera del Capítulo I del Título Segundo de la Ley General.

Por su parte, la Autoridad Substanciadora es aquella que dirige y conduce el procedimiento de responsabilidades administrativas, su función comienza desde la recepción del IPRA y finaliza con la audiencia inicial, es importante señalar que aunque se encuentra dentro de la misma estructura de las dependencias que la Autoridad Investigadora, es decir, dentro de la estructura de la Secretaría de la Función Pública, o sus homologas locales, la Auditoría Superior de la Federación o sus homologas locales y los OIC's, las funciones se encuentran delimitadas y en ningún caso serán ejercidas por esta última.

Las funciones de la AS se encuentran previstas en el Capítulo II del Título Segundo del Libro Segundo de la Ley General, una acotación importante es que como tal el ordenamiento jurídico no refiere funciones de la AS, sino que de una interpretación integral de la misma se advierte que se refiere al procedimiento que deberá de realizar la AS, mismo que se puede esquematizar de la siguiente manera:

Figura 5. Funciones de la Autoridad Substanciadora dentro del procedimiento de responsabilidades administrativas.



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, una vez que en apartados anteriores se ha hecho referencia a la diferencia que se hace en la Ley General respecto de faltas administrativas graves y no graves, en el procedimiento que se realiza ante la Autoridad Substanciadora cobra relevancia tal diferencia, como se analizará a continuación.

Así pues, de una lectura integral de la Ley General, podemos enlistar el procedimiento que lleva a cabo la AS, de la siguiente manera:

1. Una vez recibido el IPRA, cuenta con un plazo de 3 días para pronunciarse sobre su admisión, en el cual se puede prevenir a la AI para que aclare los hechos expresados en el mismo.
2. Admitido en su caso el IPRA, emplazará al presunto responsable para acudir a la celebración de la audiencia inicial, informándole de las prerrogativas que le son inherentes en su calidad de presunto responsable.
3. Previo a la celebración de la audiencia la AS deberá de citar a las demás partes que deban concurrir al procedimiento.
4. En la celebración de la audiencia inicial el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente, ofreciendo las pruebas necesarias, con las especificaciones que la Ley prevé para cada tipo de prueba.

Dentro de la audiencia inicial los terceros llamados al procedimiento de responsabilidades, de igual forma podrán manifestar de manera oral o escrita lo que a su derecho convenga ofreciendo las pruebas que estimen pertinentes, de igual forma con las especificaciones previstas para cada una de las pruebas.

Una vez que las partes hayan manifestado lo que a su derecho convenga y ofrecieran las pruebas que creyeron correspondientes, la AS declarará cerrada la audiencia inicial, quedando de igual forma concluido el plazo para que las partes realicen manifestaciones u ofrezcan pruebas.

5. Una vez concluida la audiencia inicial la AS, emitirá el acuerdo correspondiente respecto de la admisión de pruebas en su caso las diligencias necesarias para el desahogo de las mismas.
6. Una vez concluido el desahogo de las pruebas la AS, declarará la apertura del periodo de alegatos.

Es aquí donde termina la intervención de la AS, para el caso de faltas administrativas no graves, y para el caso de faltas administrativas graves termina desde el momento en el que se llevó a cabo la audiencia inicial.

Así pues podemos advertir que las funciones de la AS, son las de llevar a cabo el procedimiento de responsabilidades administrativas tanto de particulares como de servidores públicos, para que una vez concluidas las diligencias a las que le obliga la Ley turne los autos y constancias de las diligencias que realizó a la Autoridad Resolutora, en el caso de faltas administrativas no graves lo hará la conclusión del periodo de alegatos y en el caso de las faltas administrativas graves, terminara su participación una vez concluida la audiencia inicial.

En ese mismo contexto la AS, está facultada para imponer las medidas de apremio correspondientes de conformidad con lo establecido en el artículo 120⁵⁶ de la Ley General, la AS y la AR, son las encargadas de imponer las medidas de apremio consistentes en multa, arresto y solicitar auxilio de la fuerza pública.

Respecto de la Autoridad Resolutora la Ley General, refiere que tratándose de faltas administrativas no graves corresponde fungir como esta, a la unidad de responsabilidades administrativas o al servidor público asignado para tales efectos en los Órganos Internos de Control y para el caso de faltas administrativas graves y de particulares lo será el Tribunal de Justicia Administrativa correspondiente, ya sea federal o local.

Una acotación importante en este apartado, es que la Ley General, no refiere expresamente como lo hace de la Autoridad Substanciadora, que debe de ser diferente a la Autoridad Investigadora, respecto del caso de faltas administrativas no graves.

Lo anterior aunado a que, en el apartado correspondiente al desarrollo del procedimiento de responsabilidades administrativas, específicamente el que refiere las funciones de la Autoridad Substanciadora, no hace una diferencia expresa entre

⁵⁶ **Artículo 120.** Las autoridades substanciadoras o resolutoras, podrán hacer uso de los siguientes medios de apremio para hacer cumplir sus determinaciones:

I. Multa de cien a ciento cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, la cual podrá duplicarse o triplicarse en cada ocasión, hasta alcanzar dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, en caso de renuencia al cumplimiento del mandato respectivo;

II. Arresto hasta por treinta y seis horas, y

III. Solicitar el auxilio de la fuerza pública de cualquier orden de gobierno, los que deberán de atender de inmediato el requerimiento de la autoridad.

la Autoridad Substanciadora y Resolutora, para el caso de faltas administrativas no graves.

Esto es así, pues el artículo específico que refiere las funciones de la AS respecto de la sustanciación del procedimiento, dentro de sus mismas fracciones refiere a la Autoridad Substanciadora y a la Autoridad Resolutora, para el caso de faltas administrativas no graves, sin embargo, para el caso de faltas administrativas graves señala un procedimiento específico para la remisión de autos al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para su resolución.

En ese orden de ideas podemos referir que respecto de faltas administrativas no graves la Autoridad Sustanciadora podrá fungir en su momento como Autoridad Resolutora, y para el caso de faltas administrativas graves y de particulares la Autoridad Resolutora será el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos locales.

En este apartado encontramos entonces de nueva cuenta la relevancia de la diferencia entre las faltas administrativas graves y no graves que hace la Ley General de igual forma de igual forma debe recordarse que con la publicación de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el 18 de julio de 2016 en Diario Oficial de la Federación, se dotó al Tribunal de facultades para imponer sanciones por faltas administrativas graves de servidores públicos y particulares.

En ese orden de ideas, podemos advertir que distintos entes municipales, estatales y federales dentro de su ámbito de competencia han emitido los acuerdos administrativos necesarios o han realizado las modificaciones a sus Estatutos Orgánicos para que su estructura se adecue a lo establecido en la Ley General y cuenta con las autoridades que en este apartado hemos estudiado, prueba de lo anterior es el “Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones modifica su Estatuto Orgánico”⁵⁷ para nombrar a la AR dentro de la estructura de su unidad de responsabilidades o su OIC.

⁵⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2017, mediante el cual realiza modificaciones a la estructura del OIC, para contar dentro de la misma con las Autoridades Investigadora, Substanciadora y Resolutora respectivamente

En tanto podemos concluir que la Autoridad Resolutora, actúa una vez que se haya sustanciado el procedimiento de responsabilidades, en el caso de faltas administrativas no graves esta se encuentra dentro de la estructura del OIC o de la autoridad que haya sustanciado el procedimiento y en el caso de faltas administrativas graves será el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o sus homólogos locales.

El actuar de la autoridad Resolutora lo podemos esquematizar de la siguiente manera, primero por lo que hace a las faltas administrativas no graves.

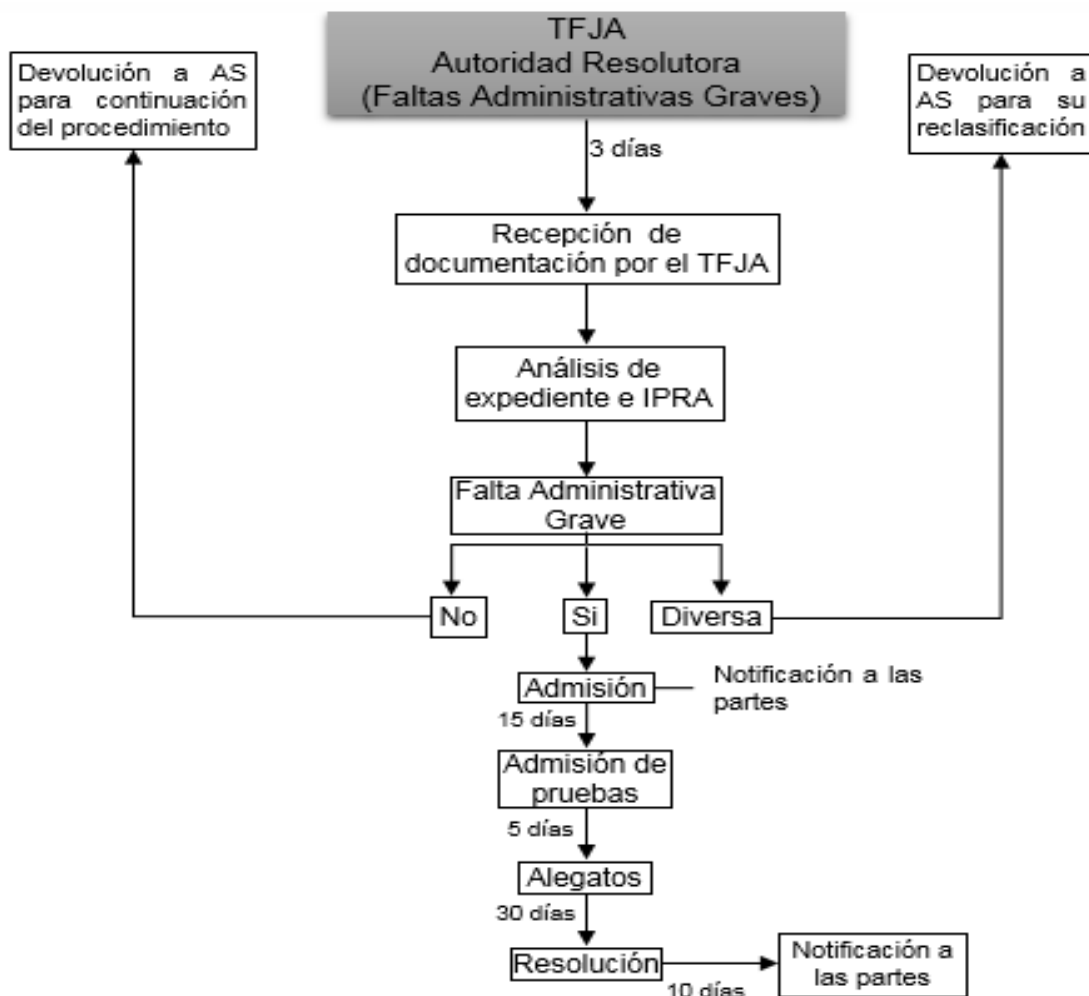
Figura 6. Funciones de la Autoridad Resolutora dentro del procedimiento de responsabilidades administrativas por faltas administrativas no graves.



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, el actuar de la Autoridad Resolutora respecto de faltas administrativas Graves o de particulares, lo podemos esquematizar de la siguiente manera:

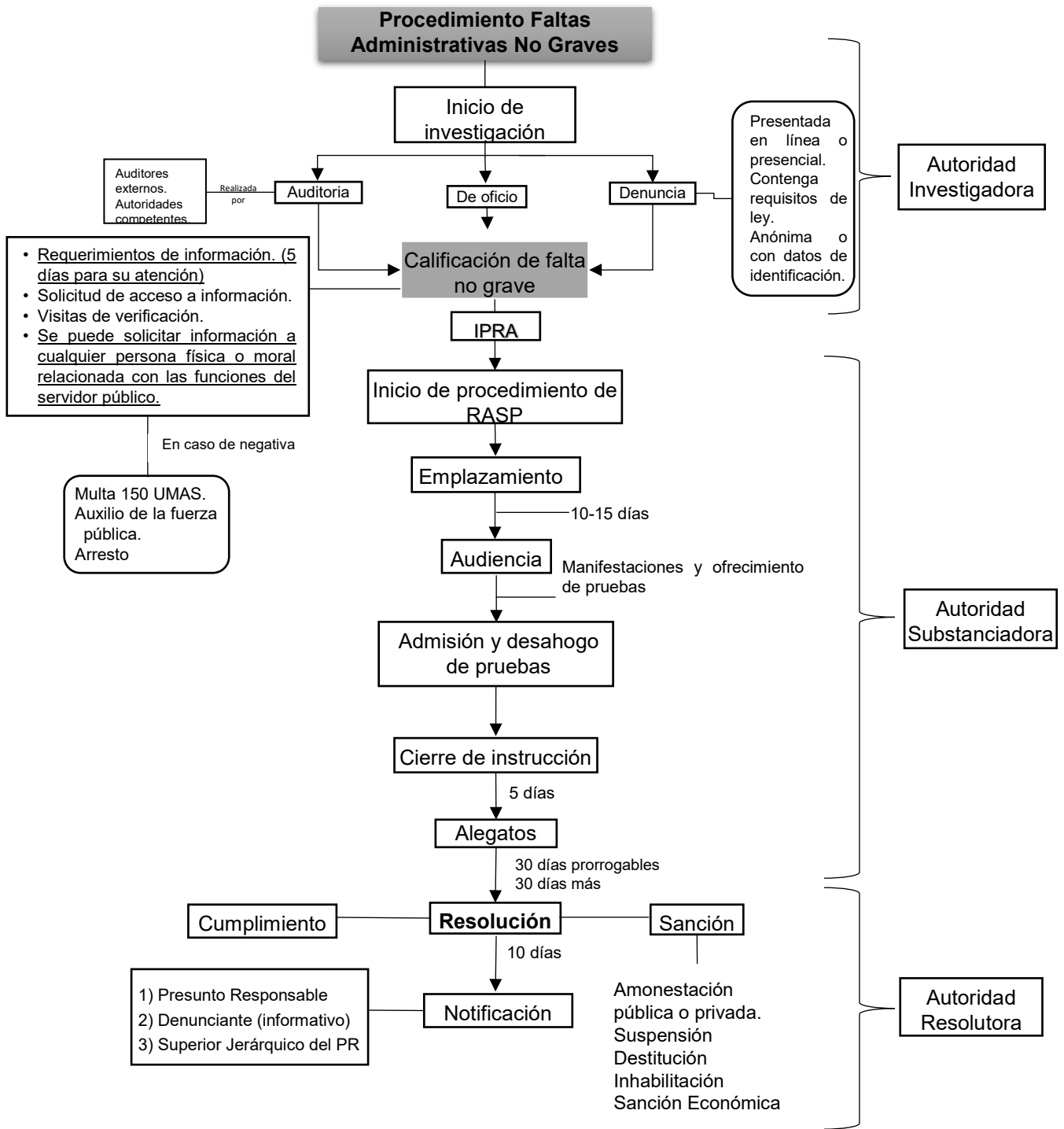
Figura 7. Funciones de la Autoridad Resolutora dentro del procedimiento de responsabilidades administrativas por faltas administrativas graves.



Fuente: Elaboración propia.

Así pues, una vez analizadas las funciones de cada una de las autoridades que participan en el procedimiento de responsabilidades administrativas para el caso de faltas administrativas graves y no graves, estudiaremos de manera integral el procedimiento para cada una de las faltas, con la finalidad de resumir el procedimiento que se observa, de manera breve y concatenando lo hasta aquí expuesto respecto del procedimiento, por lo que hace al caso de faltas administrativas no graves lo podemos esquematizar de la siguiente manera:

Figura 8. Procedimiento de responsabilidades administrativas por faltas administrativas no graves.



Fuente: Elaboración propia.

Así pues, de un análisis integral de la Ley General podemos enlistar el procedimiento de responsabilidades administrativas respecto de faltas administrativas no graves de la siguiente manera:

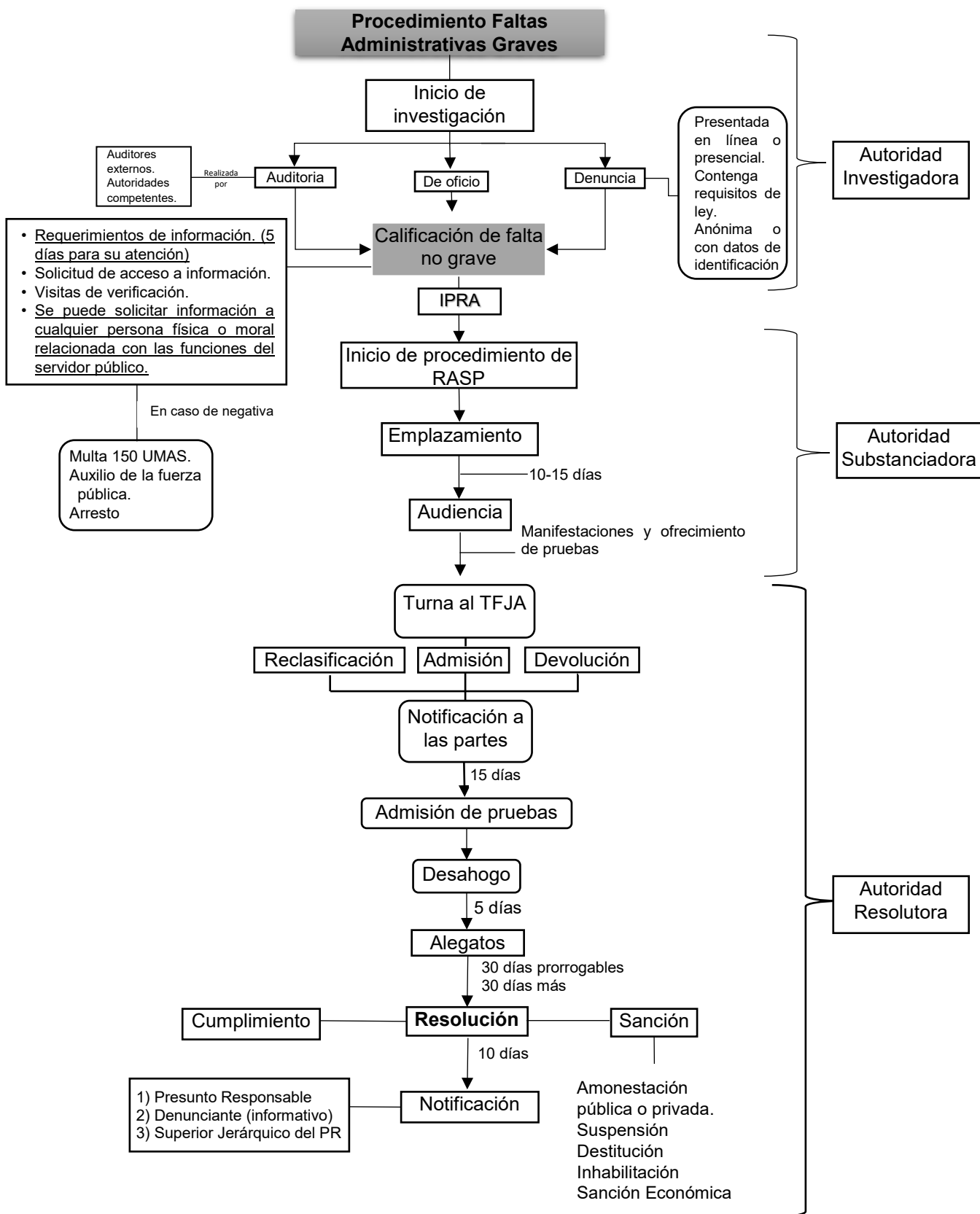
1. Inicio de la investigación a partir de denuncias o auditorias, es decir la investigación por la posible comisión de faltas administrativas puede iniciar de oficio o a petición parte.
2. Realización de la investigación por parte de la AI, la cual deberá de elaborar el IPRA, en donde se califique la falta administrativa como no grave.
3. El IPRA debe de ser remitido a la AS y una vez que esta lo haya aceptado emplazara a las partes, para que acudan a la audiencia inicial.
4. En la celebración de la audiencia inicial las partes expondrán lo que a su derecho convenga y ofrecerán las pruebas que estimen pertinentes.
5. Una vez que se haya cerrado la audiencia y las partes hayan ofrecido sus pruebas la AS dictara el acuerdo de admisión de pruebas en donde se ordenarán las diligencias pertinentes para su desahogo.
6. Concluido el desahogo de las pruebas y la autoridad no tenga diligencias pendientes que en su caso ordene para mejor proveer declarará abierto el periodo de alegatos.
7. Cerrado el periodo de alegatos la Autoridad Resolutora dictará la resolución correspondiente.

Es importante recordar como en el apartado correspondiente se hizo, que para el caso de faltas administrativas no graves la Autoridad Resolutora se encuentra dentro de la estructura del OIC en el que se substancie el procedimiento, por lo cual la ley no establece un procedimiento específico para la remisión del expediente como para el caso de faltas administrativas graves.

Una vez analizada el procedimiento de responsabilidades administrativas respecto de faltas administrativas no graves, toca el turno al de las responsabilidades administrativas graves, en el cual el Tribunal Federal de Justicia Administrativa juega un papel fundamental, pues como analizamos en el capítulo

que antecede ya no es un tribunal que analiza la validez de un acto administrativo sino un tribunal que resuelve sobre la imposición de sanciones, al efecto podemos esquematizar el procedimiento de para el caso de faltas administrativas graves de la siguiente manera:

Figura 9. Procedimiento de responsabilidades administrativas por faltas administrativas graves.



Fuente: Elaboración propia

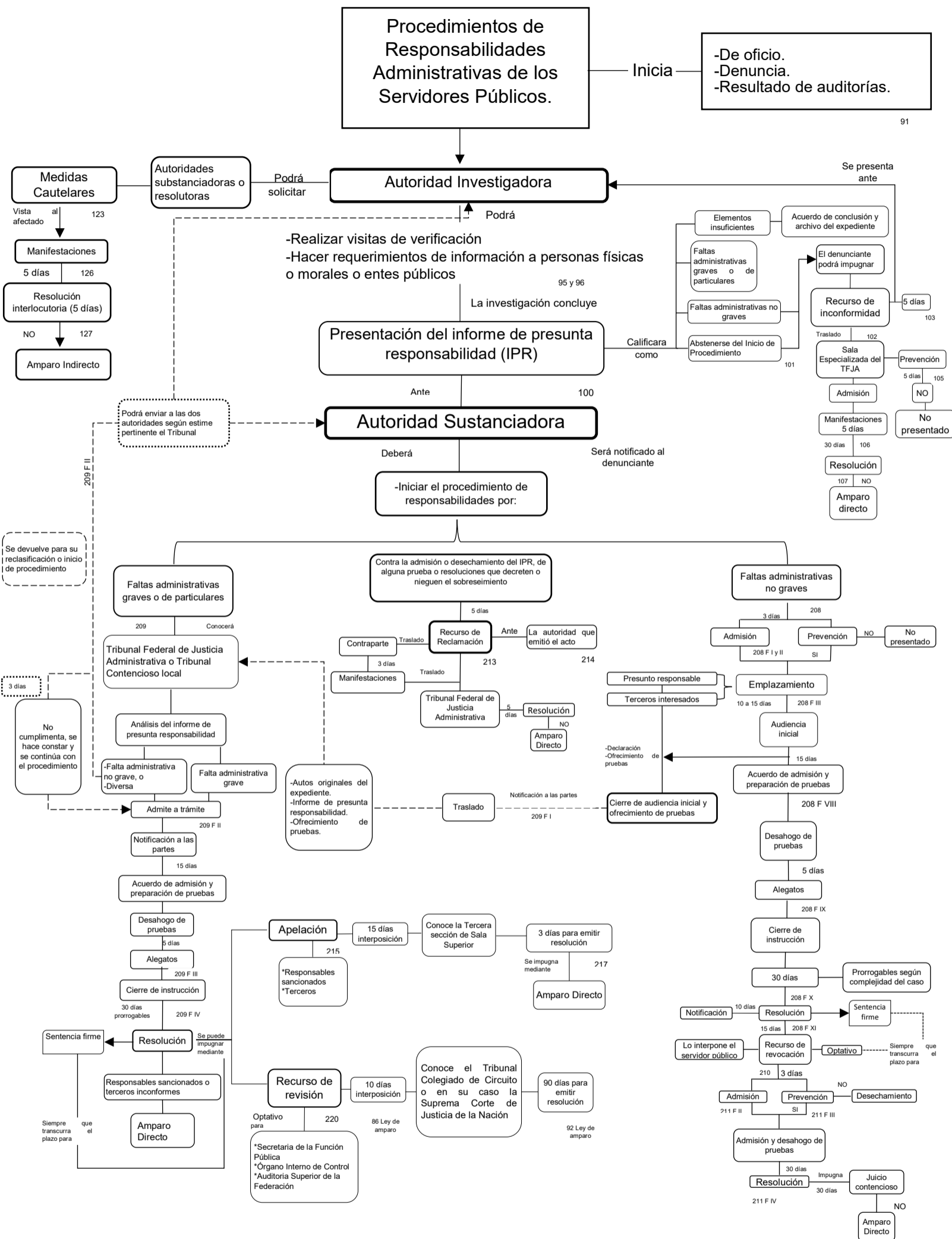
El procedimiento de responsabilidades administrativas respecto de faltas administrativas graves lo podemos enlistar de la siguiente manera:

1. Inicio de la investigación a partir de denuncias o auditorias, es decir la investigación por la posible comisión de faltas administrativas puede iniciar de oficio o a petición parte.
2. Realización de la investigación por parte de la AI, la cual deberá de elaborar el IPRA, en donde se califique la falta administrativa como grave.
3. El IPRA debe de ser remitido a la AS y una vez que esta lo haya aceptado emplazará a las partes, para que acudan a la audiencia inicial.
4. En la celebración de la audiencia inicial las partes expondrán lo que a su derecho convenga y ofrecerán las pruebas que estimen pertinentes.
5. Dentro de los 3 días siguientes a la celebración de la audiencia referida la AS, deberá de enviar el Tribunal Federal de Justicia Administrativa quien en caso de faltas administrativa graves funge como Autoridad Resolutora los autos originales del expediente y deberá de notificar a las partes de la remisión a que se hace referencia.
6. Una vez recibido el expediente por el Tribunal verificará la falta que se describe en el IPRA, del análisis que realice la AR, se pueden dar 3 supuestos: i) En caso de no ser una falta administrativa grave, fundando y motivando tal cuestión la devolverá a la AS, para que se lleve a cabo el procedimiento correspondiente, ii) Advierta que en el caso concreto se estudia una falta administrativa diversa a la que se señala en el IPRA, devolverá el mismo a la AI para que realice la reclasificación correspondiente dentro del plazo de 3 días; y iii) La admisión, lo cual conlleva que notifique personalmente a los interesados de tal cuestión.
7. Dentro del pazo de 15 días hábiles después de las notificaciones correspondientes el Tribunal emitirá el acuerdo respecto de la admisión, preparación y desahogo de pruebas.

8. Una vez desahogadas las pruebas correspondientes la AR otorgará un plazo de 5 días para que las partes presenten los alegatos que su derecho convenga.
9. Concluido el plazo señalado para la interposición de los alegatos correspondientes el Tribunal como AR contara con un plazo no mayor a 30 días para emitir la resolución correspondiente, plazo que por la complejidad del asunto puede ser prorrogado por otros 30 días hábiles.

Así pues, una vez señalado lo anterior podemos advertir distintos procedimientos para el caso de faltas administrativas graves y no graves y la forma de participación de cada una de las autoridades, por tanto, de manera general se puede esquematizar el procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la siguiente manera:

Figura 10. Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.



Fuente: Elaboración propia.

3.4. La integridad de las personas jurídico colectivas y las reglas específicas para imponerles sanciones.

Una vez analizadas las diferencias que a nuestro punto de vista son las más destacadas entre la Ley General y la Ley Federal y analizados los procedimientos previstos en ambas leyes para el caso de responsabilidades administrativas, en el presente apartado desarrollaremos de manera breve la integridad de las personas jurídico colectivas y la posibilidad de que sean sancionadas.

Las personas jurídico colectivas pueden ser sujetas a sanciones administrativas cuando se trata de faltas administrativas graves, caso en el cual el Tribunal Federal de Justicia Administrativa será el encargado de imponer las sanciones respectivas, conforme a las reglas precisadas en el subtema que antecede, no obstante, debe considerar la existencia específica o no de políticas de integridad en términos del artículo 25⁵⁸ de la Ley General.

Dichas políticas permiten establecer detalladamente las reglas y responsabilidades a las que todo empleado de la empresa deberá adherirse, siendo

⁵⁸ **Artículo 24.** Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta Ley cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación de la persona moral y pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para dicha persona moral.

Artículo 25. En la determinación de la responsabilidad de las personas morales a que se refiere la presente Ley, se valorará si cuentan con una política de integridad. Para los efectos de esta Ley, se considerará una política de integridad aquella que cuenta con, al menos, los siguientes elementos:

I. Un manual de organización y procedimientos que sea claro y completo, en el que se delimiten las funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas, y que especifique claramente las distintas cadenas de mando y de liderazgo en toda la estructura;

II. Un código de conducta debidamente publicado y socializado entre todos los miembros de la organización, que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real;

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

IV. Sistemas adecuados de denuncia, tanto al interior de la organización como hacia las autoridades competentes, así como procesos disciplinarios y consecuencias concretas respecto de quienes actúan de forma contraria a las normas internas o a la legislación mexicana;

V. Sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación respecto de las medidas de integridad que contiene este artículo;

VI. Políticas de recursos humanos tendientes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación. Estas políticas en ningún caso autorizarán la discriminación de persona alguna motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, y

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

estas obligatorias y en algunos casos su inobservancia o desacato puede derivar en el despido del trabajador responsable.

Es importante precisar que muchas empresas nacionales y trasnacionales se han esforzado por la creación de políticas de integridad que garanticen que sus empleados deban conducirse conforme a lo establecido en la Ley, es ese sentido, distintas cámaras de comercio han realizado manuales específicos para que sirva como guía al caso concreto de cada uno de sus agremiados.

Ejemplo de lo anterior es la Guía Práctica para la Implementación de Políticas de Integridad emitida por la COPARMEX, la cual tiene como objetivo explicar en qué consiste y como implementar una política de integridad empresarial, que permita prevenir y detectar actos de corrupción.

De conformidad con lo que establece la Ley General al respecto las políticas de integridad de las personas morales al menos deben de contar con:

- 1. Manual de organización y procedimientos.** Este instrumento permitirá delimitar las funciones y responsabilidades, en el cual se establecerán cadenas de mando y liderazgo dentro de la estructura de la empresa.
- 2. Código de conducta.** Este es una compilación de conductas deseables y no deseables en las distintas (Confederación Patronal de la República Mexicana, 2017) y socializado entre los miembros de la empresa y contener sistemas y mecanismos de aplicación real.

Entendiendo como conductas deseables aquellas que se encuentren dentro de los principios de ética e integridad por el contrario las no deseables serán aquellas contrarias a las normas éticas, que permitan el actuar legal y honesto de los que forman parte de la empresa.

- 3. Sistemas de control, auditoria y vigilancia.** Estos mecanismos van a permitir identificar las fortalezas y debilidades de un programa de integridad, de tal manera que se pueda mejorar el programa de manera continua a fin de que sea un programa vivo que forme parte del día a día de una organización.

4. Sistemas efectivos de denuncia. Estos sistemas se deben de dar tanto al interior como a hacia las autoridades competentes, así como procesos y sanciones concretas para el caso de incumplimiento y acciones contrarias a lo establecido en la normatividad interna o legal de nuestro país, existen manuales como el emitido por el Consejo Coordinador Empresarial⁵⁹ que señalan que mediante los sistemas de denuncia colaboradores de la empresa e incluso tercero pueden:

- Denunciar cualquier violación al código de conducta de la organización.
- Denunciar violaciones al programa de integridad, incluyendo los procesos ahí diseñados.
- Utilizar el sistema de denuncias como una línea de ayuda donde se pueden consultar dudas respecto del programa de integridad o de alguna situación en específico derivada del código de conducta.
- Se deben de promover la denuncia de actos ilegales ante las autoridades correspondientes.
- Existen empresas que cuenta con comisiones específicas para la recepción de denuncias internas y la tramitación o procedimiento para cada caso, tal es el caso de GENTERA.⁶⁰

5. Sistemas de capacitación y entrenamiento. Debe de entenderse que diversos ordenamientos jurídicos nacionales otorgan el derecho a los trabajadores a contar con la capacitación correspondiente, entendiéndose dentro de este también, la capacitación respecto de la política de integridad de la empresa de la que se trate, el Consejo Coordinador Empresarial refiere que capacitar y tener una comunicación constante con los colaboradores resulta clave en el éxito de una política de integridad.

⁵⁹Visible en: <http://codigoeticaeintegridad.com/wp-content/uploads/2017/10/Manual.pdf>

⁶⁰Disponible en: https://www.gentera.com.mx/wcm/connect/ad6f614c-6a83-4883-9cb6-2068ca18d46c/C%C3%B3digo+de+%C3%89tica+y+Conducta.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=R_OOTWORKSPACE-ad6f614c-6a83-4883-9cb6-2068ca18d46c-mDMcao5

6. Políticas de Recursos Humanos. Estas deben de ser tendientes a evitar el ingreso de personas que representen un riesgo a la integridad de las personas morales, sin que esto implique la discriminación que se pueda dar por motivo de raza, edad, discapacidades o cualquier otra condición.

Es decir, las políticas de recursos humanos deben de tomar en cuenta la contratación de colaboradores con base en sus capacidades. Se debe de difundir los programas de integridad a fin de evitar riesgos y contar con exámenes y certificaciones periódicas que coadyuven a evitar riesgos de conductas contrarias a las políticas de integridad de la persona moral.

7. Mecanismos de transparencia. Estos mecanismos deben de estar encaminados a publicar y transparentar la información e interés de la persona moral, tal como:

- Resultados financieros y operativos de la empresa.
- Objetivos de la empresa.
- Principales accionistas y derechos de voto.

Lo anterior se da pues como ha mencionado Transparencia Mexicana ⁶¹, el fenómeno de la corrupción requiere de la interacción entre lo público y lo privado, es decir, entre el gobierno y las empresas, así pues atendiendo a esta interacción que se ve materializada a través concesiones, permisos, licitaciones entre otros, es como en la Ley General se encuentran plasmadas ciertas obligaciones y beneficios a las personas morales como lo es contar con políticas de integridad.

Según el informe “Integridad Corporativa 500 segundo informe” elaborado por las asociaciones civiles “Mexicanos contra la corrupción y la impunidad”, “USAID” y “Transparencia Mexicana” señala que en 2018 únicamente el 39% de las 500 empresas analizadas hace pública su declaración o compromiso de cero tolerancia a la corrupción.

⁶¹ Visible en: <https://www.tm.org.mx/los-retos-de-la-integridad-corporativa-en-mexico/>

Por lo tanto, si bien es una figura que aún no se encuentra del todo materializada ni todas las empresas cuentan con estas políticas, consideramos que la creación de estas obligaciones a las empresas puede, con su efectiva aplicación, sumar al combate a la corrupción.

Ahora bien, la Ley General contempla la posibilidad de sancionar a personas jurídicas colectivas, es decir, de conformidad con lo establecido en la fracción XVII del artículo 3⁶² de ese ordenamiento jurídico se señala que se entenderá por faltas de particulares los actos de personas físicas o morales relacionados con faltas administrativas graves.

Al efecto, cobra relevancia lo establecido en el artículo 83⁶³ de la Ley General, el cual refiere la posibilidad de sancionar a las personas morales por la comisión de faltas de particulares que actúen a su nombre con independencia de los procedimientos respectivos de los que sean sujetos las personas físicas.

En ese orden de ideas, no debe de pasar desapercibido lo establecido en el Capítulo III del Título Tercero de la Ley General relativo a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves, el cual refiere los actos que se considerarán faltas administrativas graves, que son las siguientes: 1) Soborno; 2) Participación ilícita en procedimientos administrativos; 3) Tráfico de influencias; 4) Utilización de información falsa; 5) Obstrucción de facultades de investigación; 6) Colusión; 7) Uso indebido de recursos públicos; y 8) Contratación indebida de ex servidores públicos.

En esa tesitura, es factible concluir que las personas jurídicas colectivas pueden ser sancionadas por la realización de los actos referidos, tomando en cuenta

⁶² **Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por:

“(…)

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

⁶³ **Artículo 83.** El fincamiento de responsabilidad administrativa por la comisión de Faltas de particulares se determinará de manera autónoma e independiente de la participación de un servidor público.

Las personas morales serán sancionadas por la comisión de Faltas de particulares, con independencia de la responsabilidad a la que sean sujetos a este tipo de procedimientos las personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral o en beneficio de ella.

la actuación de la o las personas físicas que los realicen a su nombre o con la finalidad de que el beneficio que se obtenga sea para persona moral alguna.

Para la imposición de las sanciones que en su caso se determinen a las personas morales se observará el procedimiento previsto para faltas administrativas graves, sanciones que según lo establecido en el Capítulo III del Título Cuarto de la Ley General pueden consistir:

1. Sanción económica, la cual podrá consistir en hasta dos tantos del beneficio económico obtenido y en caso de no haber dicho beneficio el equivalente de mil a un millón quinientas mil veces la Unidad de Medida y Actualización.
2. Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas por un periodo que puede ir de los tres meses a diez años.
3. Suspensión de actividades, por un periodo de entre tres meses a tres años, que consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a las personas morales de sus actividades comerciales, económicas contractuales o de negocios.
4. Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal para el cumplimiento del fin por el que fue creada la por medio de orden jurisdiccional.
5. Indemnización por los daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal, local o municipal o al patrimonio de los entes públicos.

Es importante mencionar, que para el caso de suspensión de actividades y la disolución de la sociedad dichas sanciones solo será procedentes cuando: 1) La sociedad obtenga un beneficio económico; 2) Se acredite la participación de sus órganos de administración, vigilancia o de sus socios, y 3) Cuando se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves.

En atención a lo anterior, como parte de nuestra investigación de la solicitud de transparencia realizada al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con

número de folio 3210000054119 se advierte que, desde la emisión de la Ley General hasta el 12 de junio de 2019 no se ha sancionado a ninguna persona moral por la comisión de faltas administrativas graves, señalando de igual forma que solo se encuentran al momento de la respuesta emitida dos procesos en substanciación.

Por tanto podemos concluir, que a pesar de la buena intención de la Ley General en la cual se advierte la posibilidad de sancionar a personas morales los resultados demuestran que no se han sancionado ni se encuentran en substanciación diversos procedimientos administrativos por la posible comisión de faltas administrativas graves, lo cual no necesariamente implica que no existan actos de corrupción en los cuales se actualice o se realice alguno de los actos por particulares relacionados con faltas administrativas graves.

5. Apuntes capitulares.

La Ley General representa grandes cambios respecto de la Ley Federal, de los cuales podemos resaltar:

1. La diferencia entre faltas administrativas graves y no graves, que, si bien como se mencionó en el apartado específico, es una cuestión que ya se encontraba prevista en la Ley Federal, para el caso del nuevo sistema de responsabilidades administrativas representa un cambio sustancial por lo que hace a los procedimientos administrativos que se llevan para la imposición de sanciones por la comisión de cualquiera de los dos tipos de faltas administrativas.
2. La prescripción, que aumenta a 7 años para el caso de faltas administrativas graves y para el caso de faltas administrativas no graves se mantiene igual que la regulación en la Ley Federal de 3 años.
3. La inclusión de más recursos administrativos dentro de la Ley General pues la Ley Federal solo preveía el Recurso de Revocación en cambio el ordenamiento general suma el Recurso de Inconformidad, de Reclamación, de Apelación y Revisión, lo que podría representar dotar de mayor legalidad y certeza jurídica los procedimientos para la

imposición de sanciones por la comisión de alguna falta administrativa y las resoluciones que estos procedimientos recaigan.

4. La inclusión de particulares como sujetos susceptibles de ser sancionados por la comisión de faltas administrativas graves, ya sean personas físicas o morales y el compromiso que a través de las políticas de integridad estos adquieren para ayudar a la lucha en contra de la corrupción

Los anteriores, consideramos, son los elementos que se incluyen en la Ley General que representan un avance en cuanto a la sustanciación y resolución de procedimientos administrativos para la imposición de sanciones por la comisión de falta administrativa alguna, sea grave o no grave.

Por lo que hace al procedimiento de responsabilidades administrativas, concluimos que existen distintos elementos que reflejan un nuevo paradigma en la sustanciación y resolución de estos, encaminado a dotar de mayor legalidad dicho procedimiento y protegiendo las garantías de cada una de las partes que participan en estos.

Respecto del nuevo procedimiento de responsabilidades administrativas, advertimos figuras jurídicas relevantes dentro del mismo, tal como lo son:

1. El denunciante, el cual juega un papel fundamental en el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas, pues se le otorgan facultades como la de interposición de recursos, la facultad de provocar le inicio del procedimiento referido a partir de la denuncia que este realice, se le notifica sobre actos procesales y de las resoluciones en que en su caso recaigan al procedimiento, por lo cual consideramos que es una figura que se modifica en la Ley General y que dota de mayores derechos a los denunciantes.
2. El Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, a nuestro parecer es un elemento relevante dentro del procedimiento de responsabilidades administrativas, pues es el instrumento en el cual la Autoridad Investigadora, refiere hechos, pruebas, fundamentos y la

calificación de la falta administrativa investigada, por los cuales se debe de iniciar el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones por la comisión de alguna falta administrativa, en ese sentido se advierte que en el nuevo procedimiento administrativo, la AI, juega un papel de suma importancia, pues es la encargada de recabar la información referida a efecto de que se inicie el procedimiento correspondiente, que en su caso culmine con la imposición de alguna sanción, funciones que a nuestro punto de vista se asemejan a las que realiza el Ministerio Público, dentro del proceso penal acusatorio.

3. La diferencia que se hace entre Autoridad Investigadora, Substanciadora y Resolutora es una cuestión que a nuestro punto de vista suma imparcialidad al nuevo procedimiento administrativo, pues en el procedimiento que se preveía en la Ley Federal, las funciones de estas tres autoridades recaían en una sola, lo cual a nuestro parecer podría viciar el procedimiento.

Por tanto, consideramos que la división las funciones de cada autoridad representa uno de los cambios que repercuten directamente en la legalidad y eficacia de los procedimientos administrativos que se prevén en la Ley General para el caso de la comisión de faltas administrativas. De igual, forma consideramos que esa división permite la especialización de las funciones de cada una de las autoridades que intervienen en el multicitado procedimiento.

4. La diferencia de entre faltas administrativas graves y no graves, es una cuestión que impacta en el procedimiento administrativo para la sustanciación y resolución de este, pues para el caso de faltas administrativas graves, el Tribunal Federal de Justicia Administrativo o sus homólogos locales, juegan un papel fundamental, pues actúan como autoridad resolutora, lo que implica que un órgano jurisdiccional intervenga en la resolución de procedimiento referido.

Representando también un cambio de paradigma en las funciones de tales órganos jurisdiccionales, pues ya no solamente son órganos que

resuelve sobre la legalidad de las resoluciones que ante él se impugnan, sino que se convierte también en un órgano que impone sanciones administrativas.

En ese sentido advertimos que los nuevos procedimientos que refiere la Ley General para la imposición de sanciones por la comisión de falta administrativa alguna, representa un avance en cuanto al combate a la corrupción, pues consideramos que dichos procedimientos, tanto para el caso de faltas administrativas graves y no graves, están investidos de legalidad e imparcialidad.

Sin embargo, también existen cuestiones con las que no estamos de acuerdo del todo, ejemplo de ello es el inicio de procedimiento, lo cual toma relevancia para el caso que se actualice o empiece a correr el plazo señalado para la prescripción, pues la Ley General establece que este se interrumpirá cuando se presente la calificación de la falta administrativa ante la Autoridad Substanciadora, misma que se incluirá en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, pues consideramos que el plazo para que opera la prescripción se debería de interrumpir desde el momento de la primera diligencia que realice la Autoridad Investigadora por la posible comisión de alguna falta administrativa.

De igual forma, consideramos que uno de los mayores avances o cambios de la Ley General respecto de la Ley Federal, es la posibilidad de sancionar administrativamente a personas morales relacionadas con faltas administrativas graves, cuando determinadas personas físicas actúen a su nombre, pudiendo incluso, declarar la liquidación de esa persona moral.

En conclusión, consideramos que los procedimientos que contiene la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para la sanción por la comisión de alguna falta administrativa, representan un avance en el combate a la corrupción, en el cual la intervención de distintas autoridades representa que los mismos estén investidos de legalidad y certeza jurídica, si bien ello no resuelve el fenómeno de la corrupción en nuestro país, si suma al combate contra la misma.

En ese sentido, consideramos que la voluntad política de las distintas fuerzas políticas de nuestro país, así como los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción coadyuvaría a un efectivo combate a la corrupción, lo cual implicaría

resolver cuestiones operativas del mismo, pues consideramos que al momento no se ha dado, ejemplo de ello es que a la fecha no se cuenta el nombramiento de los magistrados especializados en responsabilidades administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

CAPÍTULO CUARTO.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

4.1 El significativo jurídico doctrinal de “recurso” como punto de partida.

Como lo hemos mencionado, la reforma constitucional en materia de responsabilidades administrativas y sus leyes reglamentarias han generado un nuevo esquema de tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores en contra de servidores públicos y ahora contra los particulares.

Lo anterior no es óbice para que, en dicha tramitación, se respeten las formalidades esenciales del procedimiento y, atendiendo a la etapa procesal específica, la interposición de recursos que, prima facie, pueden clasificarse doctrinalmente como administrativos.

Así la teleología de este capítulo es analizar las generalidades y diferencias específicas de los recursos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por ello se estima pertinente tener un primer acercamiento a la naturaleza jurídica de los recursos en sentido amplio; posteriormente analizar los recursos administrativos en sentido estricto considerando sus generalidades, formas de tramitación, características específicas de este medio de impugnación, así como generalidades de los recursos jurisdiccionales y, finalmente, los recursos previstos en la ley que nos ocupa, cuyas características y procedimientos pueden llegar a diferenciarlos.

Desde un punto de vista etimológico, la palabra *recurso* deriva del vocablo latín *recursos* (Marcha hacia atrás, acción y efecto de recurrir).

Según Miguel Alejandro López Olvera:

Los recursos son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan mediante ellos, la revocación o modificación de una resolución o acto administrativo. Existe, pues una idea de retorno al punto de origen (2007, pág. 225).

El diccionario jurídico refiere que los recursos

Son el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada (Diccionario Jurídico Mexicano, 1984, pág. 359).

Al efecto Jorge Escola, establece que “recurso”, es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente les corresponde (1965).

En palabras de Jorge Fernández Ruíz:

El recurso se puede entender como la pretensión del interesado de que se modifique o se declare inválida una resolución dictada en un proceso o procedimiento, o incluso para que se dicte la resolución omitida, pretensión que se hace saber a la autoridad competente (2016).

Así pues, a nuestra consideración, el recurso entendido en sentido amplio es el medio por el cual el afectado por alguna resolución ya sea administrativa o jurisdiccional, busca que la misma sea revocada, modificada, anulada o en su caso se emita la resolución correspondiente.

4.1.1 Ontología y características de los recursos administrativos.

Agustín Gordillo refiere que “los recursos administrativos en sentido amplio, serían los remedios o medios de protección del individuo para impugnar los actos- lato sensu- y hechos administrativos que lo afecten y defender sus derechos frente a la administración” (2016).

Para Gabino Fraga:

Constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo (2000).

En palabras de Fernández Ruiz:

Es el requerimiento de la aplicación de una medida correctiva de la actuación de la administración pública concretada en un acto administrativo, promovida por el particular afectado ante un órgano administrativo –generalmente el superior del órgano que llevo a cabo el acto recurrido-. Que conlleva el propósito de control de la legalidad en aras del interés legítimo vulnerado por el acto administrativo correspondiente (2016).

Pare Emilio Margaián:

Es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnarlo, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida (1985).

Así pues, respecto del recurso administrativo, podemos concluir que, es el medio de defensa al que tienen acceso los particulares que se han visto afectados por un acto de autoridad, que generalmente es substanciado y resuelto por el superior jerárquico de quien emitió el acto que se impugna, con la finalidad de que la autoridad que resuelva realice un análisis de legalidad y en su caso, anule, modifique, revoque o confirme la resolución o acto impugnado.

Respecto de la naturaleza jurídica del recurso administrativo, existen distintas acepciones, como acto y como derecho, de la relativa a un derecho, Agustín Gordillo en su Teoría General del Derecho Administrativo, señala que “el recurso es un derecho de los individuos, que integra su garantía constitucional, añade que este enfoque no es absoluto, pues del derecho del particular a recurrir se desprende luego su derecho a obtener una decisión al respecto” (2013).

Fernández Ruiz, señala que “es un derecho, puesto que es un medio de defensa, es decir, un derecho subjetivo del particular agraviado” (2016).

Para Miguel Alejandro López Olvera, el recurso administrativo:

Es un derecho que tiene el administrado para impugnar un acto administrativo, añade que nace de la propia constitución, por cuanto a dicha norma fundamental reconoce a todos los individuos el derecho de defensa, así como en tratados internacionales sobre derechos humanos que nuestro país ha firmado y ratificado (2007).

Así pues, debemos concluir que el recurso administrativo es un derecho que le es inherente al administrado que se ve afectado por alguna resolución o acto administrativo, el cual tiene fundamento constitucional y convencional.

Ahora bien, por lo que respecta a la siguiente clasificación existen autores que señalan al recurso como un acto.

Respecto de la concepción del recurso administrativo como acto Agustín Gordillo, refiere que debe de entenderse al recurso como acto puesto que nos

referimos al ejercicio efectivo y concreto del derecho de recurrir: O sea, a la presentación de del remedio procesal pertinente (2016).

Al efecto señala López Olvera, “la manifestación de la voluntad del administrado en interponer un recurso en sede administrativa, constituye un acto jurídico, consistente en pedir a la administración mediante el recurso, que modifique o revoque un acto o resolución administrativa” (2007).

Juan Carlos Cassagne, nos refiere que, “tratándose de una declaración de la voluntad del particular que produce efectos jurídicos respecto de la administración y las demás personas legitimadas en el procedimiento, es evidente que el recurso administrativo es un acto jurídico y no un derecho” (1985).

En atención a lo anterior podemos referir al recurso administrativo como un acto, puesto que es la forma en que se materializa la voluntad del administrado de recurrir un acto de autoridad que le causa una afectación directa, es decir, es la forma en que se hace efectivo el derecho de recurrir de los afectados.

Es importante mencionar que las acepciones referidas del recurso administrativo no son opuestas y hablar de estos dos diferentes sentidos que se dan al recurso administrativo son correctos, al efecto Gordillo señala que, “en diferentes sentidos, es correcto decir que el recurso es un derecho (como institución o remedio procesal que se tiene el derecho de ejercitar) o un acto (en cuanto interposición del remedio procesal, ejercicio del derecho precitado)” (2016).

Fernández Ruiz señala que:

Es dable afirmar que la naturaleza del recurso administrativo es doble, porque por una parte es un derecho un medio de defensa del particular agraviado, en tanto que por otro lado es una prerrogativa de la administración pública que le permite perfeccionar su actuación mediante la eliminación de sus errores y dislates (2016).

En ese tenor de ideas, coincidimos con las acepciones señaladas, es decir, consideramos la factibilidad de la complementariedad de percibir al recurso administrativo como un acto y como un derecho del administrado.

Una vez expuesta y analizada la naturaleza jurídica del recurso administrativo es necesario, detenernos a estudiar sus características, que Armienta

Hernández, refiere “como aquellas notas esenciales que todo recurso de esta naturaleza debe de contener” (2012), al efecto el citado autor enuncia ciertas características de los recurso que a manera esquemática, enlistaremos de la siguiente manera:

1. Su finalidad es controlar las decisiones de los órganos administrativos, para que estas se emitan conforme a derecho.
2. **Siempre habrá de interponerse ante un órgano de la administración pública para su trámite y resolución.**⁶⁴
3. Se puede presentar ya sea ante la misma autoridad que emitió el acto impugnado bien ante la misma autoridad si se trata de recurso jerárquico: en la inteligencia de que estas siempre **deberán ser órganos pertenecientes la administración activa.**⁶⁵
4. Solo están legitimados para establecerla el administrado, su representado o su apoderado legal.
5. El objeto del recurso administrativo es la verificación de la legalidad de actos de la administración pública.
6. Los recursos administrativos tienen como finalidad preservar la juridicidad de la actividad administrativa.
7. Los recursos administrativos se instauran para mantener la legalidad de los actos administrativos. (Hernández, 2012, pág. 77)

Gabino Fraga, señala que son características del recurso administrativo:

1. La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho a un interés legítimo del particular recurrente.
2. La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse.
3. La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.

⁶⁴ Una de las diferencias fundamentales a analizar en la Ley General es la tramitación de algunos de los recursos que prevé puesto que los mismos no atiende a esta forma procedimental.

⁶⁵ Es importante hacer esta mención pues si el recurso se interpone ante una autoridad ajena a la administración, como pudiera ser la judicial, ya no se trataría de un recurso administrativo sino jurisdiccional.

4. Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.
5. La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.; y
6. La obligación de la autoridad revisora de dictar una nueva resolución (Fraga, 2007, pág. 436).

Aunado a las anteriores y en total coincidencia con lo que señala López Olvera, tenemos “la opcionalidad de los recursos administrativos, en México en la actualidad, la gran mayoría de los recursos que establecen las leyes de naturaleza administrativa, son opcionales para los administrados” (2007).

En ese tenor de ideas consideramos como características doctrinales de los recursos administrativos las siguientes:

1. La existencia de un acto o resolución que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente que vulnere la esfera de derechos del gobernado.
2. Se presentará, substanciará y resolverá por un órgano de naturaleza administrativa.
3. El objeto de los recursos administrativos es resarcir los actos emitidos por la autoridad administrativa.
4. Debe de encontrar fundamento legal, en cual se prevean, plazo alguno para su interposición, particularidades para el ofrecimiento y desahogo de prueba, causales improcedencia y sobreseimiento, ente otras.
5. Las resoluciones que recaigan al recurso, pueden modificar, revocar o confirmar el acto administrativo impugnado.

4.1.3. Ontología y características de los recursos jurisdiccionales.

Agustín Gordillo, refiere a los recursos jurisdiccionales como “aquellos que naturalmente son los que se tramitan ante un tribunal de justicia, imparcial e independiente” (1964).

Jordi Nieva Fenoll refiere que “los recursos son medios de impugnación de resoluciones judiciales que aún no son firmes. Según el tipo concreto admiten la impugnación de providencias, autos y sentencias” (2015).

Al respecto es importante mencionar que la doctrina hace una diferencia específica entre medios de impugnación y recursos, al efecto Cipriano Gómez Lara, refiere que “todo recurso es, en realidad, un medio de impugnación; contrariamente, existen medios de impugnación que no son recursos” (2009).

Para Eduardo Coutere, el recurso “es el medio técnico de impugnación y subsanación de los errores de que eventualmente puede adolecer una resolución judicial, dirigida a provocar la rescisión de la misma, ya sea por el juez que la dictó o por otro superior jerárquico” (1976).

Jesús Ovalle favela, refiere que:

Los recursos pueden ser tanto horizontales (como es la revocación, en la mayor parte de los ordenamientos procesales) como verticales (la apelación, la queja, la denegada apelación, la revisión, etc.). Se puede afirmar que los recursos más importantes son precisamente los verticales (2001).

Así pues, de las definiciones doctrinales anteriormente citadas podemos establecer como características de los recursos jurisdiccionales las siguientes:

1. Proceden en contra de autos, resoluciones interlocutorias o resoluciones que pongan fin a un juicio emitidas por órganos jurisdiccionales.
2. Que sea interpuesto y resuelto por un órgano de carácter jurisdiccional, que se encuentra dentro de la estructura del mismo ente jurisdiccional que emitió el acto o resolución que se impugna.
3. La finalidad de los recursos jurisdiccionales es revocar las resoluciones o actos que se impugna por ese medio que no se encuentren expedidos conforme a la legislación aplicable, es decir, carezcan de legalidad.

En ese orden de ideas, a efecto de identificar los elementos que diferencian los tipos de recursos en este apartado expuestos, se considera pertinente el esquema siguiente:

Tabla 16.

Diferencias entre recursos administrativos y recursos jurisdiccionales.

Recurso Administrativo	Recurso Jurisdiccional
------------------------	------------------------

<ul style="list-style-type: none"> • Procede en contra de actos o resoluciones emitidas por una autoridad administrativa. • Se presenta y substancia ante una autoridad de naturaleza administrativa. • Es resuelto por el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto o resolución impugnado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procede contra autos o sentencias interlocutorias o definitivas emitidas por un órgano jurisdiccional. • Se interpone y substancia ante un órgano jurisdiccional. • Es resuelto por el superior jerárquico, un órgano colegiado o un órgano jurisdiccional de mayor jerarquía.
--	--

Fuente: Elaboración propia.

Así pues, podemos advertir que la gran diferencia a nuestro punto de vista radica en la naturaleza jurídica de la autoridad que emite el acto que se impugna, en la naturaleza del mismo acto y en la autoridad que resuelve.

4.1.4 Los recursos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Es importante precisar que los recursos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas los podemos dividir en tres rubros que son los siguientes: (a) Recursos administrativos; (b) Recursos que contienen elementos de recursos administrativos y jurisdiccionales;⁶⁶ y (c) Recursos jurisdiccionales.

Lo anterior puede esquematizarse en los siguientes términos:

⁶⁶ Para efectos del estudio que en este trabajo se realiza, a estos recursos los denominaremos mixtos, pues consideramos que cuentan con elementos tanto de los recursos administrativos como de los recursos jurisdiccionales.

Tabla 17.

Naturaleza jurídica y procedencia de los recursos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Nombre		Naturaleza	Procedencia	Obligatoriedad
Recurso de Revocación.	de	Administrativa.	En contra de sanciones por faltas administrativas no graves.	Optativo.
Recurso de Inconformidad.	de	Mixta.	En contra de: <ul style="list-style-type: none"> • Calificación de faltas administrativas no graves. • Abstención de inicio de procedimiento. • Abstención de sanción. 	Optativo.
Recurso de Reclamación.	de	Mixta.	Resoluciones que: <ul style="list-style-type: none"> • Admitan, desechen o tengan por no presentado el IPRA. • Admitan, desechen o tengan por no presentado la contestación. • Admitan, desechen o tengan por no presentado alguna prueba. • Decreten o nieguen el sobreseimiento antes del cierre de instrucción. • Admitan o rechacen la intervención del tercero interesado. 	Optativo.
Recurso de Apelación.	de	Jurisdiccional.	En contra de resoluciones emitidas por los Tribunales de justicia administrativa locales y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.	Optativo.
Recurso de Revisión.	de	Jurisdiccional.	En contra de resoluciones emitidas por los Tribunales de justicia administrativa locales y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en términos de la Ley de Amparo.	Optativo.

Fuente: Elaboración propia.

Dentro del primer rubro se ubica el Recurso de Revocación, el cual, atiende íntegramente a la naturaleza jurídica del recurso administrativo, pues entre otras cosas, es interpuesto ante la autoridad que emitió el acto que se recurre y es resuelto por el superior jerárquico de este, es decir, una autoridad que es parte de la estructura del ente administrativo que emitió el acto.

Respecto de la segunda clasificación que hemos realizado, se encuentran el Recurso de Inconformidad y el Recurso de Reclamación, los cuales, como característica principal, se refiere a la sustanciación y resolución del mismo, pues

ambos recursos son presentados ante la autoridad que emitió el acto, en la mayoría de los supuestos, autoridades administrativas y son resueltos por el órgano jurisdiccional competente, en el caso concreto el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

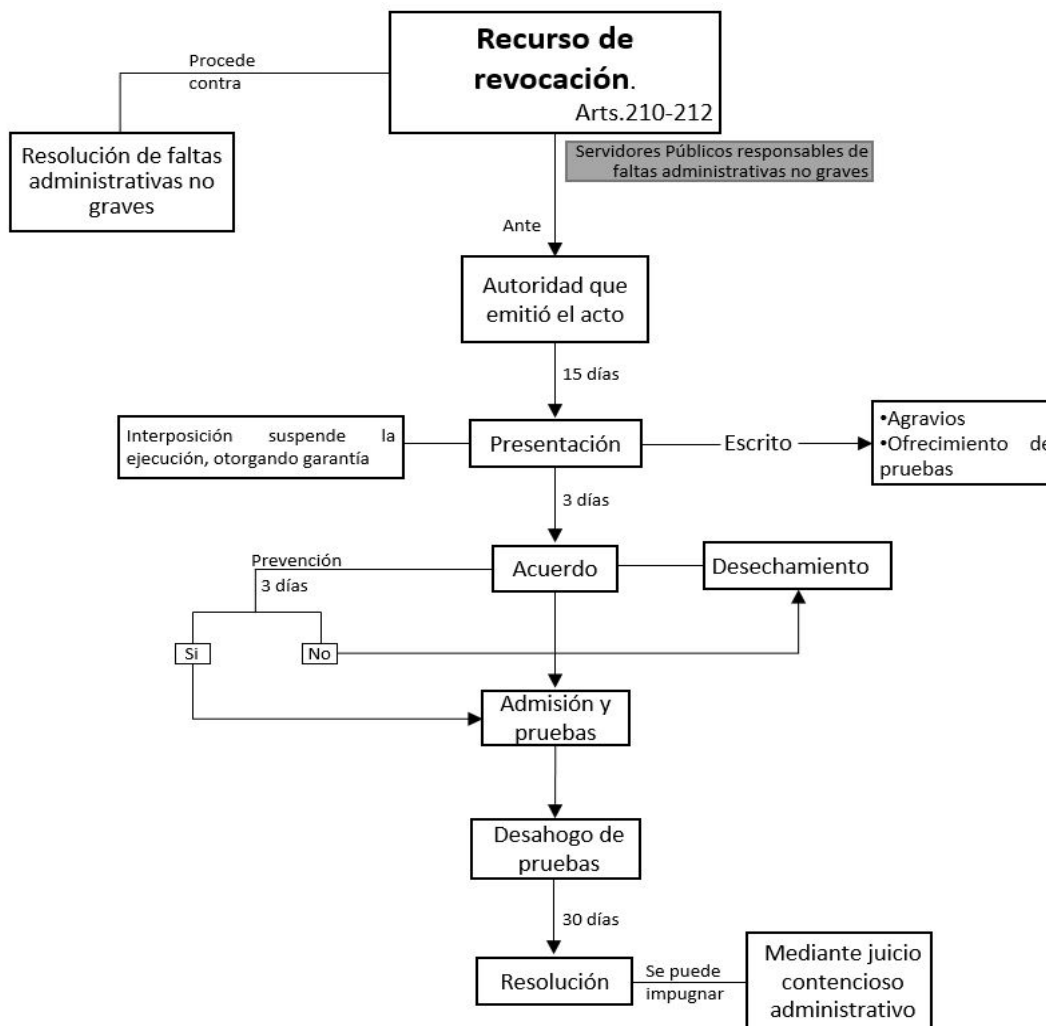
Dentro de nuestro último rubro, encontramos al Recurso de Apelación y el Recurso de Revisión, ambos son de naturaleza meramente jurisdiccional puesto que los mismos proceden contra resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y del cual resolverá un órgano de naturaleza jurisdiccional.

4.2 El Recurso de Revocación y su Similitud con el Recurso Administrativo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En el presente subtema analizaremos el Recurso de Revocación, el cual encuentra su fundamento en la Sección Primera, del Capítulo III, del Título Segundo del Libro Segundo de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, al efecto analizaremos: 1) Partes facultada para su interposición y supuestos de procedencia; 2) Procedimiento del recurso; 3) Autoridad que lleva a cabo su tramitación y en su caso la autoridad que emite la resolución, y 4) Ventajas y desventajas del recurso de mérito.

Cabe recalcar que es un recurso que se presenta ante la autoridad que emitió el acto que se impugna y del cual resolverá el superior jerárquico o el servidor público habilitado para tales efectos, sus generalidades y procedimiento lo esquematizaremos de la siguiente manera:

Figura 11. Procedimiento del recurso de revocación previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas



Fuente: Elaboración propia.

4.2.1 Sujetos legitimados para su interposición y supuestos de procedencia del Recurso de Revocación.

De conformidad con lo establecido en el artículo 210⁶⁷ de la Ley General se encuentran facultados para interponer el Recurso de Revocación, los servidores

⁶⁷ **Artículo 210.** Los Servidores Públicos que resulten responsables por la comisión de Faltas administrativas no graves en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto en el presente Título por las Secretarías o los Órganos internos de control, podrán interponer el recurso de revocación ante la autoridad que emitió la resolución dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

públicos que resulten responsables por la comisión de faltas administrativas no graves.

Según lo establecido en el mismo ordenamiento legal, las resoluciones que recaigan al recurso, podrán ser impugnadas ante los tribunales vía juicio contencioso administrativo, es decir la resolución que recaiga al Recurso de Revocación podrá ser impugnado ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o sus homólogos en las entidades federativas.

4.2.2 Procedimiento.

En ese orden de ideas, podemos enlistar el procedimiento para su tramitación de la siguiente manera:

1. Escrito que se presenta ante la autoridad resolutora, pudiendo ser la Secretaría de la Función Pública o el Órgano Interno de Control, según corresponda, dentro del plazo de 15 días hábiles después de que surta efectos la notificación correspondiente.
2. La autoridad acordará sobre su admisión, prevención o desechamiento, cuando se ofrezcan pruebas se pronunciará sobre las mismas, dentro de los 3 días hábiles siguiente a su interposición.

En su caso se prevendrá al recurrente el cual tendrá un plazo de 3 días para desahogar la prevención correspondiente y de no ser atendida se desechará el recurso.

3. La autoridad tendrá un plazo de 30 días hábiles después del desahogo de las pruebas correspondientes para emitir la resolución correspondiente, y;
4. Se notificará al interesado, dentro de las siguientes 72 horas a la emisión de la resolución correspondiente.

La procedencia y sustanciación del Recurso de Revocación es muy similar a la establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán impugnables ante los Tribunales, vía el juicio contencioso administrativo para el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, o el juicio que dispongan las leyes que rijan en esa materia en las entidades federativas según corresponda.

Servidores Público, con la salvedad que en este recurso la Ley General hace una referencia específica en cuanto a que este medio solo procederá en contra de las sanciones impuestas por faltas administrativas no graves, siendo que la Ley Federal solo refiere que procedía en contra de las resoluciones administrativas que señalara que los servidores públicos resultaron responsables.

De un análisis integral de la regulación de tal medio de impugnación en la Ley General, podemos advertir que la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución que se recurre siempre que: 1) Así lo solicite el recurrente, y 2) No se contravengan disposiciones de orden público y no se siga perjuicio al interés social.

Al igual que pasa en el juicio contencioso administrativo o juicio de amparo, en caso de que sea procedente la suspensión, pero se pueda ocasionar un daño o perjuicio a un tercero y que la misma se conceda, el interesado deberá otorgar garantía suficiente para reparar en su caso el daño e indemnizar los perjuicios que el otorgamiento de la suspensión pudieran causar a terceros.

En caso de que la afectación a terceros no pueda ser estimable en dinero la autoridad que resuelva el recurso fijará el monto que se deberá cubrir por concepto de garantía, cabe recalcar que, respecto de la suspensión, la autoridad contará con un plazo de veinticuatro horas para acordar lo pertinente.

4.2.3 Autoridades encargadas de tramitar y resolver sobre el Recurso de Revocación.

La interposición del recurso administrativo que nos ocupa se realiza ante la autoridad que emitió la resolución por medio de la cual se declara que el servidor público es responsable por la comisión de faltas administrativas no graves. La Ley General no establece claramente quién será la autoridad que resolverá el recurso, sin embargo, de una interpretación integral y en atención a los elementos doctrinales analizados se concluye que es la propia autoridad que emitió la resolución que se impugna quien conocerá y resolverá sobre tal recurso, o el servidor público facultado para tales efectos, pero dentro de la estructura de organismo que emitió la resolución que se impugna.

Sirve de sustento y de ejemplo a nuestra conclusión lo que establece el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública en su artículo 60 fracción XIV,⁶⁸ el cual refiere que el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control de esa Secretaría con el apoyo de las Direcciones de Responsabilidades e Inconformidades, será el encargado de substanciar los Recursos de Revocación que interpongan servidores públicos adscritos a tal Secretaría, en contra de las resoluciones que los afecten⁶⁹, así como de proponer al Titular del Órgano Interno de Control de la Secretaría los proyectos de resolución para tales recursos.

En ese orden de ideas, de conformidad con lo establecido en el artículo 59 fracción III, numeral 12⁷⁰ del Reglamento Interior, se establece que le corresponde al Titular del Órgano Interno de Control de la Secretaría, verificar que las actuaciones de la misma se apeguen a las disposiciones jurídicas aplicables mediante el ejercicio de acciones como la de resolver el Recurso de Revocación que se promueva en contra de las resoluciones que impongan sanciones administrativas, por la comisión de faltas administrativas no graves.

⁶⁸ **ARTÍCULO 60.-** El Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control de la Secretaría tiene las atribuciones siguientes:

...

XIV. Substanciar, con el apoyo del personal adscrito a las Direcciones de Responsabilidades e Inconformidades, los recursos de revocación que interpongan los Servidores Públicos de la Secretaría en contra de las resoluciones que los afecten, así como proponer al Titular del Órgano Interno de Control de la Secretaría los proyectos de resolución para dichos recursos;

⁶⁹ De una interpretación integral de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública por resoluciones que los afecten debemos de entender a aquellas por las cuales se determina que el servidor público es responsable de la comisión de faltas administrativas no graves.

⁷⁰ **ARTÍCULO 59.-** El Titular del Órgano Interno de Control de la Secretaría tiene las atribuciones siguientes:

...

III. Verificar que las actuaciones de la Secretaría se apeguen a las disposiciones jurídicas aplicables, mediante el ejercicio de las acciones siguientes:

...

12. Resolver el recurso de revocación que interpongan los Servidores Públicos de la Secretaría respecto de las resoluciones por las que se les impongan sanciones administrativas, y dar seguimiento al cumplimiento de las resoluciones dictadas por los órganos jurisdiccionales;"

No debe de pasar inadvertido que de conformidad con el artículo 5 fracción II inciso b⁷¹ del Reglamento interno que analizamos, en concatenación con lo establecido en el numeral 60 fracción VII⁷² del mismo ordenamiento, el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública, funge como Autoridad Substanciadora y para el caso de faltas administrativas no graves también como Autoridad Resolutora.

Lo anteriormente expuesto lo podemos sintetizar de la siguiente manera:

1. Titular del Área de Responsabilidades del OIC de la Secretaría de la Función Pública, es el encargado de substanciar y resolver en caso de faltas administrativas no graves.
2. En caso de sanción por la comisión de faltas administrativas no graves y su impugnación mediante la interposición del Recurso de Revocación, el Titular del Área de Responsabilidades del OIC de la Secretaría de la Función Pública será el encargado de conocer y substanciar el mismo.
3. El Titular del Área de Responsabilidades del OIC de la Secretaría de la Función Pública, propondrá al Titular del OIC de dicha Secretaría, los proyectos de resolución para tales recursos.
4. El Titular del OIC de la Secretaría de la Función Pública, en ejercicio de sus atribuciones de verificar que las funciones de la Secretaría se desarrollen con apego a las disposiciones legales aplicables, resolverá sobre el Recurso de Revocación.

⁷¹ **ARTÍCULO 5.-** Para efectos de las atribuciones que la Ley de Responsabilidades le confiere a la Secretaría, serán consideradas como Autoridades Investigadoras, Sustanciadoras y Resolutoras, las unidades administrativas siguientes:

...
II. Autoridades Substanciadoras:

...
b) Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control de la Secretaría;

⁷² **ARTÍCULO 60.-** El Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control de la Secretaría tiene las atribuciones siguientes:

...
VII. Emitir la resolución que corresponda en el procedimiento de responsabilidades administrativas por Faltas Administrativas no Graves, así como emplazar a las partes a oírlo;

Por tanto, quedan evidenciadas las aseveraciones realizadas al comienzo del presente apartado, es decir, el Recurso de Revocación es un recurso administrativo que se presenta ante la autoridad que emitió la resolución que se impugna y que es resuelto por su superior jerárquico, lo que atiende a todas las luces a la naturaleza jurídica del recurso administrativo.

Sin menoscabo de lo anteriormente expuesto, la Ley General no refiere de manera textual los sentidos o efectos que pueden tener las resoluciones a tal medio de impugnación, pero en atención a su naturaleza jurídica, advertimos que la resolución al recurso podrá:

1. Desecharlo por improcedente o sobreseer.
2. Confirmar el acto impugnado.
3. Declarar la inexistencia, nulidad o revocar para efectos el acto impugnado.
4. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado.

Es importante señalar que, en atención a lo estudiado respecto de este recurso, se corroboran las cuestiones doctrinales planteadas al comienzo del presente capítulo, respecto de los recursos administrativos, pues el Recurso de Revocación engloba las siguientes características:

1. Se da a partir de la emisión de un acto administrativo que causa un perjuicio a la esfera de derechos del gobernado, en el caso concreto el servidor público
2. Es presentado ante la autoridad administrativa que emitió el acto que se impugna, en este caso ante el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública.
3. Es resuelto por el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna, en el caso que nos ocupa, por el Titular del Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública.
4. Se resuelve en ejercicio de las facultades de la autoridad administrativa de resarcir, las deficiencias que se pudieran observar durante la

tramitación del procedimiento correspondiente y las que se puedan advertir en la emisión de la resolución que se recurre.

Así pues, podemos concluir que el Recurso de Revocación atiende íntegramente a la naturaleza jurídica de los recursos administrativos por las razones ya expuestas en relación con las características doctrinales referidas al comienzo del presente capítulo.

4.2.4 Ventajas y desventajas.

Sin menoscabo de las referencias realizadas respecto del Recurso de Revocación advertimos que el mismo presenta ventajas y desventajas, en su procedimiento, determinación y cuestiones legales contenidas en la Ley General, mismas que se esquematizan de la siguiente manera:

Tabla 18.

Ventajas y desventajas del recurso de revocación previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Recurso de Revocación.	
Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> • Es una ventaja que en la LGRA se establezca la tramitación del presente recurso solo para la resolución que determina la comisión del servidor público por faltas administrativas no graves, pues representa un medio de impugnación específico para tal determinación. • Al ser un recurso administrativo es resuelto por el superior jerárquico de quien emitió la resolución recurrida, y no es necesaria la intervención de un órgano jurisdiccional máxime si solo se trata de faltas administrativas no graves, las cuales no representan, por ejemplo, un menoscabo al patrimonio de la Hacienda Pública o un delito. • Es un recurso administrativo que atiende a la naturaleza jurídica del mismo. • Al ser un recurso administrativo la resolución que recaiga a este puede ser impugnada vía juicio contencioso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Al ser un recurso resuelto por “El superior jerárquico” no resulta tan objetivo el estudio y resolución del mismo. • La ley es vaga al determinar por quien será resuelto dicho recurso pues solo establece las secretarías, los titulares de OIC “o a quien se delegue esta facultad”, en esta falta de especificidad deja al libre albedrío de las entidades de la administración pública la designación de quien debe resolver dicho recurso, no dotando así al cien por ciento de legitimidad a quien lo realice y de legalidad en la resolución del mismo. • En ese orden de ideas los entes de la administración pública deberán de determinar en sus reglamentos internos los funcionarios indicados o las áreas específicas para conocer de dicho recurso. • Este recurso solo se encuentra al alcance del servidor público que resulte afectado por el acto administrativo que le causa perjuicio, y no así por ejemplo al alcance de los denunciantes.

Fuente: Elaboración propia.

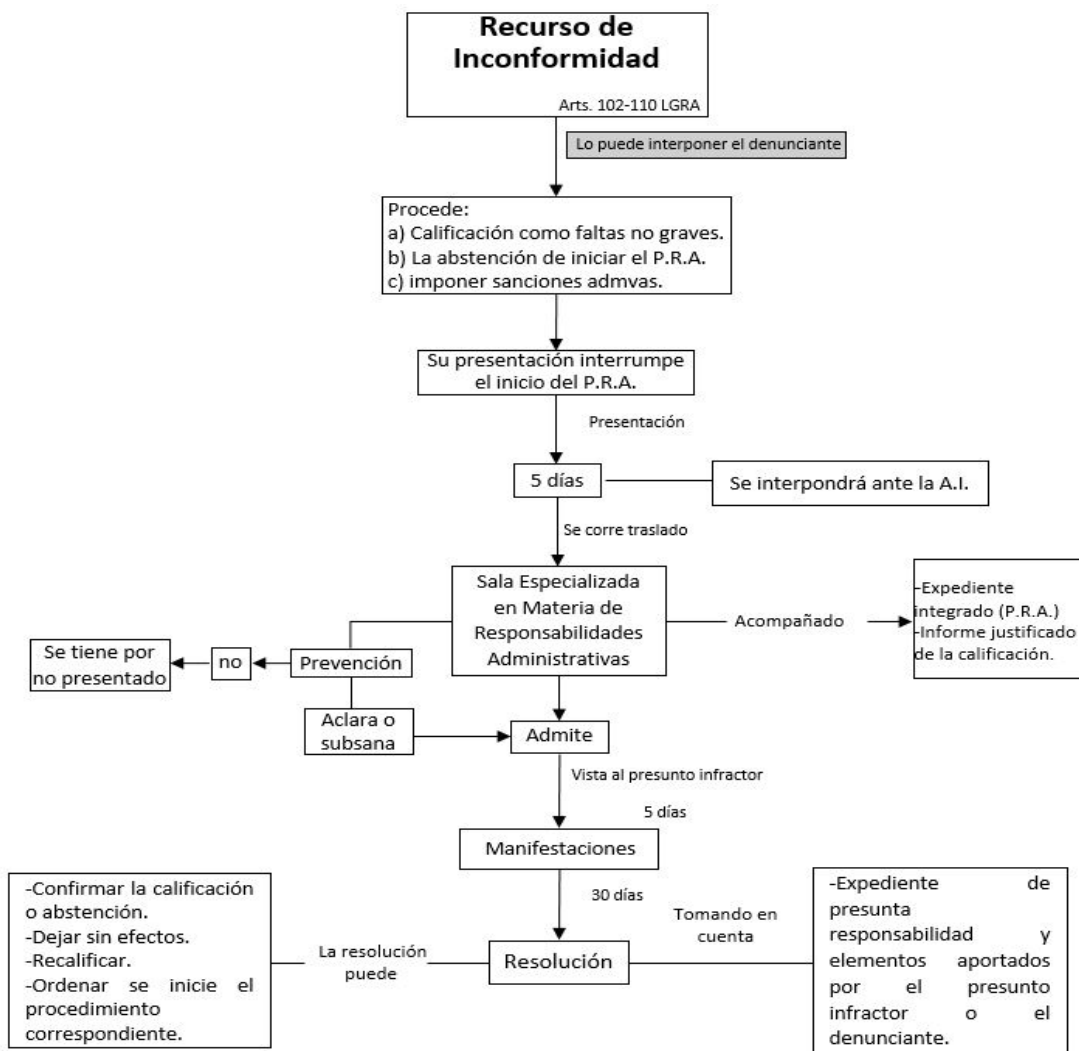
4.3 Recurso de Inconformidad y la Facultad de los Denunciantes para Promoverlo.

Sobre el presente recurso analizaremos: 1) Parte facultada para interponerlo y supuestos de procedencia, 2) Procedimiento, 3) Autoridad que lleva a cabo el procedimiento respectivo y en su caso emite la resolución respectiva, y 4) Ventajas y desventajas.

Cabe recalcar que todas las cuestiones a desarrollarse respecto del Recurso de Inconformidad se encuentran reguladas en el Capítulo IV, del Título Primero del Libro Segundo de la Ley General.

Así se trata de un recurso que se presenta ante la Autoridad Investigadora, Substanciadora o Resolutora y se resuelve por Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o sus homologas locales; sus generalidades y procedimiento pueden esquematizarse de la siguiente manera:

Figura 12. Procedimiento del recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.



Fuente: Elaboración propia.

4.3.1 Sujetos legitimados para su interposición y supuestos de procedencia del Recurso de Inconformidad.

De conformidad con el artículo 102⁷³ de la Ley General este recurso puede ser interpuesto por el denunciante y procede en contra de las siguientes determinaciones:

⁷³ **Artículo 102.** La calificación de los hechos como faltas administrativas no graves que realicen las Autoridades investigadoras, será notificada al Denunciante, cuando este fuere identificable. Además de establecer la calificación que se le haya dado a la presunta falta, la notificación también contendrá de manera expresa la forma en que el notificado podrá acceder al Expediente de presunta responsabilidad administrativa.

1. En contra de la calificación que realice la Autoridad Investigadora, de una falta administrativa, como no grave.
2. En contra de la abstención de la Autoridad Substanciadora de iniciar el procedimiento de responsabilidades administrativas en contra de los servidores públicos, de los que se advierta que incurrieron en acto u omisión alguna, señaladas como faltas administrativas.
3. En contra de la abstención de la Autoridad Resolutora de sancionar al servidor público que haya resultado responsable por la comisión de algún acto u omisión señalado como falta administrativa, que no cause daño ni perjuicio a la Hacienda Pública, en cualquiera de los tres órdenes de gobierno, o al patrimonio de los entes públicos y que se actualice algunas de las hipótesis referidas en el artículo 101 de la Ley General.

4.3.2 Procedimiento.

El procedimiento para la tramitación y resolución del recurso que estudiamos, lo podemos enlistar de la siguiente manera:

1. La presentación del escrito de impugnación deberá realizarse ante la Autoridad Investigadora, que realizó la calificación de la falta administrativa.
2. La Autoridad Investigadora correrá traslado del escrito, junto con el expediente integrado y un informe en donde se justifique la calificación realizada a la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas que corresponda.
3. En caso de que el escrito sea obscuro o irregular la Sala Especializada requerirá al promovente para que dentro del término de 5 días subsane las deficiencias o realice las aclaraciones correspondientes, en caso contrario, se tendrá por no presentado el recurso.

La calificación y la abstención a que se refiere el artículo 101, podrán ser impugnadas, en su caso, por el Denunciante, mediante el recurso de inconformidad conforme al presente Capítulo. La presentación del recurso tendrá como efecto que no se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa hasta en tanto este sea resuelto.

4. Realizadas las aclaraciones correspondientes o subsanado lo observado, o en su caso se cumpla con los requisitos de ley, se admitirá a trámite el Recurso de Inconformidad.
5. Una vez admitido el recurso, se dará vista al presunto infractor para que en el término de 5 días realice las manifestaciones que a su derecho convengan y ofrezca las pruebas que estime pertinentes.
6. Por último, la Sala Especializada contará con un plazo de 30 días hábiles para resolver sobre el recurso.

Es importante señalar que el plazo para presentación del escrito de impugnación es de 5 días hábiles contados a partir de que surta efectos la notificación del acto que se recurra.

Cabe recalcar que la Ley General, prevé los requisitos del escrito por el cual se interponga el Recurso de Inconformidad, que a saber son: 1) Nombre y domicilio del recurrente; 2) Fecha en que se notificó la calificación de falta administrativa⁷⁴ que se impugna; 3) Razones y fundamentos, por los que, a razón del recurrente, la calificación del acto es incorrecta, y 4) Firma autógrafa del recurrente.⁷⁵

Según lo establecido por la misma Ley General el recurrente deberá de acompañar su escrito de las pruebas que estime necesarias, en caso de que los argumentos contra la calificación realizada recaigan solamente sobre aspectos de derecho dicho requisito no debe de ser cumplido.

Otro punto a recalcar es que la interposición de recurso tendrá como efecto que no se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa, hasta en tanto se resuelva.

⁷⁴ Es importante señalar que el artículo 109 de la Ley General que prevé los requisitos del escrito de Recurso de Inconformidad, señala que se deberá de señalar la fecha en que se notificó la calificación de la falta administrativa que se impugna, dejando de lado hacer referencia a los otros dos supuestos de procedencia del recurso que son la abstención de iniciar el procedimiento de responsabilidades administrativas y la de sancionar a servidores públicos.

⁷⁵ Por falta de este requisito, el escrito por el que se interpone el Recurso de Inconformidad se tendrá por no presentado.

4.3.3 Autoridades encargadas de tramitar y resolver sobre el Recurso de Inconformidad.

Ahora bien, por lo que respecta a quien conoce y resuelve del recurso cabe recalcar que el mismo se presenta ante la autoridad que emitió el acto que se impugna y que resolverá la Sala Especializada del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o sus homólogos locales.⁷⁶

Una vez recibido el escrito por el que se interpone el Recurso de Inconformidad del denunciante, se correrá traslado a la Sala correspondiente a fin de que previos tramites de ley emita la resolución respectiva, dicho traslado se acompañará del expediente integrado de presunta responsabilidad administrativa, así como un informe en donde se justifique la calificación impugnada.

Es importante mencionar que el artículo 104⁷⁷ de la Ley General, en el cual se prevé lo anteriormente expuesto, solo hace referencia a que la Autoridad Investigadora realizará un informe justificado respecto de la calificación de la falta administrativa como no grave, no así de la abstención de inicio de procedimiento o de sanción, que de una análisis integral de la Ley General y del procedimiento de responsabilidades son abstenciones que se realizarán por la Autoridad Substanciadora o Resolutora.

En atención a lo anteriormente señalado respecto de la omisión de la Ley General de señalar el procedimiento para el caso de las abstenciones, consideramos que, respecto de la abstención del inicio de procedimiento administrativo, el Recurso de Inconformidad se presentará ante la Autoridad Substanciadora, quien será la encargada de recibir el escrito de impugnación y

⁷⁶ Respecto de esta parte del procedimiento no pasa inadvertida la similitud conforme al procedimiento que refiere la Ley de Amparo para la interposición y tramitación del Amparo Directo, el cual señala que la demanda de amparo deberá de presentarse ante la autoridad responsable, quien dentro de los cinco días siguientes deberá entre otras cuestiones, remitir al Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, el informe con justificación acompañado de la demanda de amparo, los autos del juicio original con sus anexos y la constancia de traslados a las partes.

⁷⁷ **Artículo 104.** El escrito de impugnación deberá presentarse ante la Autoridad investigadora que hubiere hecho la calificación de la falta administrativa como no grave, debiendo expresar los motivos por los que se estime indebida dicha calificación.

Interpuesto el recurso, la Autoridad investigadora deberá correr traslado, adjuntando el expediente integrado y un informe en el que justifique la calificación impugnada, a la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas que corresponda.

elaborar el informe correspondiente en el que se señale la justificación por la cual no se inició el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de la abstención de sanción, el procedimiento referido se llevará a cabo ante la Autoridad Resolutora, es decir, será la encargada de recibir el escrito de impugnación y remitirlo a la Sala Especializada correspondiente acompañado del informe justificado.

Así pues, podemos advertir que la resolución del Recurso de Inconformidad corresponde a la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Vale la pena hacer la anotación relativa a que del análisis integral del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no se advierte como tal la competencia específica para conocer sobre este recurso, es decir, la competencia del Tribunal se advierte un tanto genérica, a diferencia de como sucede respecto de otros recursos como más adelante se analizarán.

Lo anterior, pues tomando en consideración lo establecido en el artículo 39 fracción V⁷⁸ de la Ley Orgánica, el cual prevé la facultad de los Magistrados Instructores de tramitar y formular los proyectos de resolución de recursos que le competen, por tanto consideramos que la facultad del Tribunal para conocer sobre el recurso de inconformidad un tanto genérica.

En atención a lo anterior, cabe resaltar que el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su artículo 23 fracción VI,⁷⁹

⁷⁸ **Artículo 39.** Los Magistrados instructores de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, tendrán las siguientes atribuciones:

V. Admitir, desechar y tramitar los incidentes y recursos que le competan, formular los proyectos de resolución, de aclaraciones de la resolución y someterlos a la consideración de la Sala;

⁷⁹**Artículo 23.-** El Tribunal contará con Salas Regionales Especializadas cuya denominación, sede, competencia y materia de conocimiento será la siguiente:

(...)

VI. Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, que tendrán competencia material para imponer sanciones a los servidores públicos y particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, y tramitar y resolver los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas y actos a que se refiere el artículo 38 de la Ley. Dichas Salas Especializadas serán las siguientes:

establece que el Tribunal contará con cinco salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas con distintas sedes y competencias por circunscripción territorial en todo el país.

Para el caso de la resolución del Recurso de Inconformidad el Tribunal deberá de tomar en cuenta la investigación que conste en el expediente de presunta responsabilidad administrativa y los elementos que aporten en su caso el denunciante o el presunto infractor de conformidad con lo establecido en el artículo 108⁸⁰ de la Ley General.

Por último, de una interpretación del artículo 110⁸¹ de la Ley General, se advierte que las resoluciones del recurso que estudiamos, pueden dividirse en cuatro rubores que consisten en:

1. Confirmación.

- a)** De la Calificación como falta administrativa no grave que se impugno.
- b)** De la abstención de inicio de procedimiento administrativo de responsabilidades administrativas.

a) Primera Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la Ciudad de México, con competencia en la circunscripción territorial que comprende la Ciudad de México y los Estados de México y Morelos.

b) Segunda Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la Ciudad de México, con competencia en la circunscripción territorial que comprende la Ciudad de México y los Estados de Guanajuato, Hidalgo y Querétaro;

c) Tercera Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la Ciudad de Puebla de los Ángeles, Puebla, con competencia en la circunscripción territorial que comprende los Estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán;

d) Cuarta Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, con competencia en la circunscripción territorial que comprende los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora.

e) Quinta Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la Ciudad de Torreón, Coahuila, con competencia en la circunscripción territorial que comprende los Estados de Nuevo León, Chihuahua, Coahuila, Durango, Tamaulipas y Zacatecas.

⁸⁰ **Artículo 108.** El recurso será resuelto tomando en consideración la investigación que conste en el Expediente de presunta responsabilidad administrativa y los elementos que aporten el Denunciante o el presunto infractor. Contra la resolución que se dicte no procederá recurso alguno.

⁸¹ **Artículo 110.** La resolución del recurso consistirá en:

I. Confirmar la calificación o abstención, o

II. Dejar sin efectos la calificación o abstención, para lo cual la autoridad encargada para resolver el recurso, estará facultada para recalificar el acto u omisión; o bien ordenar se inicie el procedimiento correspondiente.

- c) De la abstención de sanción.
- 2. Dejar sin efectos.
 - a) La calificación como falta administrativa no grave.
 - b) La abstención de inicio de procedimiento administrativo de responsabilidades administrativas.
 - c) La abstención de sanción.
- 3. Recalificar el acto u omisión.
- 4. Inicio de procedimiento correspondiente.

Por todo lo anterior podemos concluir que se trata de un recurso que se presenta en sede administrativa y se resuelve en sede jurisdiccional, lo cual a todas luces es un nuevo paradigma en cuanto a los recursos que ahora no pueden calificarse como administrativos o jurisdiccionales, pues de conformidad con las características referidas al inicio del presente capítulo parecería un recurso administrativo, pero en atención a su tramitación y resolución advertimos que dichas cuestiones son diferentes y se mezcla con las características de los recursos jurisdiccionales.

Por ello, desde el punto de vista doctrinal el Recurso de Inconformidad no cumple con las características, naturaleza jurídica y elementos del recurso administrativo, por las siguientes cuestiones:

1. Es un recurso que se presenta ante la autoridad administrativa que emitió el acto que se impugna, pero que es resuelto por una instancia jurisdiccional como lo es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
2. No encontramos una relación de jerárquica entre la autoridad que emite el acto administrativo que se impugna y la autoridad que resuelve sobre el mismo.
3. Se advierte la necesidad de que la autoridad que emite el acto administrativo que se impugna justifique la emisión del mismo, por tanto, advierte tintes de una controversia y no como un recurso meramente de legalidad.

4.3.4 Ventajas y desventajas.

Por último, sin menoscabo de las características del recurso de inofirmidad o su adecuación o no con la naturaleza jurídica del recurso administrativo, advertimos que el mismo cuenta con ventajas y desventajas, así como la redacción de la Ley General, mismas que se esquematizan de la siguiente manera:

Tabla 19.

Ventajas y desventajas del recurso de inofirmidad previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

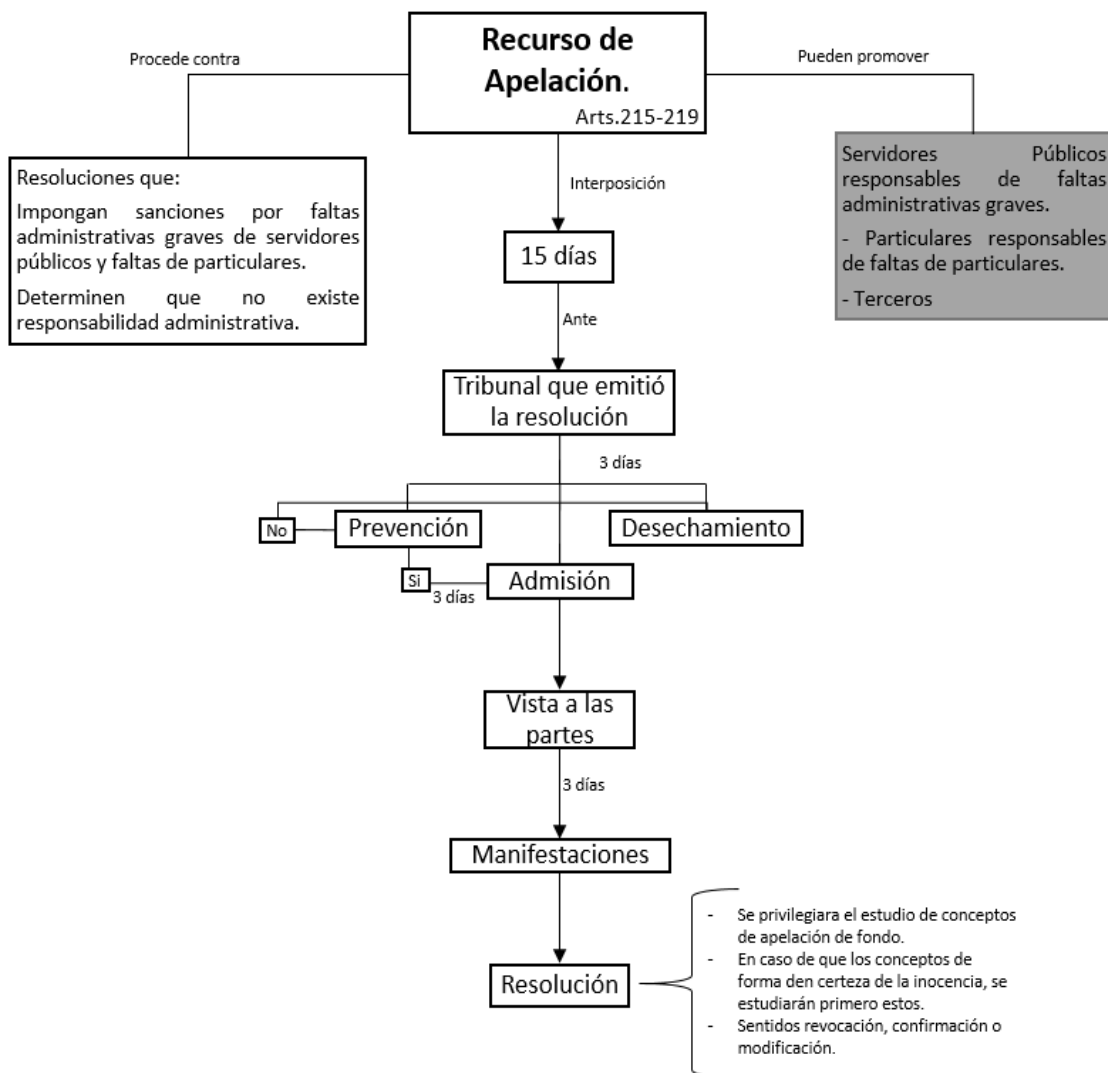
Recurso de Inofirmidad	
Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> • Es una prerrogativa que la Ley General otorga a los denunciantes. • Al ser un recurso novedoso en la nueva Ley General brinda mayor certeza jurídica para los recurrentes que en este caso los denunciantes. • Al ser un recurso administrativo resuelto por un organo jurisdiccional da mayor certeza jurídica a la resolución que recae a éste. • Es un recurso que se puede interponer en contra de un acto que no son necesariamente una determinacion o resolucíon que ponga fin a una instancia, como el caso de la calificación de la falta administrativa. • Se vuelve una especie de controversia puesto que se corre traslado a la contraparte para que haga manifestaciones al respecto. • La vista que se le da a la contraparte y las manifestaciones que este realice se dan antes de que llegue al órgano jurisdiccional lo que permite aminorar las funciones a desempeñar del mismo en la resolucíon del recurso referido. • Conforme a las cuestiones doctrinales señaladas la posibilidad de la autoridad de enmendar los errores realizados durante la tramitación o con la emisión del acto que se impugna, no se advierte que la autoridad cuente con tal prerrogativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Al ser resuelto por un organo jurisdiccional en este caso el Tribunal, acrecenta la carga de trabajo para un órgano que se debe de constreñir a la resolucíon de faltas administrativas graves de servidores públicos o por particulares relacionados con las mismas en el caso de las salas especializadas en materia de responsabilidad administrativa. • El plazo concedido para su interposición es muy corto. • Establece plazos muy cortos para su resolucíon y atendiendo a lo ya establecido resulta difícil que el organo jurisdiccional pueda atenderlos dentro de los plazos otorgados. • La Ley se limita a enunciar el procedimiento del recurso en cuanto a la calificación de faltas administrativas y no así de las abstencíones señaladas en contra de las cuales también procede el recurso

Fuente: Elaboración propia.

4.4 Recurso de Reclamación Inconsistencias o Aciertos y Viabilidad Operativa.

En el presente apartado estudiaremos el Recurso de Reclamación previsto en la Sección Segunda, del Capítulo III, del Título Segundo del Libro Segundo de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Es un recurso que se presenta ante la autoridad que emite el acto que se impugna pudiendo ser esta la Autoridad Substanciadora o Resolutora y sobre el cual resolverá el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sus generalidades y procedimiento lo podemos esquematizar de la siguiente manera:

Figura 13. Procedimiento del recurso de reclamación previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.



Fuente: Elaboración propia.

4.4.1 Sujetos legitimados para su interposición y supuestos de procedencia del Recurso de Reclamación.

De conformidad con lo establecido en el artículo 213⁸² de la Ley General el Recurso de Reclamación procede contra de las resoluciones de las Autoridades Substanciadoras o Resolutoras que:

⁸² **Artículo 213.** El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones de las autoridades substanciadoras o resolutoras que admitan, desechen o tengan por no presentado el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la contestación o alguna prueba; las que

1. Admitan, deseche o tengan por no presentado el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.
2. Admitan, deseche o tengan por no presentada la contestación.
3. Admitan, deseche o tengan por no presentada alguna prueba.
4. Decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa antes del cierre de instrucción.
5. Admitan o rechacen la intervención del tercer interesado.

Ahora bien, de una lectura integral de la porción normativa de la Ley General que regula el recurso que nos ocupa la materia no se advierte claramente las partes facultadas para su interposición.

Sin embargo, se debe de tomar en consideración lo establecido en el artículo 117⁸³ primer párrafo de la Ley General el cual establece que las partes a las que se refiere las fracciones I, II y III del artículo 116⁸⁴ podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre a una o varias personas con capacidad legal, quienes quedarán facultados para interponer los recursos que procedan, entre otras cosas.

Las partes que refiere las fracciones del artículo 116 son: 1) La Autoridad Investigadora, 2) El servidor público señalado como presunto responsable, y 3) El particular (persona física o moral), señalado como presunto responsable de la comisión de faltas de particulares.

decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa antes del cierre de instrucción; y aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado.

⁸³ **Artículo 117.** Las partes señaladas en las fracciones II, III y IV del artículo anterior podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a una o varias personas con capacidad legal, quienes quedarán facultadas para interponer los recursos que procedan, ofrecer e intervenir en el desahogo de pruebas, alegar en las audiencias, pedir se dicte sentencia para evitar la consumación del término de caducidad por inactividad procesal y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá substituir o delegar dichas facultades en un tercero.

⁸⁴ **Artículo 116.** Son partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa:

- I. La Autoridad investigadora;
- II. El servidor público señalado como presunto responsable de la Falta administrativa grave o no grave;
- III. El particular, sea persona física o moral, señalado como presunto responsable en la comisión de Faltas de particulares, y

Conforme a lo señalado, consideramos que cada una de las partes señaladas son las que se encuentran facultadas para la interposición del Recurso de Reclamación, aunado a las partes anteriormente señaladas, del estudio de los puestos de procedencia se advierte, también al tercer interesado, lo anterior en atención a las siguientes consideraciones de cada una de las partes.

Respecto de la Autoridad Investigadora, es parte facultada para la interposición del recurso que nos ocupa pues, de conformidad con el procedimiento de responsabilidades administrativas, es quien presenta el informe de presunta responsabilidad administrativa a la Autoridad Substanciadora y en contra del acuerdo que deseche o tenga por no presentado dicho informe procede el Recurso de Reclamación.

Es decir, consideramos que es la parte del procedimiento que cuenta con el interés jurídico, para acudir a dicho medio de impugnación. Sirve de sustento a lo anterior lo que establece el artículo 5 fracción I incisos b y c⁸⁵ en relación con los artículos 19 fracción XIV⁸⁶ y 20 fracción IX⁸⁷ del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, porciones normativas de las cuales se advierte que la Dirección General de Información en Integración y la Dirección General Adjunta de Evolución Patrimonial fungen como Autoridades Investigadoras, y dentro de sus atribuciones y facultades se encuentra la de interponer el Recurso de Reclamación.

⁸⁵ **ARTÍCULO 5.-** Para efectos de las atribuciones que la Ley de Responsabilidades le confiere a la Secretaría, serán consideradas como Autoridades Investigadoras, Sustanciadoras y Resolutoras, las unidades administrativas siguientes:

I. Autoridades Investigadoras:

...

b) Dirección General de Información e Integración;

c) Dirección General Adjunta de Evolución Patrimonial;

⁸⁶ **ARTÍCULO 19.-** La Dirección General de Información e Integración tiene las atribuciones siguientes:

...

XIV. Interponer el recurso de reclamación en los asuntos que haya investigado, conforme a lo previsto en la Ley de Responsabilidades;

⁸⁷ **ARTÍCULO 20.-** La Dirección General Adjunta de Evolución Patrimonial tiene las atribuciones siguientes:

...

IX. Interponer el recurso de reclamación en los asuntos que haya investigado, conforme a lo previsto en la Ley de Responsabilidades;

Ahora bien, por lo que respecta tanto a los servidores públicos y particulares (personas físicas o morales) ambos en su calidad de presuntos responsables se advierte que se encuentran facultados para la interposición del Recurso de Reclamación pues del análisis del procedimiento de responsabilidades administrativas y específicamente de sus funciones dentro del mismo, así como de los supuestos de procedencia del recurso, advertimos que estas dos partes del procedimiento son las que realizan contestación alguna, ofrecimiento de distintas pruebas y en su caso serán junto con la Autoridad Investigadora los que se vean afectados y se vulnere su esfera de derecho con el sobreseimiento del procedimiento antes del cierre de instrucción.

Así también junto con el tercer interesado las partes del procedimiento referidas se encuentran facultadas para impugnar el acuerdo que admita o rechace la intervención del tercer interesado. En conclusión, las partes facultadas para la interposición del Recurso de Reclamación, son: 1) Autoridad Investigadora; 2) Servidor público en su calidad de presunto responsable; 3) Particular (persona física o moral) en su calidad de presunto responsable, y 4) Tercer interesado.

No pasa inadvertido que al estudiar los supuestos de procedencia del Recurso de Reclamación se advierte una gran similitud con el recurso de reclamación previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.⁸⁸

4.4.2 Procedimiento.

El artículo 214⁸⁹ de la Ley General establece el procedimiento que se deberá de observar para la interposición, tramitación y resolución del Recurso de Reclamación el cual podemos, enumerar de la siguiente manera:

⁸⁸ De una lectura integral del artículo 59 se advierte que tal medio de impugnación procede en contra de las resoluciones que admitan, desechen o tengan por no presentada: 1) La demanda, 2) La contestación, 3) La ampliación, y 4) Alguna prueba, las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción y contra aquellas resoluciones que admitan o rechacen la intervención del tercero.

⁸⁹ **Artículo 214.** La reclamación se interpondrá ante la Autoridad substanciadora o resolutora, según corresponda, que haya dictado el auto recurrido, dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

1. Dentro de los 5 días siguientes al que haya surtido efectos la notificación del acto que se recurre, se realizará Interposición del escrito de impugnación ante la autoridad substanciadora o resolutora, según corresponda.
2. Se correrá traslado a la contraparte para que en el término de 3 días exprese lo que a su derecho corresponda.
3. Una vez recibidas las manifestaciones de la contraparte y sin más trámite se dará cuenta al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
4. Una vez recibido el expediente, el Tribunal contará con 5 días para emitir la resolución correspondiente.

Es importante señalar que, en atención a lo anteriormente expuesto el recurso que nos ocupa se presentará y substanciará ante la autoridad que emitió el acto que se recurre, el cual se resolverá en sede jurisdiccional. En contra de la resolución que recaiga el Recurso de Reclamación no procede recurso legal alguno.

Un punto que llama la atención respecto de tal recurso, es que en el caso de faltas administrativas graves, el pronunciamiento respecto de la admisión o desechamiento de las pruebas ofrecidas se realiza en sede jurisdiccional por parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en tales condiciones, la interposición, supuestos de procedencia y procedimiento para este medio de impugnación se realiza en una Ley de naturaleza administrativa.

No debe de pasar inadvertida la similitud del Recurso de Reclamación que analizamos previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas con el Recurso de Inconformidad en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en cuanto a su tramitación y procedencia.

Interpuesto el recurso, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de tres días hábiles para que exprese lo que a su derecho convenga, sin más trámite, se dará cuenta al Tribunal para que resuelva en el término de cinco días hábiles.

De la reclamación conocerá la Autoridad substanciadora o resolutora que haya emitido el auto recurrido.

La resolución de la reclamación no admitirá recurso legal alguno.

Por tanto, en atención a tal similitud porque no hacer referencia a tal recurso, tomando en cuenta que tal medio de impugnación es resuelto por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el caso de Faltas Administrativas Graves

4.4.3 Autoridades encargadas de tramitar y resolver sobre el Recurso de Reclamación.

De un análisis integral a la porción normativa que regula el Recurso de Reclamación, advertimos que las autoridades encargadas de recibir el escrito de impugnación y substanciar el procedimiento señalado son las que emitieron el acto que se recurre las cuales pueden ser la Substanciadora o la Resolutora y del cual resolverá el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

A manera de evidenciar y ejemplificar lo anteriormente expuesto, sirve de sustento lo que establece el artículo 60 fracción VIII⁹⁰ del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, el cual refiere que es atribución del Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control de la Secretaría, quien como ya mencionamos con antelación funge como autoridad substanciadora, la de admitir y substanciar los recursos de reclamación, además será el encargado de dar cuenta al Tribunal Federal de Justicia Administrativa de tal cuestión.

Así advertimos la participación de la Autoridad Substanciadora en el procedimiento del Recurso de Reclamación.

Ahora bien, por lo que hace a quien resolverá respecto de tal medio de impugnación, como ya se ha mencionado corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo cual se evidencia con lo que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en su artículo 20 fracción IV⁹¹ en

⁹⁰ **ARTÍCULO 60.-** El Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control de la Secretaría tiene las atribuciones siguientes:

...

VIII. Admitir y substanciar el recurso de reclamación y dar cuenta al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para la resolución del mismo;"

⁹¹ **Artículo 20.** Son facultades de la Tercera Sección las siguientes:

...

IV. Resolver el recurso de reclamación que proceda en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;"

relación con lo referido en el artículo 9 bis fracción IV⁹² del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los cuales refieren que son facultades de la Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa resolver el Recurso de Reclamación que se tramite en términos de lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Así pues, al igual que en el Recurso de Inconformidad, el Recurso de Reclamación se presenta y substancia en ante la autoridad que emite el acto es decir en sede administrativa, pero su resolución se da en sede jurisdiccional por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o sus homólogos locales.

Lo anterior llama la atención puesto que de nueva cuenta nos encontramos con un recurso que no atiende a la naturaleza jurídica del recurso administrativo, pero tampoco a la del recurso jurisdiccional, por tanto, reiteramos el comentario en el sentido de que la Ley General establece un nuevo paradigma en cuanto a los recursos administrativos que se resuelven en sede jurisdiccional.

4.4.4 Ventajas y desventajas.

Sin menoscabo de las cuestiones relativas al procedimiento o doctrinales de la naturaleza jurídica del Recurso de Reclamación advertimos las siguientes ventajas y desventajas del mismo.

Tabla 20.

Ventajas y desventajas del recurso de reclamación previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Recurso de Reclamación	
Ventajas	Desventajas

⁹² **Artículo 9-Bis.** - Son facultades de la Tercera Sección las siguientes:

...

IV. Resolver el recurso de reclamación que proceda en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;"

<ul style="list-style-type: none"> • Al ser un recurso novedoso establece mayor certeza jurídica para los recurrentes que en este caso podran ser tanto servidores publicos, particulares, autoridad investigadora o terceros interesados. • Al ser un recurso administrativo resuelto por un organo jurisdiccional da mayor certeza juridica a la resolucio que recae a este. • Es una recurso que se puede interponer en contra de actos que no son necesariamente una determinacion resolucio que ponga fin a una instancia. • Se vuelve una especie de controversia puesto que se corre traslado a la contraparte para que haga manifestaciones al respecto. • La vista que se le da a la contraparte y las manifestaciones que este realice se dan antes de que llegue al organo jurisdiccional lo que permite aminorar las funciones a desempeñar del mismo en la resolucio del recurso referido. • Conforme a las cuestiones doctrinales señaladas como la posibilidad de la autoridad de enmendar los errores realizados durante la tramitación o con la emisión del acto que se impugna, no se advierte que la autoridad cuente con tal prerrogativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Al ser resuelto por un organo jurisdiccional en este caso el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, acrecenta la carga de trabajo para un tribunal que se debe de constreñir a la resolucio de faltas administrativas graves o por particulares en el caso de la seccion especializada en materia de responsabilidad administrativa. • Establece plazos muy cortos para su resolucio y atendiendo a lo ya establecido de la carga de trabajo resulta incocuso que el organo jurisdiccional pueda atender a estos. • Aun no se encuentra conformada la Tercera Sección de Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quien de conformidad con el Reglamento interior y Ley organica de ese organo jurisdiccional es la facultada para resolver sobre este medio de impugnación.
---	--

Fuente: Elaboración propia.

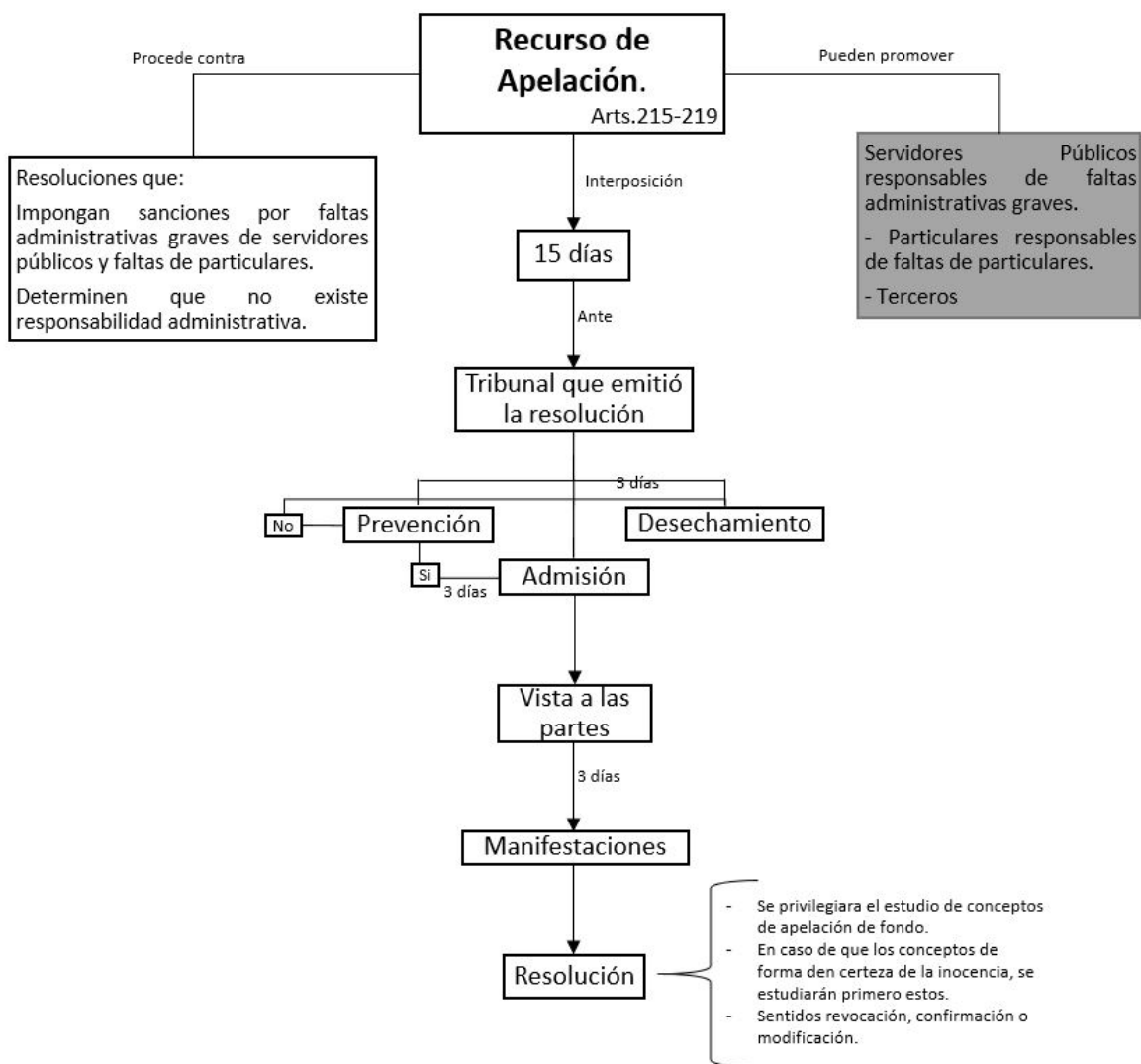
4.5 Recurso de Apelación, como nuevo paradigma dentro del Juicio de imposición de sanciones por la comisión de responsabilidades administrativas.

El Recurso de Apelación en atención a su naturaleza jurídica y la clasificación que realizamos se adecua a la clasificación de los recursos jurisdiccionales, el cual encuentra fundamento en la Sección Tercera del Capítulo III, del Título Segundo del Libro Segundo de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Por cuestión de método y en atención al análisis que hemos realizado de cada uno de los recursos que anteceden, en el presente subtema estudiaremos, respecto del Recurso de Apelación: 1) Parte facultada para interponerlo y supuestos

de procedencia, 2) Procedimiento, 3) Autoridad que lleva a cabo el procedimiento respectivo y en su caso emite la resolución respectiva, y 4) Ventajas y desventajas.

Figura 14. Procedimiento del recurso de apelación previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.



Fuente: Elaboración propia.

El Recurso de Apelación es un recurso jurisdiccional que se presenta ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y del cual resolverá el mismo órgano jurisdiccional conforme a lo que señale su Ley Orgánica, sus generalidades y procedimiento lo podemos esquematizar de la siguiente manera:

4.5.1 Sujetos legitimados para su interposición y supuestos de procedencia del Recurso de Apelación.

De conformidad con lo establecido en el artículo 215⁹³ primer párrafo de la Ley General, el mismo procede contra las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las que podrán ser impugnadas por los responsables o por los terceros, ante la instancia y conforme a los medios que señale la Ley Orgánica del mencionado tribunal o sus homologas locales.

En ese sentido cobra relevancia lo que establece el artículo 216⁹⁴ de la Ley General, el cual refiere que procederá el Recurso de Apelación en contra de:

1. Las resoluciones que impongan sanciones por la comisión de faltas administrativas graves o de particulares, y
2. Las resoluciones que determinen que no existe responsabilidad administrativa por los presuntos infractores, pudiendo ser Servidores Públicos o particulares.

De conformidad con lo establecido en el Título específico de la Ley General que regula el Recurso de Apelación en relación con el 116 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mismo que ya fue analizado con anterioridad, advertimos que las partes facultadas para la interposición del Recurso de Apelación son:

1. El Servidor Público que sea sancionado por la comisión de falta administrativa grave.
2. El particular que sea sancionado por la comisión de faltas de particulares.
3. Autoridad Investigadora.
4. El denunciante inconforme con la resolución emitida.

⁹³ **Artículo 215.** Las resoluciones emitidas por los Tribunales, podrán ser impugnadas por los responsables o por los terceros, mediante el recurso de apelación, ante la instancia y conforme a los medios que determinen las leyes orgánicas de los Tribunales.

...

⁹⁴ **Artículo 216.** Procederá el recurso de apelación contra las resoluciones siguientes:
I. La que determine imponer sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, y
II. La que determine que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores, ya sean Servidores Públicos o particulares.

5. Terceros que se puedan ver afectados con la resolución que se impugna.

4.5.2 Procedimiento

De una lectura integral de la Ley General, podemos enlistar el procedimiento para la interposición y resolución del Recurso de Apelación de la siguiente manera:

1. Dentro de los quince días siguientes a la emisión de la resolución que causa una afectación, se presentará el escrito de apelación en el que se expresen los agravios que causa tal determinación, ante el mismo Tribunal que emitió la resolución.

De tal escrito se deberá de exhibir una copia para el expediente y una para cada una de las partes.

2. Dentro de los 3 días siguientes a su interposición la instancia que conozca de la apelación, se pronunciara sobre su admisión desechamiento o prevención.
3. En caso de prevención el recurrente contará con un plazo máximo de 3 días, para subsanar las omisiones o corregir los defectos advertidos.
4. El tribunal, dará vista a las partes para que en el término de 3 días realicen las manifestaciones que a su derecho convengan.
5. Vencido el término que antecede el tribunal emitirá la resolución correspondiente.

Respecto del último punto es importante destacar que la Ley General no establece un plazo con el que cuente la autoridad para emitir la resolución correspondiente. Cabe recalcar que el Recurso de Apelación si bien es un recurso jurisdiccional del que conoce y resuelve el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o sus homólogos locales, tal prerrogativa no se encuentra prevista en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso.

En ese mismo sentido no debe de pasar inadvertido que el Recurso de Apelación es un recurso que aparece en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, es decir, es un medio de impugnación que surge con la creación del nuevo

sistema de responsabilidades administrativas en México y con las nuevas facultades que se le otorgan al Tribunal respecto de dicho tema.

4.5.3 Autoridades encargadas de tramitar y resolver sobre el Recurso de Apelación.

De conformidad con lo establecido en el artículo 20fracción II⁹⁵ de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa la Tercera Sección de la Sala Superior, resolverá sobre el recurso de apelación que interpongan las partes en contra de las resoluciones que emitan la salas especializadas.

En ese sentido, el artículo 39 fracción VII,⁹⁶ establece que los Magistrados de las Salas Especializadas en Responsabilidades Administrativas, tendrán dentro de sus atribuciones formular el proyecto que recaiga a la instancia de resolución.

No debe de pasar por alto advertir la integración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a efecto de contar con mayor claridad respecto de la relación jerárquica que existe entre quien conoce y quien resuelve del Recurso de Apelación.

De una lectura integral del Título Segundo de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se advierte que el mismo se integrara por: 1) Sala Superior, 2) Junta de Gobierno y Administración, y 3) Salas Regionales.

La Sala Superior se integrará de tres secciones, siendo la tercera la Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas.

Del mismo modo el Tribunal contará con Salas Regionales, las cuales pueden ser Ordinarias, Auxiliares, Especializadas o Mixtas, dentro de ellas se encuentran las que conocerán de responsabilidades administrativas, sin menoscabo del ejercicio de la facultad de atracción que pueda ejercer la Tercera Sección de la Sala Superior.

⁹⁵ **Artículo 20.** Son facultades de la Tercera Sección las siguientes:

...

II. Resolver el recurso de apelación que interpongan las partes en contra de las resoluciones dictadas por las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas;

⁹⁶ **Artículo 39.** Los Magistrados instructores de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, tendrán las siguientes atribuciones:

...

VII. Formular el proyecto de resolución definitiva y, en su caso, el que recaiga a la instancia de apelación o ejecutoria;

Así pues, contando con un breve panorama de la integración del Tribunal debe de entenderse que las Salas Regionales son las que emiten las resoluciones en contra de las cuales procede el Recurso de Apelación.

En conclusión, las salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas emiten las resoluciones en contra de las cuales procede el Recurso de Apelación, y en ese sentido serán las que conozcan sobre tal medio de impugnación y formulen el proyecto que se someterá a consideración de la Tercera Sección de la Sala Superior, la cual cuenta con un grado mayor de jerarquía.

En ese sentido advertimos una relación jerárquica entre quien conoce y sustancia el Recurso de Apelación y quien resuelve del mismo.

4.5.4 Ventajas y Desventajas

Sin menoscabo de las características y procedimiento señalado del Recurso de Apelación, se advierten ventajas y desventajas, que se esquematizan de la siguiente manera:

Tabla 21.

Ventajas y desventajas del recurso de apelación previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Recurso de Apelación	
Ventajas	Desventajas

<ul style="list-style-type: none"> • Es una nueva figura jurídica que se establece en el procedimiento contencioso que se lleva a cabo ante el Tribunal, solo en caso de responsabilidades administrativas. • Es un medio que permite a los recurrentes agotar una instancia dentro del mismo órgano jurisdiccional antes de acudir al amparo, lo que puede representar mayor certeza jurídica para el recurrente. • Es de importante trascendencia puesto que procede contra las resoluciones que determinen la existencia de faltas administrativas graves o de particulares, así permite un medio más de defensa para los que resulten responsables de las referidas faltas. • Al ser una figura novedosa también confiere el derecho a la autoridad investigadora de interponer dicho recurso, es decir la autoridad pasa a ser parte en el procedimiento de responsabilidad y se le reconoce un interés legítimo para recurrir las determinaciones que realice el Tribunal. • Es una herramienta más que se brinda a los denunciantes, en contra de las resoluciones del órgano jurisdiccional • Es un recurso jurisdiccional que solo aplica a la materia de responsabilidades administrativas, por ende es resuelto por magistrados especializados en la materia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es una figura jurídica que no se encuentra regulada en la LFPCA, lo que conlleva a que un recurso que se debe de agotar ante un órgano jurisdiccional se encuentre regulado en una norma de carácter administrativa de carácter general. • Aun no se encuentra integrada la Tercera Sección de Sala Superior, quien es la encargada de resolver tal medio de impugnación. • Su interposición puede ser contraria a la impartición de justicia pronta y expedita de un asunto que concluya indefectiblemente en el Poder Judicial de la Federación.
--	--

Fuente: Elaboración propia.

4.6 Recurso de Revisión Procedencia, Tramitación y Resolución.

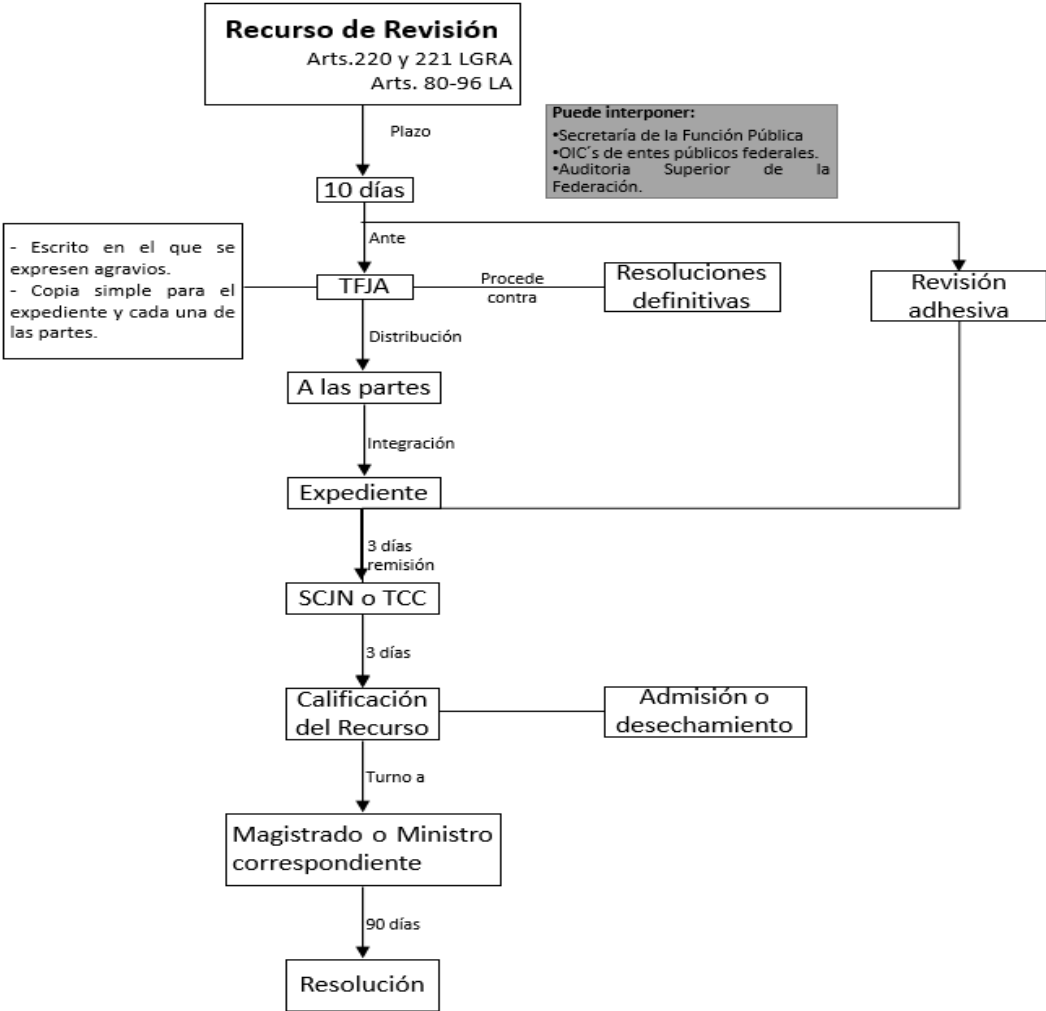
El Recurso de Revisión en atención a sus características y naturaleza jurídica, atiende a un recurso jurisdiccional que se tramitará en términos de la Ley de Amparo, el cual limita a las autoridades que intervienen en el procedimiento de responsabilidades y el juicio respectivo a su interposición.

En ese contexto a efecto de contar con mayores elementos para advertir las diferencias entre los recursos administrativos y jurisdiccionales y señalar que algunos de los recursos que se prevén en la Ley General, analizaremos respecto del Recurso de Revisión: 1) Parte facultada para interponerlo y supuestos de

procedencia, 2) Procedimiento, 3) Autoridad que lleva a cabo el procedimiento respectivo y en su caso emite la resolución respectiva, y 4) Ventajas y desventajas.

El recurso que nos ocupa es un recurso jurisdiccional que se presenta ante la autoridad que emitió la resolución correspondiente, pero que es resuelto por un tribunal del Poder Judicial de la Federación, por tanto debe de tomarse en cuenta que tal recurso se tramitara de conformidad con lo que establece la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en lo relativo a la substanciación de la revisión en amparo indirecto, del cual podemos esquematizar de la siguiente manera sus generalidades y procedimiento:

Figura 15. Procedimiento del recurso de revisión previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.



Fuente: Elaboración propia.

4.6.1 Sujetos legitimados para su interposición y supuestos de procedencia del Recurso de Revisión.

De conformidad con lo establecido en el artículo 220⁹⁷ primer párrafo de la Ley General el único supuesto de procedencia del Recurso de Revisión es en contra de las resoluciones definitivas que emita el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En ese sentido, los entes facultados para promover tal medio de impugnación son la Secretaría de la Función Pública, los Órganos Internos de Control de los entes públicos federales o la Auditoría Superior de la Federación.

No debe de pasar inadvertido lo que establece el artículo 221⁹⁸ de la Ley General, en lo relativo a que las leyes locales establecerán los términos en lo que se tramitará tal medio de impugnación en contra de las sentencias que emitan los tribunales de justicia locales, el cual podrá ser interpuesto por las Secretarías de la Función Pública locales o sus homologas, los Órganos Internos de Control de los entes públicos locales o las entidades de fiscalización locales competentes.

Aquí es importante hacer la anotación, como ya se mencionó en capítulos anteriores que las Leyes locales de responsabilidades administrativas resultan muy similares a la Ley General o algunas otras hacen una remisión expresa a la Ley General, cuestión que más adelante se esquematizará.

4.6.2 Procedimiento.

De un análisis integral de la Ley General en lo relativo al Recurso de Revisión, así como de la Ley de Amparo Reglamentaria del Artículo 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente de lo que se establece en la Sección Primera del Capítulo XI del Título Primero, se advierte que la interposición de este medio de impugnación se realiza ante la autoridad

⁹⁷ **Artículo 220.** Las resoluciones definitivas que emita el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, podrán ser impugnadas por la Secretaría de la Función Pública, los Órganos internos de control de los entes públicos federales o la Auditoría Superior de la Federación, interponiendo el recurso de revisión, mediante escrito que se presente ante el propio Tribunal, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva.

⁹⁸ **Artículo 221.** Las sentencias definitivas que emitan los Tribunales de las entidades federativas, podrán ser impugnadas por las Secretarías, los Órganos internos del control o las entidades de fiscalización locales competentes, en los términos que lo prevean las leyes locales.

jurisdiccional que emitió el acto y es resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente o en su caso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es importante hacer la anotación que de conformidad con lo que se señala en la Ley de Amparo, los supuestos de procedencia son distintos, como lo pueden ser las sentencias que se den en amparo directo, sin embargo, en el presente trabajo solo nos avocaremos al procedimiento que se da para impugnar y resolver los recursos que se interpongan en contra de las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en materia de responsabilidades administrativas.

El procedimiento que se realiza para la sustanciación y resolución del recurso que nos ocupa lo podemos enlistar de la siguiente manera:

1. El Recurso de Revisión se interpondrá ante la autoridad jurisdiccional que emitió la resolución que se recurre, en el caso específico, ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativas, dentro del plazo de 10 días. El escrito del recurso deberá de contener los agravios que causa la resolución impugnada, del cual se deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes.
2. En caso de que no se exhiban las copias correspondientes, se requerirá al recurrente para que en un plazo de 3 días lo haga. En caso de no atender tal prevención el recurso se tendrá por no interpuesto.
3. El órgano jurisdiccional que recibió el recurso distribuirá entre las partes las copias del escrito, para que realicen las manifestaciones correspondientes.
4. Una vez integrado el expediente, dentro del plazo de 3 días se turnará el original del Recurso de Revisión, así como el expediente principal, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda.
5. El presidente del órgano jurisdiccional, según corresponda, dentro de los 3 días siguiente a su recepción calificará la procedencia del recurso y lo admitirá o desechará.

6. Notificadas las partes del auto admisorio y transcurrido el plazo para adherirse a la revisión⁹⁹ y en su caso tramitada se turnará de inmediato al magistrado o ministro correspondiente, quien deberá dictar resolución dentro del plazo máximo de 90 días.

Así pues, podemos advertir que el Recurso de Revisión atiende a la naturaleza jurídica del recurso jurisdiccional, pues procede contra resoluciones que emitan un órgano jurisdiccional y es resuelto por otro de la misma naturaleza.

4.6.3 Autoridades encargadas de tramitar y resolver sobre el Recurso de Revisión.

En atención a lo que establece la Ley General y la Ley de Amparo podemos advertir que quien se encarga de tramitar el recurso que nos ocupa es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues ante él se presentará el escrito correspondiente y será el encargado de dar vista a las partes del mismo, y una vez recibidas estas, integrar el expediente correspondiente y turnarlo al Tribunal Colegiado de Circuito o Suprema Corte de Justicia de la Nación según corresponda.

Así pues, debemos de advertir que la resolución del Recurso de Revisión se puede dar tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como por un Tribunal Colegiado de Circuito.

La Ley de Amparo, señala los supuestos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva sobre los Recursos de Revisión, que ha saber son los siguientes:

1. Sentencias dictadas en audiencias constitucionales, cuando se hayan impugnados normas generales por estimarlas inconstitucionales.
2. Cuando la sentencia requiera la interpretación de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.
3. Cuando se estime que una revisión por sus características especiales deba ser de su conocimiento, lo atraerá oficiosamente.

⁹⁹ La parte que obtuvo resolución favorable podrá adherirse a la revisión interpuesta dentro del plazo de 35 días contados a partir, del día siguiente a que surta efectos la notificación de la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes, la adhesión al recurso sigue la suerte procesal del principal.

4. A petición fundada del Tribunal Colegiado de Circuito que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercite su facultad de atracción.

En ese tenor de ideas debemos de advertir que pueden resolver sobre el Recurso de Revisión tanto el Tribunal Colegiado de Circuito Correspondiente o la Suprema Corte de Justicia de la Nación según corresponda.

4.6.4 Ventajas y Desventajas

Sin menos menoscabo de lo hasta aquí expuesto respecto del Recurso de Revisión previsto en la Ley General, advertimos las siguientes ventajas y desventajas.

Tabla 22.

Ventajas y desventajas del recurso de revisión previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Recurso de Revisión	
Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> • Es un recurso jurisdiccional que es resuelto por un órgano del Poder Judicial de la Federación. • Se advierte la posibilidad de que el mismo sea resuelto por el máximo tribunal en México, lo que permitiría contar con criterios precedentes en una materia que ha sufrido cambios estructurales y reformas que cambian la manera de sustanciación y sujetos de aplicación entre otras como lo es la Responsabilidad Administrativa, tanto de servidores públicos como de particulares relacionados con faltas de particulares o faltas administrativas graves. • Dota de mayor certeza jurídica a las autoridades facultadas para interponer el Recurso de Revisión, puesto que resuelve un órgano judicial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Podría llegar a implicar procedimientos contrarios a la impartición de justicia pronta y expedita. • En la advertencia de un procedimiento de responsabilidades administrativas que llegue al poder judicial implicaría un enramado burocrático que dificulta la viabilidad operativa.

Fuente: Elaboración propia.

4.7 La regulación en las entidades federativas de los recursos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ahora bien, una vez realizado el estudio de cada uno de los recursos que prevé la Ley General, con afán de concatenar diversos temas hasta aquí expuestos,

haciendo notar la injerencia de las Leyes Generales en los ordenamientos locales, o las similitudes entre estos, analizaremos de manera breve cada una de las leyes locales de responsabilidades administrativas, por lo que hace a los recursos administrativos, mixtos y jurisdiccionales.

En el estudio que en este apartado realizamos se busca advertir, por un lado, si las leyes locales prevén los mismos recursos que la Ley General, por otro lado, la forma de tramitación y por último la mención que se realiza de los mismos, es decir, prevén una tramitación diferente a la de la Ley General, prevén la misma tramitación de forma textual o realizan una remisión a lo que establece la Ley General.

Lo anterior lo podemos esquematizar de la siguiente manera:

Tabla 23.

Regulación de los recursos jurisdiccionales, mixtos y administrativo en las leyes de responsabilidades locales a nivel nacional.

Estado	Revocación	Inconformidad	Reclamación	Apelación	Revisión
Aguascalientes ¹⁰⁰ (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes).	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General (resuelve sala del Poder Judicial del estado).	Misma regulación que en la Ley General (resuelve sala del Poder Judicial del estado).	No se prevé.	No se prevé.
Baja California (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur).	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Es un recurso de naturaleza administrativa, pues es resuelto por la AS o la AR, según corresponda.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.
Baja California Sur (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California Sur).	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Remisión expresa a la Ley de procedimiento contencioso local. ¹⁰¹
Campeche	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.

¹⁰⁰ No prevé recurso de apelación y de revisión, sin embargo, hace mención expresa del juicio constitucional de garantías, como medio de impugnación de faltas administrativas graves

¹⁰¹ La Ley prevé una tramitación similar a la del Recurso de Revisión previsto en la Ley de Amparo esta y su resolución se da en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur.

(Constitución Política del Estado de Campeche).					
Ciudad de México (Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México).	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.
Chihuahua (Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua).	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.
Chiapas (Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas).	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Solo hace referencia al Recurso de Revisión. ¹⁰²
Coahuila (Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila de Zaragoza).	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.
Colima (Ley de Juicio Político del Estado de Colima).	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.
Durango.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.
Guanajuato (Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato).	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.
Guerrero (Ley Número 465 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero).	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Hace una remisión a la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa local y a la Ley adjetiva en

¹⁰² Hace una referencia que las sentencias que emita el Tribunal de Justicia Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría de la Contraloría General, Órganos Internos del Control o el Órgano de Fiscalización sin establecer procedimiento, ni hacer una remisión expresa a alguna ley, sin embargo de una análisis de su Ley Procedimiento Contencioso así como de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas se advierte que no es competencia de ese Tribunal conocer y resolver sobre el Recurso de Revisión, por ende advertimos que la tramitación y resolución de tal medio de impugnación se dará conforme a lo que establece la Ley General, aunque la Ley de Responsabilidades locales no hace referencia a la supletoriedad de la Ley General.

					materia administrativa ¹⁰³
Hidalgo (Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Hidalgo).	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.
Jalisco (Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco).	Remisión expresa de la Ley General.	Remisión expresa de la Ley General.	Remisión expresa de la Ley General.	Remisión expresa de la Ley General.	No se encuentra previsto.
México (Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de México y Municipios).	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	No se encuentra prevista.
Michoacán (Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo).	Es resuelto por la AS.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	No se encuentra previsto.	No se encuentra previsto.
Morelos (Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Morelos).	Remisión expresa de la Ley General.	No lo prevé.	Remisión expresa de la Ley General.	Remisión expresa de la Ley General.	Remisión expresa de la Ley General.
Nayarit.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.
Nuevo León.	Aun no emite regulación al respecto.	Aun no emite regulación al respecto.	Aun no emite regulación al respecto.	Aun no emite regulación al respecto.	Aun no emite regulación al respecto.
Oaxaca (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca).	Remisión expresa de la Ley General.	Remisión expresa de la Ley General.	Remisión expresa de la Ley General.	Remisión expresa de la Ley General.	Remisión expresa de la Ley General.
Puebla (Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Puebla).	Remisión expresa de la Ley General.	Remisión expresa de la Ley General.	Remisión expresa de la Ley General.	Remisión expresa de la Ley General.	Remisión expresa de la Ley General.

¹⁰³ De conformidad con dichos ordenamientos, conocerá y resolverá sobre el Recurso de Revisión el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero.

Querétaro (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro).	Remisión expresa de la Ley General.	Remisión expresa de la Ley General.	Remisión expresa de la Ley General.	Remisión a la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia del Estado de Querétaro. ¹⁰⁴	Remisión a la Ley de procedimiento contencioso local. ¹⁰⁵
Quintana Roo (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Quintana Roo).	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.
San Luis Potosí (Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado y Municipios de San Luis Potosí).	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	No se encuentra previsto.
Sinaloa (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Sinaloa).	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.
Sonora (Ley Estatal de Responsabilidades).	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Presentación, tramitación y resolución ante el Tribunal de Justicia local.
Tabasco (Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 68 y 69, del Título VII, de la Constitución Política del Estado de Tabasco).	Remisión expresa de la Ley General.	Remisión expresa de la Ley General.	Remisión expresa de la Ley General.	Remisión expresa de la Ley General.	Remisión expresa de la Ley General.
Tamaulipas (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Tamaulipas).	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Hace una referencia al recurso pero no se menciona tramitación o se hace una remisión expresa a una Ley. ¹⁰⁶

¹⁰⁴ De conformidad con tal normatividad resolverá la Cuarte Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro.

¹⁰⁵ Es un recurso que será resuelto por el Tribunal de Justicia Administrativa estatal, específicamente por la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, sin embargo, se advierte que la Ley adjetiva contenciosa prevé que es un recurso que está al alcance de del “demandante”.

¹⁰⁶ Sin embargo, del análisis de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tamaulipas se advierte que resuelve sobre el mismo la Sala Superior de dicho órgano jurisdiccional.

Tlaxcala (Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Tlaxcala ¹⁰⁷).	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Se interpone ante el Tribunal de Justicia Administrativa local.
Veracruz (Ley Número 366 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz Ignacio de la Llave).	Remisión expresa de la Ley General.	Remisión expresa de la Ley General.	Remisión expresa de la Ley General.	No se encuentra previsto.	Remisión expresa de la Ley General.
Yucatán (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán).	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Misma regulación que en la Ley General.	Es un recurso que se tramita y resuelve en el Tribunal de Justicia Administrativa local.
Zacatecas (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas).	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.	Aplicación de la Ley General.

Fuente: Elaboración propia.

Así pues, una vez señalado lo anterior se desprende ciertas conclusiones relacionadas si con este apartado específico como lo son los recursos previstos en las Leyes estatales de responsabilidades administrativas, pero también que encuentran relación con diversos temas ya abordados de nuestro trabajo, como lo es las leyes generales y su injerencia en los ordenamientos estatales

Por lo que hace a los Recurso de Revocación podemos advertir que encuentra en todos los estados de la república una regulación en similar a excepción del estado de Michoacán en el cual es resultado por la Autoridad Substanciadora, en atención a los resultados que se desprenden del análisis de cada una de las leyes de responsabilidades administrativas locales advertimos que tal medio de impugnación atiende en todo el territorio nacional a la naturaleza del recurso administrativo, pues es presentado ante la autoridad que emitió el acto que se recurre y es resuelto por su superior jerárquico o la autoridad facultada para tales

¹⁰⁷ La Ley no prevé de manera textual e integra los recursos que estudiamos, sin embargo, en su artículo 5 establece que a falta de disposición expresa se aplicará la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

efectos, que siempre forma parte de la estructura del ente que emitió el acto recurrido.

Ahora bien, por lo que hace al Recurso de Inconformidad, el cual hemos denominado de naturaleza mixta, pues atiende a elementos doctrinales y procedimentales de los recursos administrativos y de los recursos jurisdiccionales, en ese sentido existen estados en los cuales tal recurso es resuelto por el poder judicial del estado y no así por el tribunal de justicia administrativa como pasa en la mayoría de los estados.

De igual forma existen estados que en su ley de responsabilidades administrativas no prevén tal medio de impugnación.

Respecto del Recurso de Reclamación que también se ubica dentro de la clasificación de recursos mixtos que hemos realizado, existen legislaciones locales que advierten será resuelto por el poder judicial del estado o por el contrario lo adecuan a un recurso de naturaleza meramente administrativo que es resultado por la Autoridad Sustanciadora o la Autoridad Resolutora, en este último caso pudiendo ser también resuelto por el Tribunal de Justicia Administrativa local, cuando actúa como autoridad resolutora, pero en términos generales las legislaciones locales cuentan con una regulación similar a la establecida en la Ley General.

Del Recurso de Apelación, un recurso de naturaleza jurisdiccional, es importante precisar que el mismo no se encuentra previsto en algunas leyes locales, en otros estados la ley de responsabilidades local para advertir la procedencia y tramitación de este recurso se remite a la Ley orgánica del tribunal de justicia administrativa local, en la mayoría de los casos se regula de la misma forma que la Ley General.

Un elemento a destacar es la forma en cómo se prevén esos recursos, es decir, algunas leyes estatales hacen una remisión expresa a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo cual evidencia que el legislador local no realizó un trabajo legislativo respecto de la responsabilidad administrativa.

En ese sentido, existen legislaturas locales que con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas derogaron sus ordenamientos de responsabilidades locales por lo que hace únicamente a la responsabilidad administrativa, mencionando en algún artículo que para el caso de este tipo de responsabilidad se observará lo previsto en la Ley General.

Por otro lado, existen legislaturas locales que reformaron sus leyes de responsabilidades locales a efecto de tomar en consideración los elementos que contiene la Ley General, o en su caso realizaron una copia de la Ley General simplemente realizando una adecuación a sus autoridades estatales.

Y por último encontramos legislaturas que emitieron un acuerdo en el cual se señala que se deroga la ley de responsabilidades local y que a partir de que surta efectos ese acuerdo se aplicará lo previsto en la Ley General.

4.8 Apuntes capitulares.

Una vez analizados los recursos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se advierte distintas conclusiones que representan un impacto en la viabilidad y naturaleza jurídica de los mismos.

Es decir, del análisis realizado a los recursos de la Ley General, advertimos en una primera instancia que los mismos no atienden a la naturaleza de los recursos administrativos, en específico el Recurso de Inconformidad y el de Reclamación, pues si bien son interpuestos ante la autoridad administrativa que emite el acto que se recurre o en su caso la abstención, es un órgano jurisdiccional quien resuelve sobre tal recurso.

Lo que a nuestro punto de vista implica por un lado una incongruencia con la naturaleza jurídica de los recursos administrativos y por otro lado una inviabilidad operativa, esto en atención a que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, será quien resuelva sobre faltas administrativas graves de servidores públicos y de particulares relacionadas con las mismas, en ese sentido, sumar la resolución de recursos específicos implicaría una doble carga de trabajo, lo que a nuestro punto de vista no representa certeza jurídica para los promoventes. Lo anterior, máxime

que la propia Ley General establece plazos muy cortos para su interposición, tramitación y resolución.

Existen puntos a concluir de cada recurso, ejemplo de ello es el Recurso de Inconformidad, en el cual durante todo el desarrollo del mismo en la Ley General en donde se advierte su procedencia, tramitación y resolución solo se hace referencia a lo relativo a la calificación de faltas administrativas no graves y no así de la abstención de inicio de procedimiento o de sanción.

Se advierte también respecto del mismo recurso, que, implica un derecho para los denunciados, lo que refuerza la conclusión referida en capítulos anteriores en los cuales se mencionó que el denunciante adquiere un papel fundamental dentro del procedimiento de responsabilidades administrativas.

Del análisis que se realizó a la Ley Orgánica del Tribunal respecto de las facultades para resolver sobre este recurso, resulta un tanto genérica pues a diferencia de otros recursos no se hace mención expresa de tal facultad, lo que a nuestro punto de vista implica una facultad genérica al referir que resolverá sobre los recursos de su competencia.

Ahora bien, en lo que respecta al Recurso de Reclamación se advierte que la Ley General no es clara en señalar quienes son las partes facultadas para interponer tal recurso, lo que implica inseguridad jurídica para las partes que cuentan con la posibilidad de acudir a tal medio de impugnación.

El Recurso de Reclamación guarda gran similitud con el Recurso de Inconformidad previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo por lo que brindaría mayor certeza jurídica remitir a tal ordenamiento para su tramitación y resolución, tal como sucede en el Recurso de Revisión, en el cual, la Ley General hace una remisión expresa a lo que establece la Ley de Amparo.

De igual forma en este recurso no se advierten cuáles serán los efectos de las resoluciones que pueda emitir el Tribunal Federal, reiterando el comentario en el sentido de que tal recurso no atiende a la naturaleza jurídica de los recursos

administrativos, implicando así un nuevo paradigma para los recursos, puesto que no atiende tampoco a la naturaleza jurídica de los recursos jurisdiccionales, sino que toma elementos de ambos recursos.

En lo que respecta al Recurso de Apelación, debemos de advertir que es un recurso novedoso para la materia jurisdiccional administrativa, pues aparece con la expedición de distintas leyes en materia de responsabilidades administrativas. Tal medio de impugnación es netamente jurisdiccional pues se presenta, substancia y resuelve en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, distintos entes, pero dentro de su misma estructura orgánica.

En ese sentido, por lo que hace al Recurso de Revisión, en atención a lo que establece el artículo 221 de la Ley General, el cual refiere que las sentencias definitivas emitidas por los tribunales locales, podrán ser impugnados por las secretarías, los OIC's o las entidades de fiscalización locales competentes, en términos de lo que prevean las leyes locales, un punto a considerar es que este recurso se tramitará y resolverá conforme al recurso de revisión previsto en la Ley de Amparo.

Por lo que hace al análisis realizado a las legislaciones locales se advierte que el Recurso de Revisión es el que encuentra mayor variación pues de este recurso jurisdiccional se advierten diversos supuestos, 1) que no se prevé, 2) la legislación local contiene la misma regulación que la Ley General, es decir, una remisión expresa a la tramitación del recurso de revisión que prevé la Ley de Amparo, y 3) remisión expresa a la legislación en materia contenciosa local, la cual refiere una tramitación del Recurso de Revisión ante el tribunal contencioso local.

En ese orden de ideas podemos advertir que las legislaciones locales tienen distinta regulación a lo establecido en la Ley General al menos por lo que respecta a los recursos que prevé tal ordenamiento, lo que encuentra total incongruencia con lo que señalamos en el capítulo II del presente trabajo respecto de las leyes generales, puesto que del análisis realizado no se advierte un cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo segundo transitorio de la Ley General, el cual establece

la obligación de las legislaturas locales de realizar las adecuaciones a sus ordenamientos relacionados con la materia de responsabilidades administrativas.

De igual forma advertimos las distintas maneras en las que las legislaturas locales elaboraron las legislaciones locales en materia de responsabilidades administrativas.

Así pues, advertimos una deficiencia más en cuanto a la regulación de las responsabilidades administrativas y que repercuten directamente en el procedimiento para la imposición de sanciones por faltas administrativas, pues no dota de certeza jurídica a los probables responsables, terceros y las autoridades que intervienen en el procedimiento referido.

Por tanto, podemos concluir que:

1. Los recursos previstos en la Ley General, son de naturaleza jurídica diversa, siendo estos de naturaleza administrativa, algunos, que conforme a la clasificación que realizamos en el presente trabajo, de naturaleza mixta y de naturaleza jurisdiccional.
2. Si bien los medios de impugnación deben de representar la facultad de acceder a un recurso efectivo para los gobernados o afectados por las determinaciones de la autoridad, los recursos mixtos, no representan tal garantía puesto que a nuestro punto de vista operativamente no son viables, pues encontramos la interacción de dos entes de distinta naturaleza.
3. La creación de los recursos de inconformidad y reclamación representa un nuevo paradigma a los recursos en nuestro ordenamiento jurídico pues mezcla características de los recursos administrativos y de los recursos jurisdiccionales.
4. La previsión de tales medios de impugnación a nivel local no se encuentra homogeneizada lo que implica que no se respete por un lado lo establecido en el artículo segundo transitorio de la Ley General y, por otro lado, la garantía del acceso a un recurso efectivo.

Fuentes de Consulta

Bibliografía

- Acosta García, C. (2012). *Responsabilidad Patrimonial del Estado Teoría y Casos Prácticos*. Ciudad de México: Novum.
- Alfaro, J. L. (1996). *El Control de la Administración Pública en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Andrade Sánchez, E. (2004). *El Desafuero en el sistema Constitucional Mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Arbeléz, J. O. (2000). *Derecho administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*. Bogota, Colombia: Legis.
- Arellano García, C. (2004). *Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica* (Tercera ed.). México: Porrúa.
- Carpizo, J., Admae Goddard, J., Barrera Graf, J., Fix-Zamudio, H., Hurtado Márquez, E., & Madrazo, J. (1984). *Diccionario Jurídico Mexicano* (Vol. VII). Distrito Federal: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carrillo Flores, A. (2016). *Estudios de derecho administrativo y constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carrillo, L. E. (Enero-Abril 2010 de 2010). *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 127.
- Cassagne, J. C. (1985). *Derecho Administrativo* (Vol. T. II). Buenos Aire: Abeledo-Perrot.
- Cisneros Farias, G., Fernández Ruiz, J., & López Olvera, M. A. (2007). *Control de la administración pública Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Confederación Patronal de la República Mexicana. (2017). Guía práctica para la implementación de Políticas de Integridad Empresarial.
- Coutere, E. J. (1976). *Vocabulario Jurídico*. Buenos aires: Depalma.
- Delgadillo Gutiérrez, L. (1992). *El derecho disciplinario de la función pública* (2ª ed.). México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Delgadillo Gutiérrez, L. (1996). *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos* (2ª ed.). México: Porrúa.
- Diccionario Jurídico Mexicano* (Vols. VII P-Reo). (1984). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Diccionario Jurídico Mexicano L-O. (1982). t. VI. México: Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Escola, J. H. (1965). Los Recursos Administrativos. *Estudios de la Vida Local*.
- Faya Viesca, J. (1988). *El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal* (1ª ed.). México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fenoll, J. n. (2015). *Derecho procesal II. Proceso Civil*. Barcelona: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Fernández Ruíz, J. (2016). *Derecho Administrativo* (1ª ed.). México: Instituto Nacional de Estudios Historicos de las Revoluciones de México y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Ferrer Mac- Gregor, E., & Zaldivar Lelo de Larrea, A. (2008). *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, t. VI, Interpretación constitucional y jurisdicción electoral* (Vol. XII). Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Fix-Zamudio, H. (2007). *Metodología, docencia e investigación jurídicas* (14 ed.). México: Insituto de Investigaciones Juridicas.

- Fraga, G. (1984). *Derecho administrativo* (23ª ed.). México: Porrúa.
- Fraga, G. (2000). *Derecho Administrativo* (Cuadragésima ed.). México: Porrúa.
- Fraga, G. (2007). *Derecho Administrativo* (46a ed.). México: Porrúa.
- García, G. C. (2018 de Marzo de 2018). Quebrado, el sistema federal en México, afirma el ministro Cossío. *La Jornada*.
- Gómez Lara, C. (2009). *Teoría General del Proceso* (Décima ed.). Ciudad de México: Oxford University Press.
- González Llaca, E. (2005). *La Corrupción Patología Colectiva*. Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
- Gordillo, A. (1964). *Procedimiento y recursos administrativos*. (J. Alvarez, Ed.) Buenos aires: Fundación de Derecho.
- Gordillo, A. (2013). *Teoría General del Derecho Administrativo* (1a ed.). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Gordillo, A. (2016). *El Procedimiento Administrativo*. Buenos Aires, Argentina.
- Hernández, G. A. (2012). *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos* (Novena ed.). México: Porrúa.
- Hurtado Cisneros, A. (2015). *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. México.
- Juárez Mejía, H. (2004). *La Constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos* (2ª ed.). México: Porrúa.
- Larroyo, F. (1993). *Tratados de Lógica* (Novena ed.). Mexico: Porrúa.

- López Olver, M. A. (2013). *Tipo de responsabilidades en los 3 ordenes de gobierno* (1ª ed.). México: Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- López Olvera, M. (2013). *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Manautou, E. M. (1985). *Introducción al Derecho Tributario Mexicano* (Octava ed.). México: Universidad Autónoma de San Luis Potosi.
- Moreno, F. D. (1999). *Diccionario Jurídico ESPASA*. Madrid: Espasa Calpe.
- Moura, E. A. (2017). Estado regulador, direito humano-fundamental ao desenvolvimento e agências reguladoras. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*(XXIII).
- Osornio Corres, J. F. (1992). *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ovalle Favela, J. (2001). *Teoría general del proceso*. Ciudad de México: Oxford University Press.
- Padilla Sanabria, L. (2017). *El Derecho Administrativo Sancionador en el Sistema Nacional Anticorrupción*. México: Flores.
- Padilla Sanabria, L. (2018). *Manual Operativo del Procedimiento Administrativo de Responsabilidad en el Sistema Nacional Anticorrupción* (Segunda ed.). México: Flores.
- Ponce de León Armenta, L. (1996). *Metodología del Derecho*. México: Porrúa.
- Rodríguez- Arias Bustamante, L. (1961). *Ciencia y Filosofía del Derecho*. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América.
- Ruiz, J. F. (2016). *Derecho Administrativo*. México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Salazar Ugarte , P., Ibarra Palafox, F., & Flores Mendoza, I. (2018). *¿Cómo combatir la corrupción?* Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Saldívar, E. A. (2016). *individualización de las sanciones. Notas para su reflexión.* México: Tribunal Elecotral del Poder Judicial de la Federación.

Tena Ramírez, F. (1984). *Derecho Constitucional Mexicano* (20ª ed.). México: Porrúa.

Transparency International. (2018). Corruptions perceptions index 2018. Alemania.

USAID Del pueblo de los Estados Unidos Americanos y Ethos Laboratorio de políticas públicas. (2017). *Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo regimen de responsabilidades de los servidores públcos.* Recuperado el 12 de Marzo de 2019

Varios. (1988). *Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas.* México: Instituto de Investigaciones jurídicas.

Criterios jurídicos

Tesis, número de registro 286635, Semanario Judicial de la federación y su Gaceta, Quinta Época, t. XI, octubre de 1922, p. 945.

Tesis, número de registro 329875, Semanario Judicial de la federación y su Gaceta, Quinta Época, t. LXI, julio de 1939, p. 26.

Tesis I-TS-6633, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Primera Época, No. 286-288, diciembre de 1960, p.137.

Tesis I-TP-735, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Primera Época, No 382-384, diciembre de 1968, p. 254.

Tesis, número de registro 236448, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, t. 44, agosto de 1972, p. 49.

- Tesis I.1º.A.E.2 CS (10a), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. III, abril de 2016, p. 2516.
- Tesis P./J. 3/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, febrero de 2000, p.628.
- Tesis P./J. 99/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1565.
- Tesis 2a./J. 117/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, julio de 2007, p. 277.
- Tesis XLV/2002, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, 2003, pp.121 y 122.
- Tesis P./J. 48/2015 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, diciembre de 2015, p. 34.
- Tesis 2a./J. 6/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIX, febrero de 2004, p. 230.
- Tesis P. VIII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 6.
- Tesis 2a./J. 8/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 596.
- Tesis VII-CASR-6ME-3, Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Séptima Época, No. 42, enero de 2015, p. 311.
- Tesis I.18o.A.86 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. III, noviembre de 2018, p. 2547.
- Tesis P./J. 47/95, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. II, diciembre de 1995, p. 133.

Fuentes jurídicas

Acuerdo por el que se autoriza transitoriamente la utilización de formatos para las Declaraciones de Situación Patrimonial por los Servidores Públicos, 1983, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1982, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015, México.

Estatuto Orgánico del Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2017, México.

Estatutos del Sistema Nacional de Fiscalización, 2017, México.

Ley de Justicia Fiscal, 1936, México.

Ley de Justicia Fiscal, 1936, México.

Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, 2017, México.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, 1940, México.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y los altos Funcionarios de los Estados, 1980, México.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Reglamentaria de los Artículo 68 y 69, del Título VII, de la Constitución Política del Estado de Tabasco, 2017, México.

Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, 2017, México.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2002, México.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 1982, México.

Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2016, México.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016, México.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1982, México.

Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, 1935, México.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2016, México

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, 1967, México.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, 1967, México.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, 2000, México.

Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, 1896,
México

Lineamientos de las Sesiones del Comité de Participación Ciudadana, 2018,
México.

Lineamientos que Regulan las Sesiones de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría
Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2018, México.

Lineamientos que regulan las sesiones del Comité Coordinador del Sistema
Nacional Anticorrupción, 2017, México.

Lineamientos que Regulan las Sesiones del Comité Coordinador del Sistema
Nacional Anticorrupción, 2017, México.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, 2017, México.

Hemerografía

Bisogno, F. V. (2016). El Código Nacional de Procedimientos Penales y el
Federalismo Dúctil. *Revista Penal de México*(9), 230.

Cotero, J. d. (2017). Responsabilidades Administrativas de Personas Morales.
PRAXIS de la Justicia Fiscal y Administrativa.

Gutierrez, M. Z. (2017). Las nuevas funciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el Sistema Nacional Anticorrupción. *PRAXIS de la Justicia Fiscal y Administrativa*(22), 187.

Pérez Sancho , J. (2017). El recursos administrativo. (dcdcdv, Ed.) *IPAS*, 25(145), 85.

Vargas Zempoaltecatl, J. (2016). Evolución Jurídica de la Secretaría de la Función Pública en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Revista de Administración Pública*, 205-222.

Sitios Web

<https://www.sna.org.mx>

<https://www.cce.org.mx>

<https://www.gentera.com.mx>

<https://www.tm.org.mx>