



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

“LA RETROACTIVIDAD FAVORABLE EN LOS PROCEDIMIENTOS DE
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LAS PERSONAS
SERVIDORAS PÚBLICAS”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A

ISABEL MARLENE CARDENAS CUAUTLE

ASESOR: LIC. PLATA RAMOS ISRAEL



Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, 2024.



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.

AGRADECIMIENTOS

A Dios creador, por absolutamente todo.

A mi mamá, por ser uno de mis motivos y parte de mi fortaleza.

A mis abuelos, por su cariño y su apoyo incondicional.

A mis amigos de la Fes Aragón, por su compañía, sus enseñanzas y los momentos compartidos durante mi ciclo universitario.

A los asesores de esta tesis, el Licenciado Israel Plata Ramos y Doctor Ricardo Rivero Ortega, por su acompañamiento y atención.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, en especial la Fes Aragón, por brindarme todas las oportunidades posibles.

A los licenciados: Eduardo Cedillo, Martha Azucena, Humberto Guillermo, Daniel Ponce, Pilar Enríquez, Juan Carlos Valverde por ilustrarme y siempre apoyarme.

Y a todos los autores y estudiosos citados en el presente trabajo, que, con sus valiosas aportaciones, pude inspirarme a crear el mío.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
ABREVIATURAS	IV
CAPÍTULO 1	1
EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS Y SUS CONCEPTOS ESENCIALES	1
1.1 Antecedentes	1
1.2 La irresponsabilidad del Estado	1
1.3 El fin del absolutismo.....	2
1.4 La Responsabilidad Patrimonial en el Estado Mexicano	3
1.5 El régimen de responsabilidades de las personas servidoras públicas en México	4
1.5.1 Responsabilidad Política.....	4
1.5.2 Responsabilidad Penal	5
1.5.3 Responsabilidad Civil	5
1.5.4 Responsabilidad Administrativa	6
1.6 Conceptos y fundamentos de la Administración Pública Federal	9
1.6.1 Administración Pública.....	9
1.6.2 Servidor Público.....	10
1.6.3 Funcionario Público	10
1.6.4 Función Pública	11
1.7 El Sistema Nacional Anticorrupción.....	11
1.7.1 La corrupción	12
1.7.2 La importancia del combate a la corrupción y relación con los derechos humanos	14
1.7.3 Antecedentes del Sistema Nacional Anticorrupción.....	15
CAPÍTULO 2	25
EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN ESPAÑA.....	25
2.1 Breve introducción de la estructura política de España	25
2.1.1 El Rey.....	25
2.1.2 Las Cortes Generales	25

2.1.3 El poder Judicial	26
2.1.4 Gobierno	26
2.1.5 La Administración Pública	27
2.1.6 Administración General del Estado	28
2.1.7 Las Comunidades Autónomas	30
2.1.8 Entidades Locales	31
2.2 Sistema de responsabilidades de autoridades y empleados públicos	32
2.2.1 Responsabilidad penal	32
2.2.2 Responsabilidad disciplinaria	34
2.2.3 Responsabilidad contable, patrimonial y las derivadas en relación de la gestión de recursos públicos.....	35
2.2.4 Responsabilidades personales administrativas	37
2.3 Sistema de Controles en la Administración Pública Española.....	37
2.3.1 Órganos de Control Internos.....	38
2.3.2 Órganos de Control Externo	38
2.3.3 Otros Órganos de Control	41
2.4 Estudio comparativo del procedimiento disciplinario en España y México	41
2.4.1 El procedimiento disciplinario en España.....	41
2.4.2 Diferencias y similitudes entre los procedimientos disciplinarios llevados a cabo en España y México	45
2.5 Legislación disciplinaria en España	62
2.5.1 La Constitución Española de 1978	62
2.5.2 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)	62
2.5.3 Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. (LEBEP)	63
CAPÍTULO 3	65
NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO Y PRINCIPIOS DEL DEBIDO PROCESO.....	
65	
3.1 El debido proceso	65
3.1.1 El Ius Puniendi.....	66
3.1.2 El ius puniendi el Derecho Penal	67
3.1.3 En el Derecho Administrativo Sancionador	67
3.1.4 En el Derecho Administrativo Disciplinario.....	68
3.2 Principios de seguridad jurídica fundamentales en el ius puniendi	70

3.2.1 El principio de legalidad	70
3.2.2 La irretroactividad de la ley	71
3.2.3 Tipicidad	75
3.2.4 Presunción de Inocencia	78
3.2.5 Reserva de ley	80
3.2.6 Culpabilidad.....	81
3.2.7 Proporcionalidad.....	82
3.2.8 Non bis in ídem.....	82
3.3 Sentencias internacionales relativas al debido proceso.....	84
3.4 Análisis del Procedimiento Disciplinario de Responsabilidad Administrativa	89
3.4.1 Autoridades Competentes	89
3.4.2 Las partes en el procedimiento	93
3.4.3 Etapas del procedimiento.....	93
3.4.4 Principios	96
3.4.5 Medios de impugnación.....	97
3.4.6 Las faltas y sanciones administrativas	99
3.5 El Procedimiento Administrativo Disciplinario en la práctica actual mexicana.....	101
CAPÍTULO 4	109
CRITERIOS DISCREPANTES EN LOS PROCEDIMIENTOS HÍBRIDOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	109
4.1 Introducción a la problemática central.....	109
4.2 Propuesta	124
CONCLUSIONES.....	127
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	130

“¡Por mi raza, hablará el espíritu!”

INTRODUCCIÓN

La presente investigación está enfocada al derecho administrativo disciplinario, derivado de las implementaciones legislativas relacionadas con “el combate a la corrupción” tanto a nivel internacional como nacional. Al respecto, el Estado mexicano con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción intentó demostrar su compromiso a afecto de reducir este mal.

Como bien se sabe, el Sistema Nacional Anticorrupción (en adelante SNA) contempla distintas fases como son la prevención, la fiscalización, la detección y la sanción, por lo que el presente trabajo se concentra en esta última; además se analiza la Ley General de Responsabilidades Administrativas (en adelante LGRA), la cual contempla actualmente el proceso de responsabilidad e imposición de sanciones de las personas que forman parte del servicio público administrativo a nivel federal.

La mencionada ley abrogó a la antigua Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (en adelante LFRASP), el 19 de julio de 2017 (por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 18 de julio de 2016); y al ser de corte garantista, incorporó más etapas y derechos con la intención de salvaguardar los principios de seguridad jurídica de las personas servidoras públicas o particulares que resultaren responsables. Además, incorporó mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas como lo fue la presentación de las declaraciones patrimoniales a nivel federal, entre otras cuestiones.

Dicho lo anterior, resultó irónico que una de las intenciones primordiales del legislador con la emisión de la LGRA haya sido la salvaguarda de la seguridad jurídica de los presuntos infractores, pues, durante la entrada en vigor de la actual ley, hubo lugar a improvisaciones por parte de las autoridades, conflictos competenciales y criterios discrepantes para resolver los procedimientos administrativos disciplinarios que iniciaron bajo la LGRA, pero cuya conducta infractora se cometió durante la abrogada LFRASP.

De la emisión de distintos criterios en relación con la ley a aplicar, surgió uno en especial, que para la autora del presente trabajo de investigación se consideró erróneo y

arbitrario, el hecho de tratar de disfrazar el derecho de prescripción (sustantivo) como un derecho adjetivo, así como dejar de lado la correcta interpretación al principio de irretroactividad previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre los casos en que la retroactividad es procedente, es decir, cuando de la aplicación de la nueva ley se causa un perjuicio al gobernado, deberá aplicarse la ley vigente al momento de haberse cometido la conducta motivo del procedimiento de responsabilidad administrativa.

Es importante comentar que muchos procedimientos de responsabilidad administrativa de ese tipo, también conocidos coloquialmente como “híbridos” a la fecha ya debieran estar obsoletos; empero, siguen tramitándose con base en nuevos criterios interpretativos. No obstante, de que la mayoría fueron, son y siguen siendo impugnados, lo que ha provocado que muchos de ellos se mantengan *sub iudice*, y algunos otros hayan sido declarados nulos, lo que después de casi ocho años ha vuelto inoperante la funcionalidad del Sistema Nacional Anticorrupción, en su etapa de sanción.

La anterior problemática ha traído consecuencias negativas en el patrimonio del Estado mexicano, además de que, desde el punto de vista de la autora del presente trabajo de investigación, éstas acciones de corrupción o negligencias administrativas, quedan impunes. Por lo que este trabajo de investigación tiene como propósito visibilizar la citada problemática para que los estudiosos e interesados en la misma, puedan contemplar para llevar a cabo las acciones en materia administrativa y, en su caso, legislativas para superar la citada problemática.

La presente tesis se integra de cuatro capítulos; en el *primer capítulo* se abordan teorías y antecedentes respecto de cómo se fue concientizando la responsabilidad del Estado, para dar paso a la responsabilidad del servidor público, se señalan los distintos regímenes de responsabilidad en México y se introducen conceptos básicos relativos al tema en comento.

En el *segundo capítulo*, se hace un estudio comparado sobre el régimen de responsabilidades de los servidores públicos en España, con el de México, su legislación, su sistema de control y sobre todo el procedimiento disciplinario que ahí se aplica.

En el *tercer capítulo*, se realiza un análisis y compilación de lo que implica un debido proceso, además se introduce la esencia de la rama disciplinaria mexicana y se aborda con detenimiento el actual proceso de responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México.

La intención de los tres primeros capítulos es introducir al lector poco a poco a la rama disciplinaria, para que se pueda entender los contenidos del *cuarto capítulo*, en el cual se abordan las contradicciones en que han incurrido las autoridades administrativas y jurisdiccionales en relación con sus facultades y actuaciones dentro del procedimiento disciplinario. Finalmente, se emite una propuesta y las respectivas conclusiones.

Para este fin, se utilizaron métodos analíticos, jurídicos, cronológicos, dogmáticos y deductivos, con ayuda de fuentes bibliográficas, hemerográficas, electrónicas, legislativas, jurisprudenciales, técnicas y empíricas, aplicando la técnica de investigación documental y experiencia práctica.

ABREVIATURAS

APF: Administración Pública Federal

ASF: Auditoría Superior de la Federación

CFPC: Código Federal de Procedimientos Civiles

CIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CPF: Código Penal Federal

DOF: Diario Oficial de la Federación

FECC: Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

FGR: Fiscalía General de la República

INAI: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información

IPRA: Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa

LEBEP Ley del Estatuto Básico del Empleado Público

LFPCA: Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

LFRASP: Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

LGRA: Ley General de Responsabilidades Administrativas

OIC: Órgano Interno de Control

ONU: Organización de la Naciones Unidas

RRD Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado

SECOGEF: Secretaría de la Contraloría General de la Federación

SFP: Secretaría de la Función Pública

SNA: Sistema Nacional Anticorrupción

TFJA: Tribunal Federal de Justicia Administrativa

UR: Unidad de Responsabilidades

CAPÍTULO 1

EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS Y SUS CONCEPTOS ESENCIALES

1.1 Antecedentes

El sistema de responsabilidades de las personas servidoras públicas guarda en la historia diversos antecedentes, sin embargo, la presente investigación se limitará a analizar y hacer referencia a las concepciones más importantes que le dieron forma, hasta llegar al marco jurídico actual y los procedimientos administrativos que se aplican en la materia objeto del presente trabajo de investigación.

1.2 La irresponsabilidad del Estado

Se dice que hasta finales del siglo XIX no se concebía una responsabilidad específica del Estado o de la Administración frente a los gobernados o súbditos, por considerar que el interés del Estado y del gobernante era superior, absoluto e incluso sagrado derivado de las monarquías absolutistas.¹

William Guillermo Jiménez señaló a tres autores que por sus ideas se podrían tomar como precursores de *la teoría de la irresponsabilidad del Estado*; Nicolás Maquiavelo en su obra ‘El príncipe’ (1513) cuyos temas centrales son el Estado y nuevas formas políticas, siendo una de ellas la detentación del poder absoluto; Jean Bodin en ‘Los seis libros de la República’ (1576), quién manifestó que la soberanía es lo que mantiene la unión de la comunidad y representa la potestad absoluta y perpetua de la república, motivo por el cual la soberanía constituye un poder supremo; y Thomas Hobbes en el ‘Leviathan’ (1651) quien argumentó la posibilidad de transferencia de poderes exorbitantes al Estado para que pueda preservar la seguridad y la protección de los súbditos o gobernados.²

En este orden de ideas, el citado autor también contempló las ‘teorías providencialistas’ relativas a aquellos gobernantes que basaban la legitimidad de su poder en una creencia divina, predestinada por la gracia de Dios.³

¹ Véase. GUILLERMO JIMÉNEZ, William, “Origen y Evolución de las teorías sobre la Responsabilidad Estatal”, Diálogos de Saber, Bogotá D.C., Colombia, Universidad Libre y ESAP, núm. 38, 2013, p. 65

² Véase. *Idem*.

³ Véase. *Ibidem*, p.68.

1.3 El fin del absolutismo

La doctrina del absolutismo fue declinando gracias a los sucesos históricos como la Revolución Norteamericana (1776), la Revolución Francesa (1789) y la Revolución Industrial (1840-1860), que provocaron cambios socioeconómicos, políticos y de nuevas proyecciones para todo el mundo. Haciendo énfasis en la Revolución Francesa que como bien se sabe, causó fuertes cambios al grado de afectar las monarquías absolutistas, aunque no todas cayeron, sus antecedentes doctrinales y sus fuertes motivos políticos y económicos fueron el fundamento de cuatro grandes etapas: la Asamblea Constituyente (cuyo texto votado más sobresaliente fue *la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* 1789), la Asamblea Legislativa, la Convención Nacional y el Directorio.⁴

Debido al protagonismo que tuvieron las aportaciones de pensadores como John Locke, Hobbes, Montesquieu, Voltaire, Rousseau, Sieyés, etc., en las que se introducía el cuestionamiento y racionalización del ejercicio del poder de los gobernantes, fue que se empezó a asimilar que el Estado debía responder por sus acciones. Más adelante, también surgirían los movimientos constitucionalistas en conjunto con movimientos como el socialismo de Estado, destacando al gran precursor Ferdinand Lassalle, entre otros grandes autores.

Al respecto, concuerdo con la idea de Eduardo y Severiano, de que el principio de responsabilidad de los poderes públicos es relativo al nacimiento del Derecho Administrativo, ya que éste surge de los movimientos históricos revolucionarios y se constituye bajo el derecho de reacción contra los abusos del poder, dando lugar a la racionalización de su ejercicio y a controles jurisdiccionales para la regulación del mismo.⁵ Y como también señala el autor Ernesto Jiniesta L. “...modernamente se entiende que la responsabilidad está en el centro de la concepción constitucional de la administración pública como una consecuencia de la cláusula del Estado social de derecho. La

⁴ Véase. ALVEAR ACEVEDO, Carlos, *Historia Universal Contemporánea*, Editorial Limusa, Segunda Edición, 2011, México, p.41.

⁵ Véase. GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), Décimo Octava Edición, 2021, Madrid España, p.37.

responsabilidad administrativa es un elemento de orden de la propia administración, puesto que coadyuva a acercarla a su modelo ideal (deber ser)”.⁶

Bajo ese rubro, es factible manifestar que el Estado Mexicano excluye al absolutismo, con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se contempla una división de poderes contemplados en un orden jurídico federal.

1.4 La Responsabilidad Patrimonial en el Estado Mexicano

La palabra ‘responsabilidad’, según el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico es; *“La obligación de resarcir las consecuencias lesivas para los derechos o intereses de otra persona derivadas de la actuación propia o ajena, bien se deriven aquellas del incumplimiento de contratos, o bien de daños producidos por simple culpa o negligencia.”*⁷

Por su parte, el Diccionario de la Lengua Española señala el vocablo ‘responsable’ como un adjetivo que significa: *“El obligado a responder de algo o por alguien o, aquella persona que tiene a su cargo la dirección y vigilancia del trabajo en fábricas, establecimientos, oficinas, inmuebles, etc.”*⁸

En los antecedentes de la historia de esta institución se contempla al plebiscito rogado por el tribuno *Aquilio*, que contenía la *Lex Aquilia*, la cual contemplaba la responsabilidad del Estado por actos ilícitos dolosos⁹. Actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla en el artículo transitorio ÚNICO, que la federación, las entidades federativas, y los municipios deberán expedir leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de incluir en sus respectivos presupuestos una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.¹⁰

La responsabilidad patrimonial, también llamada responsabilidad civil, según lo previsto en el último párrafo del artículo 109 de la CPEUM, únicamente se actualiza respecto de los daños que el Estado cause a las personas físicas o morales con motivo de su actividad

⁶ JINIESTA L., Ernesto, *Responsabilidad Administrativa, Constitución y Derechos Fundamentales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, s.f., <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/36.pdf>, 10 de enero de 2022, 10:00 horas, p. 16.

⁷ Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, en: <https://dpej.rae.es/lema/responsabilidad>, el 08 de abril de 2021 a las 11:00 horas.

⁸ Diccionario de la lengua española, en: <https://dle.rae.es/responsable>, el 08 de abril de 2022, a las 11:05 horas.

⁹ Véase. MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, *Antología de las Responsabilidades del Servidor Público en México*, Editorial Flores Editor y Distribuidor, S.A de CV. México, 2010, p. 88.

¹⁰ Véase. Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, el 08 de abril de 2022, a las 11:05, p. 193.

administrativa irregular, y tiene el carácter de objetiva y directa. Es decir, las personas físicas o morales podrán demandar la indemnización directamente al Estado (responsabilidad directa) sin necesidad de ir contra la persona servidora pública a quien pudiera imputarse el daño (responsabilidad subjetiva).¹¹

Es importante mencionar que la responsabilidad objetiva (patrimonial) se apoya en la teoría del riesgo donde resulta ajeno si hubo o no intencionalidad dolosa, contrario a la responsabilidad subjetiva (responsabilidad administrativa) que implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño por parte de la persona servidora pública.¹²

Sin duda esta institución en la teoría perfecciona la esencia del Estado de Derecho, que en la práctica se deseara fuera más eficaz y armónica entre la sociedad acreedora de ese derecho fundamental y las autoridades que substancian ese proceso.

1.5 El régimen de responsabilidades de las personas servidoras públicas en México

En el marco jurídico vigente mexicano, se contemplan distintos tipos de responsabilidades bajo regulaciones específicas, por ejemplo, las sanciones administrativas por infracciones a los reglamentos de policía o las sanciones administrativas en materia electoral; no obstante que la presente investigación se circunscribirá a estudiar, *grosso modo*, el régimen de responsabilidades de las personas servidoras públicas en materia disciplinaria, se considera importante hacer referencia a los diversos tipos de responsabilidad a que se encuentran sujetos los servidores públicos en el Estado mexicano, como son:

1.5.1 Responsabilidad Política

El juicio político previsto en los artículos 110 y 114 párrafo primero de la CPEUM, es aplicable a los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Secretarios de Estado, los Ministros de la SCJN, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, al Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario ejecutivo del INE, los Magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los Órganos Constitucionales Autónomos, los Directores Generales y sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Los Ejecutivos de las Entidades Federativas, Diputados locales,

¹¹ Véase. IBARRA OLGUÍN, Ana María (coord.), *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Cuadernos de Jurisprudencia, número 3, octubre 2021, México, p. 22.

¹² Véase. *Ibidem*, p. 23.

Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía.¹³

Dicha institución será aplicable por violaciones graves a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. 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.¹⁴

1.5.2 Responsabilidad Penal

Prevista en el segundo párrafo del artículo 114 de la CPEUM¹⁵, esta responsabilidad aplica para todas las personas servidoras públicas que, en el ejercicio de sus funciones, incurran en algún delito. Es decir, es el único régimen que contempla como sanción la privación de la libertad y por ende, se tiene un apartado de regulación especial en el Código Penal Federal.

Han surgido debates, respecto del principio “*non bis in idem*”, al ser que el régimen de responsabilidad penal y el de responsabilidad administrativa contienen tipos similares como el cohecho o los conflictos de intereses. En la opinión de la autora del presente trabajo de investigación, no se viola el principio referido, al ser que los procedimientos se llevan bajo ramas del derecho distintas, las cuales persiguen y castigan fines distintos.

1.5.3 Responsabilidad Civil

En términos generales es la obligación que se genera con motivo de la reparación de los daños y/o perjuicios derivados del incumplimiento de un contrato o de la ley y es aplicable a los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales al Estado. Está prevista en el párrafo séptimo del artículo 111 de la CPEUM.¹⁶

La responsabilidad civil es un tema sujeto de estudio en la actualidad, pues existen confusiones sobre las vías de su procedencia y los límites de la materia, tan es así que en la actualidad los postulantes han tenido confusiones entre esta vía y la actualización de la

¹³ Véase. Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., pp. 113.

¹⁴ Véase. *Idem*.

¹⁵ Véase. *Ibidem*, p. 116.

¹⁶ Véase. *Ibidem*, p. 114.

responsabilidad patrimonial del Estado en su vertiente subjetiva, es decir, cuando procede en contra de una persona servidora pública.

1.5.4 Responsabilidad Administrativa

La responsabilidad administrativa se encamina a la disciplina en el ejercicio de las personas servidoras públicas, pues el bien jurídico que protege es el correcto desarrollo del servicio público. Esta responsabilidad se prevé y ejerce en cada uno de los poderes de la federación, tal como se expone a continuación.

1.5.4.1 Poder Legislativo Federal

Los diputados y senadores son sujetos a diversas responsabilidades. Centrándonos en la responsabilidad administrativa, cada una de sus cámaras cuenta con su propia contraloría.

Según lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley Orgánica de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la contraloría de la cámara de Diputados cuenta con un titular y tres Direcciones Generales, la primera de Auditoría tiene a su cargo la práctica de auditorías, revisiones, investigaciones y elaboraciones de dictámenes de responsabilidad, así como la supervisión de recursos financieros; la segunda de Control y Evaluación, que diseña, implanta, supervisa y evalúa los mecanismos de control de gestión de las Unidades Administrativas, también puede participar en actos de fiscalización; y última de Quejas, Denuncias e Inconformidades, que le corresponde la investigación y substanciación de los procedimientos de responsabilidades administrativas e inconformidades, dictar respectivas resoluciones y así mismo la imposición de sanciones, en consecuencia la atención e intervención de medio de impugnación respectivos.¹⁷

Se puede afirmar que la Contraloría de la Cámara de Senadores tiene facultades similares, no obstante la ley que regula sus competencias, cuyo contenido se señala en el artículo 113, establece con mejor desglose las mismas y se distingue en proporcionar asesoría a los servidores públicos de la cámara y coordinar la recepción de sus declaraciones de situación patrimonial; expedir con la intervención de su titular, la certificación de los documentos que obren en sus archivos cuando así se requiera; y emitir normas administrativas internas en el ámbito de sus atribuciones, que estime convenientes para

¹⁷ Véase. Cámara de Diputados, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, pp. 27 y 28, México, consultado en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg.htm>, el 10 de abril a las 10:00 horas.

regular su funcionamiento las cuales deberán ser previamente sancionadas por la mesa directiva. También, su estructura orgánica resulta distinta al denominar Subcontralorías de Auditoría; Responsabilidades, Quejas y Denuncias; Evaluación de la Gestión Administrativa; Evaluación de la Gestión Parlamentaria; y Coordinación de Auditoría a Grupos Parlamentarios.¹⁸

Lo anterior se establece bajo referencia de la vigente Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pero en la práctica su estructura pudiese ser distinta, en el entendido de que algunas cuestiones de fondo han cambiado.

El artículo 57 Quater de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, menciona la separación entre las áreas encargadas de la investigación, sustanciación y resolución de los procedimientos en los términos previstos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (en adelante LGRA), únicamente cuando la Cámara de Diputados substancie asuntos por faltas administrativas no graves de los titulares de los Órganos Fiscalizadores de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución y que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.¹⁹

Finalmente, llama la atención que después de cinco años de transición entre la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (en adelante LFRASP) y la vigente LGRA, no se hayan hecho las modificaciones debidas, tratándose de esta materia y en lo tocante a la estructura y organización de sus Contralorías Internas, pues a pesar de que los artículos transitorios pueden solventar estas referencias, no impiden confusiones ni controversias, cuestiones que podrían ser sujetas de análisis e investigación, en otra ocasión.

1.5.4.2 Poder Judicial Federal

De acuerdo con lo que establecen los artículos 105, 106 y 107 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los órganos del Poder Judicial de la Federación, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y Tribunal Electoral cuentan con contralorías que ejercen atribuciones equiparadas a los Órganos Internos de Control en los términos de la LGRA, en todo lo que no se opone a la naturaleza de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tanto, están facultadas para

¹⁸ Véase. *Ibidem*, pp. 51 y 52.

¹⁹ *Cfr. Ibidem*, p. 32

resolver asuntos por faltas administrativas no graves, previo acuerdo emitido por los órganos antes mencionados.²⁰

Otras autoridades facultadas para conocer, resolver y aplicar sobre las responsabilidades de las personas servidoras públicas del Poder Judicial de la Federación, según el artículo 113 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación son: La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Comisión de Disciplina.²¹

De acuerdo con el artículo 86, fracciones XI y XXXVI de la ley antes referida, el Consejo de la Judicatura Federal también será un órgano competente para resolver las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de personas servidoras públicas de conformidad con el título séptimo, incluyendo aquéllas que versen sobre la violación a los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre que se trate de los miembros del Poder Judicial de la Federación a excepción de la SCJN. Sumado a ello, también puede investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a las personas servidoras públicas y empleadas de su propia estructura, de los tribunales de circuito, juzgados de distrito y de plenos regionales.²²

Hay que señalar que las y los ministros de la SCJN y las y los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal sólo podrán ser privados de sus puestos en la forma y términos que determina el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A diferencia del poder legislativo, el poder judicial determina de manera más detallada el ejercicio de la potestad disciplinaria, tan es así que en la regulación de sus faltas administrativas previstas en el artículo 110 de su Ley Orgánica, añaden disposiciones correspondientes a su propia esencia, tal como debe ser, sin dejar de lado aquellas disposiciones previstas en la LGRA que no son contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional.

²⁰ Véase. Cámara de Diputados, *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, México, consultado en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lopjf.htm>, el 10 de abril a las 20:00 horas, pp. 36 y 37.

²¹ *Ibidem*, p. 40.

²² Véase. *Ibidem*, pp. 27 y 30.

1.5.4.3 Poder Ejecutivo Federal

Su régimen de controles administrativos le compete a la Secretaría de la Función Pública y a sus órganos auxiliares de cada entidad que corresponda, al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a la Auditoría Superior de la Federación y sus homólogas en las entidades federativas, así como las Unidades de Responsabilidades de las Empresas productivas del Estado.

La responsabilidad disciplinaria (también denominada responsabilidad administrativa en México) está prevista en la fracción III del artículo 109 de la CPEUM y en su mayoría por la Ley General de Responsabilidades, sin embargo, cada Federación del Estado mexicano, cuenta o puede contar con su propia ley de responsabilidades administrativas a nivel estatal y local, sin dejar de prever lo que disponga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Responsabilidades Administrativas la cual, es de orden público y de observancia general en toda la República mexicana.

1.6 Conceptos y fundamentos de la Administración Pública Federal

A continuación, se citan algunos de los conceptos más utilizados que engloban la esencia de lo que conforma la Administración Pública Federal.

1.6.1 Administración Pública

La autora María del Carmen Pardo la define como: *“Un campo disciplinario y profesional, vivo y actuante; un elemento indisoluble del Estado y como la herramienta fundamental con que cuentan los gobiernos para lograr incidir en un equilibrio social más justo”*.²³ Además, añade que su finalidad es proteger y promover los derechos humanos y el acceso a la información pública.²⁴

Por otra parte, el autor Martínez Garnelo, refiere que la Administración Pública es: *“...el instrumento de operacionalización de la Política del Estado -señalada por el Titular del Poder Ejecutivo en turno y consignada en el Plan de Desarrollo Nacional de acuerdo con los reclamos de su campaña política”*.²⁵

A partir del análisis de las definiciones citadas, la autora del presente trabajo de investigación propone el siguiente concepto de Administración Pública: *“La Administración*

²³ DEL CARMEN PARDO, María, *Una introducción a la Administración Pública*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, Ciudad de México, 2018, p. 154.

²⁴ *Idem*.

²⁵ MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, *op. cit.*, p. 54.

Pública es un conjunto de instituciones y organismos constituidos bajo cierta legitimidad, dotados de diversas atribuciones y encaminados a cumplir con las políticas públicas propuestas por el titular del poder ejecutivo en turno.”

1.6.2 Servidor Público

El artículo 3, fracción XXV, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, define a los servidores públicos como: *“Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos en el ámbito federal o local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”*²⁶

Por su parte el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: *“...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”*.²⁷

Al respecto, es importante señalar que los principios que legalmente rigen a las personas servidoras públicas en México, de conformidad con el artículo 109 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.²⁸

De igual manera, el artículo 7 de la LGRA, establece que además de los principios Constitucionales previamente citados, las personas servidoras públicas deberán observar: disciplina, profesionalismo, objetividad, rendición de cuentas, eficacia e integridad.²⁹

1.6.3 Funcionario Público

En la actualidad las leyes mexicanas no señalan, ni establecen distinciones entre los conceptos de *servidor o funcionario*, sin embargo, de acuerdo con diversos doctrinarios, se

²⁶ Cámara de Diputados, *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, México, consultado en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgra.htm> , el 13 de marzo de 2021, a las 11:56 horas, pág. 5.

²⁷ Véase. Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p. 111.

²⁸ *Ibidem*, p. 112.

²⁹ Véase. Cámara de Diputados, *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, op. cit., p. 6.

tiene que el funcionario público tiene facultades de mando y son jerárquicamente superiores en la estructura de las dependencias.

Tal como señala el autor Jesús Martínez Garnelo, quien refiere que no todos los servidores públicos son funcionarios, dado que generalmente suele utilizarse esta última denominación para aquellos servidores de confianza de nivel superior dentro de la estructura administrativa.³⁰

1.6.4 Función Pública

La función pública es el conjunto de planeación y actividades que realizan las autoridades -que conforman la Administración Pública- dichas actividades están encaminadas al mejoramiento y contribución del bien común de una sociedad determinada.

Generalmente la han definido como la actividad que realizan todos los días las personas servidoras públicas en el ejercicio de sus funciones derivadas del nombramiento, contrato o cualquier otro instrumento jurídico a través del cual se les encomiende algún empleo, cargo o comisión. Así podemos señalar que la función pública está encaminada al logro de los fines del Estado.³¹

Por su parte, el autor Héctor S. Torres Ulloa, quien a su vez toma de referencia al jurista Miguel S. Marienhoff, señala que el concepto de ‘función pública’ debe vincularse al de funciones esenciales del Estado (Legislación, Justicia y Administración). En cambio, el de ‘servicio público’ es un concepto que se desenvuelve dentro de la Administración.³²

1.7 El Sistema Nacional Anticorrupción

Previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Sistema Nacional Anticorrupción, (en adelante SNA), tal como su denominación refiere, es un sistema de métodos, gestión y planeación a seguir para combatir y erradicar en lo posible la corrupción.

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el sistema de referencia, “...tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes

³⁰ Véase. MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, *op. cit.*, p. 391.

³¹ Véase. Plataforma SICAVISP, *Curso de Responsabilidades Administrativas de las personas servidoras públicas*, consultado en: <https://sicavisp.apps.funcionpublica.gob.mx/>, 20 de diciembre de 2022, 23:00 horas.

³² Véase. TORRES ULLOA, Héctor S., *Perspectivas en el servicio público mexicano, Responsabilidades y Consecuencias*, Editorial Porrúa, México, 2013, p. 92.

de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.”³³ Además, tiene el deber de garantizar que los distintos poderes, órganos e instituciones del Estado Mexicano, de todas las órdenes de gobierno, cuenten con el sistema adecuado para identificar y prevenir las acciones antes descritas, cuestión en la que se sigue trabajando.

1.7.1 La corrupción

Transparencia Internacional la define como: “El abuso del poder confiado para beneficio privado. La corrupción se puede clasificar como grande, insignificante y política, dependiendo de las cantidades de dinero perdido y del sector donde ocurre.”³⁴

La Secretaría de la Función Pública concuerda con dicho concepto, y agrega que ‘la corrupción a gran escala’ consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucren la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común. Además, establece que los ‘actos de corrupción menores’ consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos, y concluye señalando que, la ‘corrupción política’ es la manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes se abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio.³⁵

El autor Edmundo González Llaca, en su obra *Corrupción, Patología Colectiva*, hace una distinción entre el sustantivo *corrupción* y el verbo *corromper*, siendo el primero, “...la transformación del estado natural de una cosa o sustancia, especialmente por putrefacción o descomposición. Califica al carácter degradado, infestado del mal, depravado, pervertido,

³³ Cámara de Diputados, *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, México, consultado en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsna.htm>, el 05 de mayo de 2022, a las 23:00 horas, p. 3

³⁴ Transparency International, *The Anti-Corruption Plain Language Guide*, 2009, s.l.i., consultado en: https://images.transparencycdn.org/images/2009_TIPainLanguageGuide_EN.pdf, a las 14:00 horas, p.14.

³⁵ Véase. Secretaría de la Función Pública, *Código de Conducta de las Personas Servidoras Públicas de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal*, Agosto 2021, consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665196/C_digo_de_Conducta_2021.pdf, el 8 de abril de 2021, a las 15:00 horas, pp. 4 y 5.

malicioso o maligno".³⁶ El segundo como verbo significa, "*alterar y trastocar la forma de alguna cosa; echar a perder, depravar, dañar, podrir; sobornar o cohechar al juez o a cualquier persona, con dádivas o de otra manera; pervertir, estragar, viciar, degradar las costumbres, el habla, la literatura, incomodar; fastidiar, irritar*".³⁷

Tratar de definir a la corrupción, no es tan sencillo, ya que es una figura que abarca muchas vertientes, tal como lo mencionan diversos autores, en un principio la corrupción solo se ligaba al servicio público, practicada por las personas servidoras públicas, pero con el tiempo se fue comprendiendo que la figura no es parcial y se ciñe siempre a dos partes, a la del corrupto y el corruptor, asimismo, no se limita únicamente al ámbito público, jurídico e institucional, sino también se presenta en los ámbitos; privado, económico, personal, político, internacional, sociológico, histórico, educativo, científico, religioso, etc.

Bajo ese contexto, depende el enfoque que se le quiera dar, tal como se estableció al principio, Transparencia Internacional y la Secretaría de la Función Pública limitan su concepto al ámbito público institucional y un poco más inclinado a lo económico-monetario, a pesar de que existe una amplia gama de formas por las que se comete la corrupción, muchas de ellas imperceptibles, como el compadrazgo o el tráfico de influencias en las oficinas gubernamentales, así como la actitud negativa de los funcionarios públicos en su comportamiento ante la sociedad, la ignorancia del código de ética, deslealtad, traición a sus compañeros y a la institución,³⁸ chantaje, acoso y maltrato a sus subordinados, silencio o complicidad de un acto ilegal, entre otras.

Al respecto, los autores Daniel Márquez Gómez y Beatriz Camarillo Cruz definen la corrupción como; "*...un fenómeno pluridimensional, de gran complejidad, con una infinitud de componentes, incluidas conductas y pensamientos que realiza el acusado de*

³⁶ GONZÁLEZ LLACA, Edmundo, *La corrupción, Patología Colectiva*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2005, p. 48.

³⁷ *Ibidem*, p. 49.

³⁸ Véase. ESTRADA RODRÍGUEZ, José Luis, Reseñas, *La corrupción administrativa en México*, UAM, Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Sociología, vol. 9, número 2, México, 2013, consultado en: <https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/62/55>, el 21 de abril de 2021, a las 20:00 horas, p.181.

“corrupción”, que acontece tanto en los ámbitos del espacio público como en los denominados espacios privados...”.³⁹

Así entonces, la corrupción es el acto de abuso, alteración u omisión dolosa, cometida por una o más personas, con el fin de satisfacer sus intereses personales o de terceros, provocando efectos generalmente negativos, derivados del vicio cometido.

Finalmente, para los efectos de este trabajo de investigación, un concepto limitado a la materia objeto del presente trabajo, es decir, al ámbito público-institucional, se puede definir a la corrupción como el vicio, abuso u omisión dolosa que comete una o más personas servidoras públicas, individualmente o en conjunto, con un particular u organismo, para satisfacer intereses propios o de terceros, cuyos efectos resultan perjudiciales a corto o largo plazo para la sociedad.

1.7.2 La importancia del combate a la corrupción y relación con los derechos humanos

Las consecuencias que provoca la corrupción pueden ser la falta de credibilidad de las instituciones, las crisis financieras, y por lo que hace a la administración pública, la corrupción se materializa en la ineficacia de la gestión, el aumento de costos e impuestos en el pago de derechos de trámites burocráticos, en la deficiencia del desempeño de los servidores públicos, en la mala calidad de los servicios públicos, arbitrariedad por parte de las autoridades, como los cuerpos policiacos, y la carente organización para el logro de objetivos importantes.

La autora Anne Peters, señala que la corrupción es la antítesis del imperio de la ley y dado que este es, además una condición necesaria para el respeto de los derechos humanos, la corrupción constituye entonces la negación de la idea de los derechos humanos. Por consiguiente, no solo existe un nexo, sino una tautología⁴⁰.

En el sector salud, por ejemplo, sin la inversión adecuada surge el desabasto de medicamentos básicos y escasez de especialidades, la falta de mantenimiento de equipos médicos, de hospitalización, de capacitación, entre otras. Tan solo con el desabasto de un

³⁹ MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel y CAMARILLO CRUZ, Beatriz, *La diasporología como una teoría del fenómeno de la corrupción en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2019, consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5536/11.pdf>, el 21 de abril de 2021, a las 21:00 horas, p.29.

⁴⁰ Véase. FLORES PANTOJA, Rogelio (coord.), *Impacto de la corrupción en los derechos humanos, Corrupción y Derechos Humanos*, consultado en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/13833>, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, 2018, pp. 25 a 26.

medicamento de enfermedad degenerativa a un derechohabiente, se estaría violando el derecho fundamental de la protección a la salud, contenido en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el sector educativo, puede ser que el docente académico sin ética soborne a los estudiantes, o que resulte ser una persona incapacitada profesionalmente para llevar a cabo dicha vocación, debido a que entró por palancas, nepotismo o lucro de vacantes. Estas situaciones transgreden el derecho y la calidad de la educación que reciben los ciudadanos mexicanos. También cuando el Estado lucra en exceso con los permisos de diversas escuelas privadas y surgen consecuencias como diplomas falsos o de fácil acceso, provocando alta demanda de profesionistas con baja competitividad profesional.

La citada autora Anne Peters, señala que en esencia se debe de focalizar la responsabilidad del Estado, en el sentido de que debe proteger, vigilar, custodiar, garantizar y promover los derechos humanos, para el caso en que acciones corruptas lleguen a transgredir derechos humanos, sin dejar de lado, que no todo acto corrupto genera una violación de derechos humanos, porque hay situaciones que no causan impacto en los mismos, siendo que las violaciones a los derechos humanos surgen, solo si se produce un daño en concreto, por lo que no se está generalizando.⁴¹

1.7.3 Antecedentes del Sistema Nacional Anticorrupción

Antes de la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción hubo lugar a otros instrumentos legales para combatir la corrupción que se estaba desbordando y cuyas consecuencias obligaron el compromiso del Estado mexicano a la toma de medidas pertinentes. Me refiero a los mecanismos internacionales y nacionales.

1.7.3.1 Mecanismos Internacionales de Combate a la Corrupción

México forma parte de tres Convenciones Internacionales, las cuales se describen a continuación:

A. Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)

Esta Convención fue el primer paso para enfrentar colectivamente los problemas de la corrupción, fue adaptada por los Estados miembros de la Organización de Estados

⁴¹ Véase. *Ibidem*, pp. 60 a 61.

Americanos (OEA) en Caracas, Venezuela y su entrada en vigor data del 6 de marzo de 1997.⁴²

Algunos objetivos son; la promoción y el fortalecimiento en el desarrollo de los mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en cada uno de los Estados que la conforman, así como facilitar y regular la cooperación entre estos, para asegurar la eficacia de las medidas y acciones mencionadas en el ejercicio de las funciones públicas.⁴³

Como puede observarse, se enfoca en promover; normas de conducta para el correcto cumplimiento de las funciones públicas; determinación de actividades y responsabilidades de los servidores públicos; implementación de sistemas para la presentación de ingresos activos y pasivos por parte de las personas servidoras públicas; demanda sistemas adecuados para la recaudación y control de los ingresos, de contratación, de protección a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción; eliminación de beneficios tributarios; el establecimiento de órganos de control superiores que se encarguen de prevenir, detectar, sancionar y erradicar prácticas corruptas; medidas para la obstrucción del soborno nacional y extranjero; mecanismos para fomentar la participación de la ciudadanía en el combate a la corrupción; desde el punto de vista de la autora del presente trabajo de investigación, este es el método por excelencia para prevenir la corrupción, pues una ciudadanía informada y consciente del problema que acarrea a todo el mundo como lo es la corrupción, es una ciudadanía empoderada, capaz de reducir, frenar y exigir de sus gobernantes la mejor gestión posible.

Al respecto, el sistema de protección a funcionarios públicos o particulares que denuncien de buena fe ‘actos de corrupción’, es un tema controversial y relevante en la actualidad, pues a pesar de que el artículo 64 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, prevé para aquel servidor público que denuncie una falta administrativa Grave o faltas de particulares o que sean testigos de algún procedimiento puedan solicitar ‘medidas de protección que resulten razonables’, dicha disposición se queda corta y toma un

⁴² Véase. Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA), *passim*, 29 de marzo de 1996, Caracas Venezuela, s.e., consultado en: https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_interame_contr_corrup.pdf, el 20 de mayo de 2021 a las 19:31 horas.

⁴³ Véase. *Idem*.

carácter discrecional, ya que resulta indeterminada, al solo mencionar “medidas de protección razonables” y no establecer específicamente estas, dejándose a la deriva y/o a criterio de quien le corresponda aplicarlo.⁴⁴

Por otro lado, ya se están tomando propuestas para la incorporación de medidas de protección y acompañamiento para los testigos y denunciantes también conocidos como *whistleblowers* de esta ley, aunque no con mucho éxito.

Finalmente, la OEA, también promueve el estudio preventivo de los Estados, para enfocarse en la remuneración equitativa y de probidad en el servicio público, cuestión relevante sobre dichas medidas a implementar, pues hasta donde tengo noticia, de la mayoría de las medidas preventivas que establece la CICC, se han implementado o tratado de implementar con fallas y errores regulares en México. A lo mucho que se ha llegado es a la implementación de una Ley Federal de Austeridad Republicana, dentro de la cual, se exige únicamente la reducción de sueldos y omisión de aguinaldos, en casos específicos, pero en estricto sentido no he encontrado un mecanismo que se apege tal cual a lo establecido en la CICC.

B. Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC)

El 4 de junio de 2001, en el marco de la Asamblea General de la OEA celebrada en San José, Costa Rica, se adoptó el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, (en adelante MESICIC), su concepción data de enero de 2002.⁴⁵

Este mecanismo se conforma por; la Conferencia de los Estados Parte, integrada por representantes de estos. Ellos tienen la responsabilidad general de instrumentar mecanismos; y también se conforma por un Comité de Expertos, integrado por personas designadas por cada Estado Parte, quienes son responsables del análisis técnico de la implementación de la Convención (órgano de representación técnica). La Secretaría Técnica del mecanismo la ejerce la Secretaría General de la OEA.⁴⁶

⁴⁴ Cfr. Cámara de Diputados, *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, op. cit., p. 21.

⁴⁵ Véase. Portal Anticorrupción de las Américas – MESICIC, consultado en: <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20MESICIC%3F,Mecanismo%20Anticorrupci%C3%B3n%20de%20la%20OEA>, el 01 de noviembre 2021, a las 21:38 horas.

⁴⁶ Véase. *Idem*.

El objetivo principal de MESICIC es fortalecer la cooperación entre los Estados parte en el combate a la corrupción e implementar confidencialidad y transparencia en sus actividades. Así, con el apoyo de la Secretaría Técnica, se analizan las leyes e instituciones nacionales y evalúan si éstas se adaptan a las disposiciones de la Convención y si son efectivas para la prevención y el combate a la corrupción.⁴⁷

Realiza visitas *In Situ*, recomienda a los Estados analizados para que mejoren y adecuen sus marcos jurídicos e instituciones con el fin de que se adapten a las disposiciones de la Convención Interamericana contra la corrupción; hace seguimientos; elabora herramientas de cooperación y promueve el intercambio de las buenas prácticas.⁴⁸

C. Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales (OCDE).

Fue suscrito en 1997, cuya entrada en vigor data del 26 de julio de 1999, dicho acuerdo internacional centra sus principales objetivos en combatir el Cohecho, eliminar la competencia desleal generada por gratificaciones extraoficiales y castigar o penalizar a las empresas y a las personas que prometan u otorguen pagos a oficiales extranjeros con el fin de favorecer y beneficiar sus negocios, además exige a los Estados parte, que las disposiciones se apliquen no sólo a particulares, sino también a las empresas, y los insta a eliminar la deducción fiscal de los pagos de soborno y fomentar la jurisdicción en los actos de corrupción cometidos en el país de que se trate y en el extranjero.⁴⁹

Asimismo, cuenta con su propio grupo de trabajo sobre cohecho en transacciones comerciales internacionales, por sus siglas (GTC), cuyas funciones radican en monitorear que los países miembros cumplan de forma sistemática la Convención y las Recomendaciones realizadas de 1997. La evaluación hecha por los Estados parte y la supervisión de esta por el grupo de trabajo, motiva a cumplir los compromisos y permite el intercambio de ideas y de buenas prácticas.⁵⁰

⁴⁷ Véase. *Idem*.

⁴⁸ Véase. *Idem*.

⁴⁹ Véase. Convención para combatir el cohecho (OCDE), consultado en: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-para-combatir-el-cohecho-ocde#:~:text=La%20Convenci%C3%B3n%20Anticohecho%20de%20la,participan%20en%20transacciones%20comerciales%20internacionales>, el 7 de noviembre 2021, a las 7:00 horas.

⁵⁰ Véase. *Idem*.

Si logramos dimensionar las consecuencias y riesgos que surgen del cohecho internacional, por ejemplo, en las transacciones comerciales, estaríamos de acuerdo que esta convención resulta trascendental para la reducción de la corrupción y mejora del buen gobierno.

D. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU)

Entró en vigor el 14 de diciembre de 2005 y sus principales objetivos son; prevenir y combatir la corrupción, facilitar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción en tratándose de la recuperación de activos y promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la buena gestión de asuntos y de bienes públicos.⁵¹

La presente Convención comparte ideas y mecanismos similares a las de las convenciones antes descritas en tanto que propone establecer que cada Estado parte, de conformidad con sus ordenamientos jurídicos, garanticen la existencia de un órgano u órganos encargados de prevenir la corrupción y el cumplimiento de las siguientes medidas: aplicación de políticas coordinadas para promover la participación de la sociedad, la buena gestión de asuntos públicos, el respeto a la ley, la integridad, transparencia y obligación de rendir cuentas; establecimiento de otras prácticas eficaces para prevenir la corrupción; aplicación de una evaluación periódica de los instrumentos jurídicos establecidos; y la colaboración de los Estados entre sí, en conjunto con organizaciones internacionales y regionales para la promoción de formulación de medidas, como la participación en programas y proyectos internacionales destinados a prevenir la corrupción.

E. Otros mecanismos internacionales

Además de las Convenciones de las que México es parte, existen otros documentos y mecanismos que se han adaptado internacionalmente por diferentes países que valen la pena mencionar:

- Convenio Penal sobre la Corrupción, número 173 del Consejo de Europa, Estrasburgo; 27 de enero de 1999.

⁵¹ Véase. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU), consultado en: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-de-las-naciones-unidas-contra-la-corrupcion-onu#:~:text=La%20Convenci%C3%B3n%20de%20las%20Naciones,reunir%20las%2030%20ratificaciones%20requeridas>, 7 de noviembre 2021, a las 13:00 horas.

- Convenio Civil sobre la Corrupción, número 174 del Consejo de Europa, Estrasburgo; 4 de noviembre de 1999.
- Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), Órgano del Consejo de Europa, fundado el 1 de mayo de 1999, con la finalidad de mejorar la capacidad de los Estados miembros en la lucha contra la corrupción.
- Declaración de Principios de Yakarta para los Organismos de Lucha contra la Corrupción. La Conferencia de los Estados parte tomó nota de la Declaración de Yakarta en su resolución 5/4.
- Declaración de Panamá, aprobada en la Séptima Conferencia Anual y Reunión General de la Asociación Internacional de Autoridades Anticorrupción celebrada en la Ciudad de Panamá, del 22 al 24 de noviembre de 2013, como documento de la Asamblea General, en relación con el tema 108 del programa.
- Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción (AUCPCC). La Convención fue adoptada en Maputo, Mozambique el 11 de julio de 2003 y entró en vigor en 2006. Hasta la fecha. Los resultados de esta convención han logrado la promulgación de leyes nacionales y la creación de agencias anticorrupción.
- Pacto Mundial de Naciones Unidas (Global Compact) como iniciativa internacional, promueve la implementación de diez principios universales enfocados en las áreas de: los derechos humanos; normas laborales; medioambiente; y la lucha contra la corrupción. Todas relativas a las actividades y estrategias de las empresas.
- Transparencia Internacional, es un movimiento global que trabaja en más de 100 países para poner fin a la práctica perjudicial de la corrupción. Su intervención en diversos países es sin lugar a duda un indicativo que influye relevantemente para determinar el grado de corrupción que impera en todo el mundo actualmente, pues al menos en México si se han considerado las estadísticas que este órgano emite.

1.7.3.2 Mecanismos Nacionales de Combate a la Corrupción

México, a lo largo de los años, ha implementado estrategias y actuaciones con el fin de combatir el mal de casi toda su trayectoria. A ese efecto se mencionan algunos antecedentes y mecanismos implementados.

a. La Contraloría General de la Federación, posteriormente ‘Secretaría de la Contraloría General de la Federación’

Funge como uno de los primeros mecanismos creados con el fin de combatir a la corrupción a consecuencia de la mala gestión política que se desbordaba. Por polémicas como la deuda pública, la devaluación del peso, la crisis política, entre otras, se propició su creación, además de la presión de los gobernantes para implementar medidas urgentes que hicieran frente a todos los males que se vivían en México (o mantener el poder) por el disgusto de la sociedad entre los regímenes de López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado.

Al respecto, vale la pena citar lo que manifiesta la Licenciada María Elena Vázquez Nava: *“Se trataba de hacer énfasis en el estado de Derecho y en la necesidad de anteponer la ética política a toda acción de gobierno con base en varias vertientes, tales como: i) la vigilancia del presupuesto público; ii) la vigilancia y evaluación de la gestión pública; iii) las responsabilidades de los servidores públicos; iv) la protección al ciudadano, mediante un sistema de quejas y denuncias, así como mejorando los servicios públicos federales; y v) la simplificación administrativa”*.⁵²

Sin embargo, como es de suponerse, el proceso de creación y organización de una nueva dependencia de esta magnitud no fue tan fácil, más cuando se anteponen factores como la falta de preparación, aptitud, cultura e información sobre la función pública, en tratándose de esa época, por ello, a mi consideración resulta obvia la transición y serie de modificaciones que sufrió continuamente, comenzando por su denominación, que también llegó a establecerse como ‘Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo’, posteriormente al implementar el servicio profesional de carrera, la dependencia tomó el nombre de Secretaría de la Función Pública, misma denominación que prevalece en la actualidad, es decir, en el régimen de Andrés Manuel López Obrador.

⁵² GÓMEZ GONZÁLEZ, Arely y RAMÍREZ GUTIÉRREZ, Christian Noé (Coordinadores), *Retos que enfrenta la Administración Pública en el Marco del Sistema Nacional Anticorrupción, Historia y evolución de la Secretaría de la Contraloría en el Poder Ejecutivo Federal 1983-2017*, México, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 39 a 51.

b. Reformas constitucionales en materia de gasto público y fiscalización

De acuerdo con lo que señala el autor Víctor Manuel Andrade Martínez, para la revisión de la Cuenta Pública, se necesitaba de una Entidad de fiscalización superior de la Federación por lo que el Congreso expidió la ley de fiscalización superior de la federación del año 2000, que regularía dicha entidad y que tendría facultades, además de la fiscalización, en general de los ingresos y egresos, de seguimiento y cumplimiento de programas federales, la investigación de actos u omisiones que implicaran alguna irregularidad o conducta ilícita en los ingresos y manejos de los fondos y recursos federales, la determinación de los daños y perjuicios que afectaran a la Hacienda Pública Federal y el fincamiento de indemnizaciones y sanciones pecuniarias directas a los responsables, así como promoción de las acciones de responsabilidad penal y política a que hubiera lugar.⁵³

Más adelante, en el año 2008 se realizaron cambios para el mejoramiento de la fiscalización superior de la Federación, entre los más importantes se encuentran la imposición a las legislaturas de los Estados de la República y del entonces Distrito Federal, la obligación de contar con entidades de fiscalización dotadas de autonomía técnica y gestión, para con ello ampliar el alcance de revisión de la cuenta pública federal.

El 29 de mayo de 2009, se expidió la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la cual abrogó a la antes señalada del año 2000. La nueva ley era similar a la anterior, empero destacaba fases del proceso de fiscalización y reglamentaba las atribuciones que confería la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Auditoría Superior de la Federación.⁵⁴

c. La creación de la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal

Se constituye como una ‘comisión intersecretarial’ de carácter permanente y se crea con el objeto de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como dar seguimiento a los programas y

⁵³ Véase. *Ibidem*, pp. 225-226.

⁵⁴ Véase. *Ibidem*, p. 227.

acciones que éstas deban llevar a cabo anualmente en las materias señaladas.⁵⁵ Dicha comisión, más adelante se convertiría en el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción.

d. Emisión de leyes:

Se establecieron mecanismos para reducir los márgenes de discrecionalidad para llevar a cabo las licitaciones y contrataciones de obra pública; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) y justo como se comentaba en líneas anteriores, esta legislación -que se analizará más adelante-, es la que le otorgaba más facultades a la entonces Contraloría General de la Federación.

Otra ley importante que funge como mecanismo antecedente, es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LTAIPG) cuyo objeto fue establecer la publicación de información del gobierno y creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI); Ley General de Contabilidad Gubernamental, la cual sienta las bases para la homologación de los sistemas contables en el país, obliga a los estados a formar órganos de auditoría independientes y con amplias atribuciones y da origen a la elaboración de presupuestos basados en resultados para vincular los recursos públicos a indicadores estratégicos; y la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (LFACP), cuyo objeto fue dotar de facultades para investigar y sancionar administrativamente a las personas físicas o morales que incurran en actos de corrupción en los tres ámbitos de la administración pública.

Finalmente se puede decir que el motivo de implementación del SNA, fue precisamente porque todos los mecanismos anticorrupción que operaron anteriormente no alcanzaron los resultados esperados, por lo que surge la necesidad de cambios.

1.7.3.3 Marco normativo del SNA

La creación de este nuevo sistema implicó modificar y reforzar el marco jurídico, tanto del orden constitucional, como en las demás leyes de ámbitos federal, estatal y local, a

⁵⁵ Véase. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN: “ACUERDO por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente, a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo”, México, lunes 04 de diciembre de 2000, Primera Sección, consultado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2064392&fecha=04/12/2000#gsc.tab=0, el 15 de mayo de 2021, a las 20:27 horas p. 1.

fin de crear las instancias de coordinación, fortalecer a los distintos órganos que deberán intervenir en la materia en sus distintas fases y poner al día muchos elementos⁵⁶.

Asimismo, derivado de su creación causó efectos en la ampliación de las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, y se previeron sanciones tanto a servidores públicos como a particulares vinculados con faltas administrativas graves relacionadas con servidores públicos por hechos de corrupción, se incluye al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como facultado para sancionar faltas graves, estas previamente serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los Órganos Internos de Control que correspondan.

En cuanto a su régimen legislativo, el SNA está principalmente previsto y regulado en nueve leyes, la cuales se enuncian a continuación:⁵⁷

- i. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ii. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
- iii. Ley General de Responsabilidades Administrativas
- iv. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
- v. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
- vi. Ley de la Fiscalía General de la República
- vii. Código Penal Federal- se reforma
- viii. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- ix. Ley Nacional de Extinción de Dominio

⁵⁶ Véase. SAMANIEGO BREACH, Norma, *Retos que enfrenta la Administración Pública en el Marco del Sistema Nacional Anticorrupción, El Sistema Nacional Anticorrupción: Avances, pendientes y puntos críticos*, México, Tirant lo Blanch, 2018, p. 423.

⁵⁷ Véase. Normatividad aplicable al SNA y en materia de anticorrupción, consultado en: <https://www.sna.org.mx/normatividad/>, 23 de noviembre 2021 a las 9:00 horas.

CAPÍTULO 2

EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN ESPAÑA

2.1 Breve introducción de la estructura política de España

Antes de comenzar a abordar el tema de base y posibilitar un mejor entendimiento, es importante señalar de manera resumida la estructura política de España, haciendo énfasis en las Administraciones Públicas, pues como bien se sabe, la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria, toda vez que este Estado de Derecho cuenta con la figura de un Rey, una institución de Gobierno, y otras más instituciones de diversas facultades.

2.1.1 El Rey

De acuerdo con el artículo 56.3 de la Constitución Española, el Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica. Ejerce funciones como sancionar y promulgar las leyes, convoca y disuelve a las Cortes Generales, convoca a elecciones, propone al presidente de Gobierno, nombra y separa a los miembros del gobierno, funge como mando supremo de las Fuerzas Armadas, entre otras.⁵⁸

Al respecto, en el régimen disciplinario de España, la figura del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad, toda vez que la legislación normativa únicamente contempla a la Administración Pública y a los funcionarios.

Según el artículo 64 de la Constitución Española de 1978, los actos del Rey serán refrendados por el presidente del Gobierno y, en su caso, por los ministros competentes, de igual forma las personas que refrenden los actos del Rey serán responsables.⁵⁹

2.1.2 Las Cortes Generales

Las Cortes Generales son lo que en México es el Congreso de la Unión, ya que se compone del Congreso de los Diputados y el Senado, quienes representan al pueblo español y ejercen la potestad legislativa, aprueban sus presupuestos y controlan las acciones del

⁵⁸ Véase. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Constitución Española, BOE, número 311, de 29 de diciembre de 1978, referencia: BOE-A-1978-31229, consultado en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>, el 15 de septiembre de 2021 a las 13:00 horas, pp. 12 y 13.

⁵⁹ Véase. *Ibidem*, p.14.

gobierno, entre otras facultades. El congreso se compone de un mínimo de 300 a 400 diputados y 265 senadores, según el artículo 71 de la Constitución de España, durante el periodo de mandato los Diputados y Senadores gozarán de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.⁶⁰

2.1.3 El poder Judicial

Como bien se sabe, este poder se constituye para controlar y supervisar el respeto a las leyes, así como velar por aplicación y legalidad de las mismas. En este caso, de acuerdo con lo establecido por el artículo 117 de la Constitución Española, los cargos de los Jueces y Magistrados de España, son independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.⁶¹

2.1.4 Gobierno

El gobierno por su parte ejerce la Administración civil y militar, ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. Se compone de un Presidente, Vicepresidentes, en su caso, de Ministros y demás miembros que establezca la ley, dirige la política interior y exterior. El artículo 102 de la Constitución Española establece que la responsabilidad criminal del presidente y los demás miembros del gobierno será exigible, en su caso ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y, si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.⁶²

El autor Miguel Sánchez Morón, señala: “...*el gobierno es un órgano político, que define las políticas públicas a seguir, con el control parlamentario, e imparte las directrices e instrucciones necesarias para que la administración ejecute esas políticas*”.⁶³

Lo anterior quiere decir que el Gobierno dentro de la organización ejecutiva es el superior jerárquico y se coloca arriba de la Administración, además cuenta con la facultad de

⁶⁰ Véase. *Ibidem*, pp. 14 a 17.

⁶¹ Véase. *Ibidem*, pp. 24 a 25.

⁶² Véase. *Ibidem*, p. 21.

⁶³ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Las Administraciones Españolas*, Madrid, España, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2018, p. 14.

dictar decretos legislativos y emitir proyectos de ley, así como de aplicar las leyes que emita el poder legislativo.

Por su parte el Presidente se encarga de la dirección del gobierno, por lo que este ocupa un nivel superior jerárquico en comparación de los demás miembros que lo conforman y toda vez que este se elige mediante sufragio, no se integra a la Administración Pública⁶⁴.

2.1.5 La Administración Pública

Se puede definir como el conjunto de órganos jerarquizados pertenecientes al sector público, cuya actuación versa en alcanzar los objetivos que establece el ordenamiento jurídico tendiente a la seguridad y bienestar social. Tal como se mencionó anteriormente, en España el Gobierno y la Administración son entes distintos, pues esta última debe funcionar con objetividad a los intereses generales y actuar con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al derecho, con imparcialidad regida bajo la dirección del gobierno, esto último de conformidad con el artículo 103 de la Constitución Española⁶⁵.

Asimismo, las personas que componen al gobierno son elegidas mediante sufragio, mientras que, en la Administración Pública, las personas deben realizar rigurosas pruebas de selección para ingresar y ser funcionarios públicos, a excepción de los cargos directivos que se designan por el respectivo órgano de gobierno en función de preferencias políticas.

Al respecto, existe una similitud en la Administración Pública mexicana, toda vez que en tratándose de altos cargos, la designación se realiza por cuestiones de intereses políticos, cada inicio de gobierno, el nuevo presidente trae consigo un “gabinete legal de trabajo” para ocupar la titularidad de cada una de las secretarías de la Administración Pública, empero, más allá de los altos cargos, el ingreso al sector público en la administración mexicana, por lo general, se realiza por mera recomendación, compadrazgo o experiencia profesional, y pocas veces derivado de convocatorias y concursos de selección que conlleven mérito y capacidad.

⁶⁴ Véase. GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual Básico de Derecho Administrativo*, op. cit., p. 213.

⁶⁵ Véase. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Constitución Española, op. cit., p.21

2.1.6 Administración General del Estado

Este sector de la Administración pública tiene competencia en todo el territorio nacional español, su organización según el artículo 55.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se compone:

“2. La Administración General del Estado comprende:

- a) La Organización Central, que integra los Ministerios y los servicios comunes.
- b) La Organización Territorial.
- c) La Administración General del Estado en el exterior.

3. En la organización central son órganos superiores y órganos directivos:

a) Órganos superiores:

- 1.º Los Ministros.
- 2.º Los Secretarios de Estado.

b) Órganos directivos:

- 1.º Los Subsecretarios y Secretarios generales.
- 2.º Los Secretarios generales técnicos y Directores generales.
- 3.º Los Subdirectores generales.”⁶⁶

Los órganos superiores tienen la condición de altos cargos, a estos les corresponde establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad. Los órganos directivos su desarrollo y ejecución.⁶⁷

Los Ministros, a diferencia del Presidente de Gobierno, cuentan con funciones políticas y administrativas. Por una parte participan en las deliberaciones y acuerdos de cualquier asunto que conozca el gobierno, también participan en conferencias sectoriales y son representantes de Estado en el Consejo de Ministros de la Unión Europea y a su vez de la Administración General del Estado, pues cuentan con la potestad de resolución de conflictos entre órganos del mismo departamento, con la potestad disciplinaria sobre el

⁶⁶ Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Ley 40/2015, de 01 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, BOE, número 236, de 02 de octubre de 2015, referencia: BOE-A-2015-10566, consultado en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>, el 16 de septiembre de 2021 a las 11:00 horas, p.38.

⁶⁷ Véase. *Ibidem*, p. 39

personal profesional adscrito al Ministerio y con la potestad de emisión de instrucciones, entre otras⁶⁸.

- i. Secretarios de Estado, son directamente responsables de la ejecución de acción del Gobierno en sectores de actividades específicas en determinado departamento. Dirigen y coordinan las Secretarías y las Direcciones Generales situadas bajo su dependencia, y responden ante el Ministro de la ejecución de los objetivos fijados para la Secretaría de Estado.⁶⁹
- ii. Subsecretarios, de acuerdo con el artículo 63 de la Ley 40/2015, su rango es superior al de los Directores Generales, a ellos corresponde la representación ordinaria del Ministerio, dirigen los servicios comunes, ejercen las competencias correspondientes a dichos servicios comunes como establecer programas de inspección de servicios del Ministerio, organizan y direccionan los servicios comunes, se responsabilizan del asesoramiento jurídico que brinden, realizan actividades presupuestarias, ejercen la potestad disciplinaria del personal del Departamento por faltas graves o muy graves, -salvo la separación del servicio-, entre otras.⁷⁰
- iii. Secretarios Generales, el artículo 64 de la Ley 40/2015, señala que determinan las competencias que le correspondan sobre un sector de actividad administrativa determinado.⁷¹
- iv. Secretarios Generales Técnicos, son órganos que dependen del Subsecretario y su competencia versa sobre los servicios comunes que les atribuya el Real Decreto de estructura de Departamento y, en todo caso, las relativas a producción normativa, asistencia jurídica y publicaciones.⁷²
- v. Directores generales, son funcionarios de carrera que realizan propuestas de actuación a sus superiores, ya sea al Ministro o Secretario de Estado, y ejecutan sus propias directrices.⁷³

⁶⁸ Véase. GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual Básico de Derecho Administrativo*, op. cit., p. 216.

⁶⁹ Véase. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Ley 40/2015, de 01 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, op. cit., p. 41.

⁷⁰ Véase. *Ibidem*, p. 42.

⁷¹ Véase. *Ibidem*, p. 43.

⁷² Véase. *Idem*.

⁷³ Véase. *Ibidem*, p.44.

- vi. Subdirectores Generales, son los responsables inmediatos bajo la supervisión del Director general o del Titular del órgano del que dependen de la ejecución de sus proyectos, objetivos o actividades que les sean asignados, y de la gestión ordinaria de los asuntos de la competencia de la Subdirección General⁷⁴.

Por cuanto hace a la organización autonómica territorial:

Se establecen Delegados de Gobierno, quienes presentan al Gobierno de la Nación en el territorio de su respectiva Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la representación ordinaria del Estado en las mismas a través de sus respectivos presidentes. Según el artículo 73 de la Ley 40/2015, les corresponde la dirección y coordinación de la Administración General, el nombramiento de los Subdelegados de Gobierno en la provincias de su ámbito de actuación, información de la acción del gobierno e información a los ciudadanos, coordinación y colaboración con otras Administraciones Públicas, el control de legalidad, propuestas de políticas públicas para el mejoramiento en general entre otras.⁷⁵

Por otra parte, existen los Subdelegados de Gobierno, los cuales se establecen en cada provincia y bajo la inmediata dependencia del Delegado del Gobierno en la respectiva Comunidad Autónoma, y a estos les compete desempeñar las funciones de comunicación, colaboración y cooperación con la respectiva Comunidad Autónoma y con las Entidades Locales, así como informar sobre la incidencia en el territorio de los programas de financiación estatal.⁷⁶

2.1.7 Las Comunidades Autónomas

Las Comunidades Autónomas tienen competencia para autogobernarse y esa competencia se extiende a manejar materias que versen sobre su territorio como la autoorganización de sus instituciones de gobierno, su urbanismo, sus museos, sus bibliotecas, sus ferias, etc. Con excepción de la competencia de alto nivel exclusiva del Estado para determinadas materias como: las Relaciones Internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, la Marina Mercante, entre otras.

Las Comunidades Autónomas gozan de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda

⁷⁴ Véase. *Idem*.

⁷⁵ Véase. *Ibidem*, p. 46.

⁷⁶ Véase. *Ibidem*, p. 48.

estatal y de solidaridad entre todos los españoles. La actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas será controlada por el Tribunal Constitucional; el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado; la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias; y por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.

Por cuanto hace a su estructura orgánica, también contemplan la figura de un presidente que funge como máximo representante de la Comunidad Autónoma; un Consejo de Gobierno cuyas competencias versan sobre aprobación de proyectos ley, ejercicio de la potestad reglamentaria, materia financiera, facultades organizativas, nombramiento de altos cargos, entre otras. Existen los Consejeros cuyas actuaciones se ligan con el gobierno y además son parte administrativa, similar a la función de los Ministros, en la Administración General⁷⁷.

2.1.8 Entidades Locales

De conformidad con el artículo 140 de la Constitución Española, bajo el Título denominado “*De la Administración Local*”, las Entidades locales son parte de la Administración Pública, por tanto, gozan de autonomía y de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos.⁷⁸

Miguel Sánchez Morón señala que “La administración local se compone de la gestión de municipios, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, mancomunidades y comarcas, etc.”⁷⁹

Sus competencias en general se llevan a cabo en coordinación con las Comunidades Autónomas o de la Diputación provincial y versan sobre actividades indispensables como lo es la pavimentación, el alumbrado público, servicios de mantenimiento, recaudación tributaria, educación, sanidad, temas sociales, cultura, costumbres y tradiciones, urbanidad y vigilancia, etc.

⁷⁷ Véase. GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual Básico de Derecho Administrativo*, op. cit., pp. 235 a 244.

⁷⁸ Véase. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Constitución Española, op. cit., p.29.

⁷⁹ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Las Administraciones Españolas*, op. cit., pp. 147 a 168.

2.2 Sistema de responsabilidades de autoridades y empleados públicos

En España el régimen de responsabilidades se compone por la penal, la disciplinaria, la administrativa, la contable (incluyendo la presupuestaria- patrimonial)⁸⁰, las cuales se ejercen de manera diferente tal como se abordará a continuación.

2.2.1 Responsabilidad penal

El autor Ricardo Rivero Ortega señala que la responsabilidad penal es una institución preventiva del abuso y de la arbitrariedad, y su fundamento implica la existencia de garantías que aseguren la interdicción de la arbitrariedad la responsabilidad de los poderes públicos, más allá de los principios de la buena administración.⁸¹

Es importante mencionar que para que se configure esta responsabilidad, necesariamente ha de existir el ‘dolo’ o como señala la autora Marina Rodríguez Picazo; “... para que haya responsabilidad penal debe cometerse un acto que infrinja alguna de las normas vigentes en el momento de la comisión del ilícito y debe existir dolo o imprudencia...”⁸²

Algunos delitos que pueden constituir responsabilidad penal, contemplados en el Título XIX, “Delitos contra la Administración Pública” de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal⁸³ son;

- i. La prevaricación de los funcionarios públicos y otros comportamientos injustos;
- ii. El abandono de destino y de la omisión del deber de perseguir delitos;
- iii. La desobediencia y denegación de auxilio;
- iv. La infidelidad en la custodia de documentos y de la violación de secretos;
- v. El Cohecho;
- vi. El tráfico de influencias;
- vii. La malversación;

⁸⁰ Véase. RIVERO ORTEGA, Ricardo, *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos*, *El Antídoto de la arbitrariedad*, Editorial Iustel, Madrid, 2020, p. 48.

⁸¹ Véase. *Ibidem*, p. 52-58.

⁸² RODRIGUEZ PICAZO, Mariana, *La Responsabilidad Penal en las Administraciones Públicas*, Facultad de Administración y Dirección de Empresas, Grado en Gestión y Administración Pública, Universidad Politécnica de Valencia, España, 2021, consultado en: <http://hdl.handle.net/10251/174845>, el 10 de octubre de 2021 a las 9:00 horas, p. 40

⁸³ Véase. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Ley 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE, número 281, de 24 de noviembre de 1995, referencia: BOE-A-1995-25444, consultado en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-25444-consolidado.pdf> , el 24 de noviembre de 2021 a las 12:00 horas, pp. 150 a 159.

- viii. Los fraudes y exacciones legales;
- ix. Las negociaciones y actividades prohibidas de los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de su función; y
- x. La provocación, conspiración y la proposición para cometer los delitos antes mencionados.

A comparación de los hechos punibles que contempla el Código Penal Federal (mexicano), de conformidad con el “*Título Décimo: Delitos por hechos de corrupción*”⁸⁴ los cuales son:

- i. Ejercicio ilícito de servicio público;
- ii. Abuso de autoridad;
- iii. Coalición de servidores públicos;
- iv. Uso ilícito de atribuciones y facultades;
- v. Pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos;
- vi. Concusión; intimidación;
- vii. Ejercicio abusivo de funciones;
- viii. El tráfico de influencia; cohecho y cohecho a servidores públicos extranjeros;
- ix. peculado; y
- x. El enriquecimiento ilícito.

Algunos tipos penales del régimen español y mexicano no coinciden en forma (denominación), más sí de fondo (descripción de los hechos). Por ejemplo: Ambas leyes regulan ‘el cohecho a servidores públicos extranjeros’, aunque la legislación española no lo denomine así, lo incluye como un tipo más de cohecho.

Finalmente me gustaría apuntar lo que la autora Nieves Sanz Mulas señala sobre la responsabilidad penal: “*Según el repositorio de datos sobre procesos por corrupción ofrecido por el CGP, entre julio de 2015 y diciembre de 2018 los tribunales españoles condenaron a 746 personas por corrupción -muchos de ellos políticos-. Sin embargo, a 1 de julio de 2019 y en atención a la misma fuente, solo se encontraban en las cárceles españolas*

⁸⁴ Véase. Cámara de Diputados, Código Penal Federal, México, consultado en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf.htm> , el 23 de noviembre de 2021, a las 23:52 horas, pp. 70 a 82.

113 personas por estos delitos (104 penados y 9 preventivos) lo que supone que apenas una 1/7 parte de los condenados acaban en prisión.”⁸⁵

La citada información permite aseverar que al igual que el sistema mexicano, los procedimientos penales españoles, inmersos en la corrupción, aún son deficientes.

2.2.2 Responsabilidad disciplinaria

De conformidad con el artículo 93, del título VII denominado *Régimen disciplinario* de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante LEBEP), esta responsabilidad será aplicable a los funcionarios públicos y al personal laboral que realice actos o conductas constitutivos de faltas disciplinarias, así como a los funcionarios que indujeran a otros a la realización de esos actos, y aquellos que encubrieren las faltas consumadas muy graves o graves, cuando de dichos actos se derive daño grave para la Administración o los ciudadanos.⁸⁶

El autor Fabian Omar Canda, señala: “...*el bien jurídico tutelado en este tipo de responsabilidad es, en palabras de la Corte, «el debido funcionamiento de los servicios administrativos», y para que ella se configure será menester que el agente «cometa una falta de servicio, transgrediendo reglas propias de la función pública»*”⁸⁷

Por su parte, el autor Ricardo Rivero Ortega, manifiesta lo siguiente: “... *el fundamento principal de la responsabilidad disciplinaria no sería la protección de la organización administrativa, o una «buena administración» objetiva, sino la prevención de las desviaciones de obligaciones o deberes cuyo sentido es la protección de las personas frente a una utilización abusiva de la posición institucional. La corrección del comportamiento indebido de los servidores públicos es, al fin, su razón de ser.*”⁸⁸

⁸⁵ SANZ MULAS, Nieves, *Política Criminal*, Editorial Ratio Legis, Librería Jurídica, 4º edición, Salamanca, España, septiembre 2021, p. 294

⁸⁶ Véase. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, BOE, número 261, de 31 de octubre de 2015, referencia: BOE-A-2015-11719, consultado en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719>, el 25 de noviembre de 2021 a las 9:00 horas, p. 47.

⁸⁷ OMAR CANDA, Fabian, *La responsabilidad de los funcionarios públicos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Documentación Administrativa, Madrid, Revista Científica, 2004, URL: <https://www.proquest.com/scholarly-journals/la-responsabilidad-de-los-funcionarios-publicos/docview/2012126485/se-2?accountid=17252>, consultado el 25 de noviembre de 2021 a las 12:00 horas.

⁸⁸ RIVERO ORTEGA, Ricardo, *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos*, op. cit. p. 116.

En México, este tipo de responsabilidad implica un régimen especial y delimitado, pues es de aplicación única al sector público perteneciente al Estado, en la literalidad del concepto de ‘servidor público’ en alcance a todas las personas que tienen un empleo, cargo o comisión y, por ende, mantienen una relación laboral en alguno de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), dejando de lado la jerarquía del cargo.

Tratándose de España, el análisis de aplicación de este régimen me resulta interesante, toda vez que son los cargos más altos los que ejercen la potestad sancionadora en los procedimientos disciplinarios. Situación que me parece arbitraria y con justa razón es la referencia del autor Ricardo Rivero al señalar que las autoridades y altos cargos deben estar sujetas a responsabilidades disciplinarias, no solo a exigencias éticas.⁸⁹

Por último, se puede afirmar que ambas potestades disciplinarias -mexicana y española- protegen el correcto desarrollo del servicio público y su predominante diferencia es que el ordenamiento administrativo mexicano regula y tipifica el daño patrimonial explícitamente, y en España estas facultades se dividen entre diversas potestades y lo regulan de forma peculiar, como se verá más adelante.

2.2.3 Responsabilidad contable, patrimonial y las derivadas en relación de la gestión de recursos públicos.

La responsabilidad contable nace como consecuencia de un inadecuado manejo de los caudales o efectos públicos⁹⁰ y se regula a través de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas.⁹¹

Su función es de carácter reparadora, al procurar la indemnización de los daños y perjuicios producidos a la Administración, pues se trata de un supuesto que, de conformidad con el artículo segundo, inciso b) y 38.1 de la ley referida, persigue a quien por acción u omisión contraria a la ley originare el menoscabo de los caudales o efectos públicos y quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados.⁹²

⁸⁹ Véase. *Idem*.

⁹⁰ Véase. ASA MERINO, Fernando, *La Responsabilidad contable: Naturaleza jurídica y elementos que la integran*, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2005, p. 11.

⁹¹ Véase. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, BOE, número 121, de 21 de mayo de 1982, referencia: BOE-A-1982-11584, consultado en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-11584>, el 26 de noviembre de 2021 a las 23:00 horas, p. 13.

⁹² Véase. *Idem*

Asimismo su artículo 42, establece que serán responsables directos quienes hayan ejecutado, forzado o inducido a ejecutar o cooperado en la comisión de los hechos o participado con posterioridad para ocultarlos o impedir su persecución, así como aquellas personas sujetas a obligación de rendir, justificar, intervenir o aprobar cuentas que dejare de hacerlo en el plazo marcado o lo hiciere con graves defectos o no solventara sus reparos, será compelido a ello mediante requerimiento conminatorio del Tribunal de Cuentas.⁹³

Por último, con fundamento en el artículo 43, serán responsables subsidiarios quienes por negligencia o demora en el cumplimiento de obligaciones atribuidas de modo expreso por las leyes o reglamentos hayan dado ocasión directa o indirecta a que los caudales públicos resulten menoscabados o a que no pueda conseguirse el resarcimiento total o parcial del importe de las responsabilidades directas y únicamente cuando no hayan podido hacerse efectivas las directas.⁹⁴

Esta responsabilidad se efectuará ante vía jurisdiccional y administrativa, asimismo, será compatible respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal, de conformidad con el artículo 18.1 de la ley de la materia.⁹⁵

Se podría concluir que el enfoque de la responsabilidad contable es la reparación patrimonial-indemnizatoria, aunque concuerdo, que más que reparatoria, debería de ser preventiva en la gestión de los fondos públicos.⁹⁶

Finalmente, comparto y concuerdo con lo señalado por la autora Ana I. Fortes: “...la responsabilidad contable es como una especie o variante responsabilidad patrimonial (expresión con la que significamos que estamos ante una institución de derecho público) que contraen los gestores de fondos públicos (autoridades y funcionarios) frente a la Administración por el menoscabo originado en sus caudales o efectos públicos, infringiendo mediante una conducta igualmente dolosa o culposa grave el cumplimiento de sus obligaciones...”⁹⁷

⁹³ Véase. *Ibidem*, p. 14.

⁹⁴ Véase. *Idem*.

⁹⁵ Véase. *Ibidem*, p. 9.

⁹⁶ Véase. RIVERO ORTEGA, Ricardo, *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos*, op. cit., p. 138.

⁹⁷ FORTES GONZÁLEZ, Ana I., *La Responsabilidad Patrimonial de las Autoridades y Personal al servicio de las Administraciones Públicas*, Tesis Doctoral, Facultad de Derecho, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2013, p. 388.

2.2.4 Responsabilidades personales administrativas

El autor Ricardo Rivero Ortega expresa que, equívocamente, se le ha denominado ‘Responsabilidad Civil’, tal denominación se estableció con el tiempo derivado de una Ley de 5 de abril de 1904, a través de la cual se contemplaban temas en materia de responsabilidad, y aunque pudiera considerarse un tema ya superado, actualmente se sigue usando por algunos doctrinarios.⁹⁸

El autor previamente referido, califica esta responsabilidad como ‘responsabilidad personal administrativa’, los elementos que la componen son el daño, derivado de una acción u omisión cometida con dolo o negligencia grave, aunque puede ser que, en vez de daño, se contemple el comportamiento inadecuado y a su vez, la esencia de esta responsabilidad es la prevención que reside en la raíz pública del instituto y que de importancia tiene mucha.⁹⁹

Esta responsabilidad es de carácter subjetivo y está condicionada a la concurrencia de actitudes y comportamientos dolosos o culposos, conductas inadecuadas de los servidores públicos a los que se pueda exigir la posterior reparación por la vía de acción de regreso, dicho así, se podría resaltar que la diferencia entre la responsabilidad personal administrativa con la disciplinaria e incluso con la penal, es que la primera presupone un perjuicio de índole patrimonial y las segundas no.

2.3 Sistema de Controles en la Administración Pública Española

El autor Miguel Sánchez Morón, señala que el problema por el que no funciona adecuadamente el sistema de controles reside en que, frente a la división de poderes que las normas constitucionales diseñan y a pesar de la pluralidad de los órganos de control, el poder real está concentrado. Además, un ejemplo que proporciona es en la regulación de los procedimientos de control, de manera directa o indirecta, el nombramiento de buena parte de los controladores depende de la voluntad de los controlados, es decir, básicamente dependen de los órganos de gobierno de las diferentes administraciones públicas y de los dirigentes de los partidos políticos que los sostienen¹⁰⁰.

Al respecto, es verdad que en las Administraciones de España existan diversos tipos de controles, los cuales se dividen en internos y externos, y se describen a continuación:

⁹⁸ Véase. RIVERO ORTEGA, Ricardo, *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos...*, op. cit., p. 175.

⁹⁹ Véase. *Ibidem*, pp. 175 a 177.

¹⁰⁰ Véase. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Las Administraciones Españolas*, op. cit., pp. 47 a 52.

2.3.1 Órganos de Control Internos

Derivado del análisis realizado, se podría inferir que en general los Órgano de Control Internos en España, son organismos que tienen facultades de detección de irregularidades cometidas por los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones y proponer las medidas disciplinarias que sean procedentes¹⁰¹, así como de inspección de servicios de los departamentos ministeriales, análisis y supervisión de la actividad y el funcionamiento de los diferentes órganos y unidades del ministerio y, en su caso, de los organismos que les competan.

Algunos otros órganos tienen facultades de prevención y evaluación, o emiten dictámenes con carácter preceptivo de los anteproyectos de Leyes del Estado, promueven la transparencia de la administración, y otros, como la Abogacía General de Estado, ejercen defensa en juicio del mismo, así como de sus organismos autónomos.

A continuación se mencionaran, *grosso modo*, algunos controles internos en España, La Administración ejecutiva (Gobierno y Órganos ejecutivos); la Administración horizontal (órganos del staff); Consejo de Estado; Consejo Económico y Social; Comitología, Abogacía General del Estado; Inspecciones Generales de Servicios; Oficina de Conflictos de Intereses; Secretaría de Estado; Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas y de la Dirección General de Gobernanza Pública y los Tribunales Económicos Administrativos.

2.3.2 Órganos de Control Externo

Por otro lado, los Órganos de Control externo de España, son en general, organismos que contribuyen al equilibrio del poder, más allá, de solo regular a los empleados públicos. Sin embargo, se encuentran relacionados a la rendición de cuentas en actuaciones de la administración.

Un ejemplo de lo anteriormente señalado, son las Cortes Generales que, como ya se mencionó, se componen del Senado y del Congreso de los Diputados. Estas aprueban sus Presupuestos y controlan las acciones del Gobierno (entre otras competencias que les atribuye la Constitución).

Otro ejemplo es el Tribunal de Cuentas, que, como supremo órgano fiscalizador de las cuentas, de la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia

¹⁰¹ Véase. *Ibidem*, pp. 87 a 90.

jurisdicción. A este le corresponde la fiscalización de la actividad económico-financiera de los partidos políticos inscritos en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior, así como la de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos.

De conformidad con el artículo 136 *in fine*, de la Constitución Española ese Tribunal depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.¹⁰²

De acuerdo con la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, sus funciones propias son:¹⁰³

- a) La fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público.
- b) El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.
- c) Actividades de gestión al dirigir y comprobar la regularidad del Ejecutivo en materia de legalidad, eficacia y eficiencia, al que debe acompañarse la mejora de la gestión pública, así como garantizar la integridad del patrimonio público mediante la exigencia del resarcimiento de daños económicos producidos por los gestores públicos por una acción dolosa o negligentemente grave¹⁰⁴.

De la misma manera, según lo establecido en el artículo 54 de la Constitución Española, el ‘Defensor del pueblo’, funge como alto comisionado de las Cortes Generales y a su vez tiene facultades de supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a estas últimas. Tiene atribuciones de iniciar y perseguir de oficio o a instancia de parte cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública y sus agentes en relación con los ciudadanos.¹⁰⁵

Las autoridades administrativas no pueden presentar quejas ante el Defensor del pueblo en obvia razón. El defensor por su parte puede tramitar quejas referidas al

¹⁰² Véase. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Constitución Española, *op. cit.*, p.28

¹⁰³ Véase. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, BOE, número 121, de 21 de mayo de 1982, referencia: BOE-A-1982-11584, consultado en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1982/BOE-A-1982-11584-consolidado.pdf>, el 22 de noviembre de 2021 a las 11:00 horas, p. 5.

¹⁰⁴ Véase. FERNÁNDEZ AJENJO, José Antonio, *El control de las Administraciones Públicas y la lucha contra la corrupción, Especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado*, Editorial Aranzadi, SA, Thomson Reuters, España, 2011, p. 343.

¹⁰⁵ Véase. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Constitución Española, *op. cit.*, p.12.

funcionamiento de la Administración de la Justicia debiendo dirigirlas al Ministerio Fiscal o bien de traslado general de las mismas al poder judicial, sin perjuicio de que esta figura pueda referirlo en su Informe General que emite a las Cortes Generales.

Los efectos de sus actuaciones solo se limitan a formular recomendaciones, advertencias, recordatorios y sugerencias para la adopción de nuevas medidas a las administraciones públicas, por lo que no tienen un carácter coercitivo. La figura del Defensor del Pueblo podría equivaler a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, (por sus siglas CNDH) en México, pues ambas figuras nacen derivadas del Ombudsman.

El poder Judicial, como antes se ha señalado este poder es el encargado de velar por la legalidad y correcta aplicación de las leyes, por lo que derivado de esa facultad puede supervisar la actuación administrativa y ofrecer a todas las personas tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos.

El Tribunal Constitucional, se trata de un control jurisdiccional, al que puede recurrir el ciudadano en caso de necesitarlo. De acuerdo con el artículo 161 de la Constitución Española, el Tribunal tiene competencia para realizar la declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, así como resolver el recurso de amparo por violación de los derechos y libertades, y dirimir conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.¹⁰⁶

Por otro lado el Ministerio Fiscal y la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, es un órgano de relevancia constitucional y con personalidad jurídica propia integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, cuya competencia, de conformidad con el artículo 124 de la Constitución Española, tiene por misión promover la acción de la Justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante ellos la satisfacción del interés social.¹⁰⁷

La Administración Inspectora, son los órganos de las administraciones públicas encargados, como su nombre indica, de la inspección en el cumplimiento de la legislación

¹⁰⁶ Véase. *Ibidem*, pp. 35 a 36.

¹⁰⁷ Véase. *Ibidem*, p. 25.

administrativa sectorial de la materia que corresponda, pudiendo ser tributaria, laboral, urbanística, medioambiental, etc.¹⁰⁸

Sociedad Civil, es decir, la sociedad misma. Lo que para mí representa el control más importante que puede mediar, puesto que entre más inmiscuida y participativa sea la sociedad sobre las decisiones y acciones que realizan las autoridades que la gobiernan, habrá más transparencia y por lo tanto más conciencia y seguimiento de lo que ocurre.

2.3.3 Otros Órganos de Control

Además de los anteriormente señalados, otros órganos existentes son el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, ante los que se pueden formular reclamaciones contra la denegación de acceso a la información solicitada de algún ministerio u organismo estatal, aunque al final no se tiene competencia para imponer sanciones a aquellas autoridades o funcionarios que hayan incumplido la legislación en materia de acceso a la información.

2.4 Estudio comparativo del procedimiento disciplinario en España y México

Como bien se ha comentado el régimen disciplinario español es amplio y no se estructura en una sola ley, como en el caso de México que a nivel federal concentra en un solo ordenamiento sus aspectos subjetivos y adjetivos, sin perjuicio de que cada federación pueda tener su propia legislación de la materia.

En España, los ordenamientos que regulan la materia son diversos y su aplicación es determinada, más allá de que también cuenten con legislación específica en cada una de sus Comunidades Autónomas.

2.4.1 El procedimiento disciplinario en España

De conformidad con el artículo 27 del Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado (en adelante RRD), el procedimiento se inicia siempre de oficio, por acuerdo de órgano competente derivado de:¹⁰⁹

- a) Iniciativa propia;
- b) Orden Superior o moción razonada de subordinados; o

¹⁰⁸ Véase. FERNÁNDEZ AJENJO, José Antonio, *El control de las Administraciones Públicas y la lucha contra la corrupción... op. cit.*, p. 195.

¹⁰⁹ Véase. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, BOE, número 15, de 17 de enero de 1986, referencia: BOE-A-1986-1216, consultado en: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-1216>, el 22 de noviembre de 2021 a las 20:00 horas, p. 9.

- c) Denuncia, (de ser el caso de este supuesto, se debe notificar el acuerdo a quien la interpuso)

La competencia para ordenar la incoación del expediente disciplinario corresponde a:

- a) El subsecretario del Departamento en que esté destinado el funcionario;
- b) Los directores generales respecto del personal dependiente de su Dirección General;
- c) Los delegados del Gobierno o Gobernadores Civiles, respecto de los funcionarios destinados en su correspondiente ámbito territorial; y
- d) El jefe del centro o dependencia en que preste servicio el funcionario

Al respecto, en el caso del procedimiento mexicano, los supuestos por los que puede iniciar la etapa de investigación son: por oficio; denuncia; y por auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos de conformidad con el artículo 91 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El ‘Acuerdo de Incoación’ es el acuerdo que da inicio al proceso y expediente, también se le conoce como Acuerdo de Iniciación. En dicho acuerdo de incoación, se deberá nombrar instructor (que según el artículo 30 del RRD, deberá ser funcionario público perteneciente a un cuerpo o escala igual o superior grupo al del inculcado y cuando verse complejidad o trascendencia de los hechos a investigar, se procederá al nombramiento de secretario, que en todo caso deberá tener la condición de funcionario)¹¹⁰

En seguimiento al proceso:

- I. Se notifica el acuerdo de incoación a las personas que les designaron los cargos de instructor y/o secretario, así como al funcionario público sujeto a expediente.
- II. De acuerdo con el artículo 34 del RRD, el instructor procede a recibir declaración al presunto inculcado y a evacuar cuantas diligencias se deduzcan de la comunicación o denuncia que motivó la incoación del expediente y de lo que aquél hubiera alegado en su declaración, asimismo ordenará la practica de cuantas diligencias sean adecuadas para la determinación y comprobación de los hechos y en particular de cuantas pruebas puedan conducir a su esclarecimiento y a la determinación de las responsabilidades susceptibles de sanción.¹¹¹

¹¹⁰ Véase. *Idem*.

¹¹¹ Véase. *Ibidem*, p. 10.

- III. En un plazo, no superior a un mes a partir de la incoación del procedimiento, el instructor deberá formular el “pliego de cargos”, en el que se contendrán los hechos imputados y en su caso, la manifestación de la falta presuntamente cometida, así como las sanciones que pueden ser de aplicación. El artículo 35 del RRD, es puntual al exigir la debida motivación y fundamentación del pliego, pues señala que deberá redactarse de modo claro y preciso en párrafos separados y numerados por cada uno de los hechos imputados al funcionario.¹¹²
- IV. Una vez notificado el pliego de cargos a la persona inculpada, se le concederá un plazo de diez días para que pueda contestar con las alegaciones que considere convenientes a su defensa y con la aportación de cuantos documentos considere de interés. En este trámite deberá solicitar, si lo estima conveniente, la práctica de las pruebas que para su defensa crea necesarias, según lo dispuesto en el artículo 36 del RRD.¹¹³
- V. De acuerdo con el artículo 37 del RRD, contestado el pliego o transcurrido el plazo sin hacerlo, el Instructor podrá acordar la práctica de las pruebas solicitadas que juzgue oportunas, así como la de todas aquellas que considere pertinentes. Para la práctica de las pruebas se dispone del plazo de un mes.¹¹⁴
- VI. El artículo 41 del RRD, señala que, terminadas las diligencias, se dará vista del expediente al inculcado con carácter inmediato para que en el plazo de diez días alegue lo que estime pertinente a su defensa y aporte cuantos documentos considere de interés. Se facilitará copia completa del expediente al inculcado cuando éste así lo solicite.¹¹⁵
- VII. El Instructor formulará dentro de los diez días siguientes la “propuesta de resolución” en la que fijará con precisión los hechos, motivando, en su caso, la denegación de las pruebas propuestas por el inculcado hará la valoración jurídica de los mismos para determinar la falta que se estime cometida, señalándose la responsabilidad del funcionario, así como la sanción a imponer, de acuerdo con el artículo 42 del RRD.¹¹⁶

¹¹² Véase. *Idem*.

¹¹³ Véase. *Ibidem*, p. 11.

¹¹⁴ Véase. *Idem*.

¹¹⁵ Véase. *Idem*.

¹¹⁶ Véase. *Idem*.

La propuesta de resolución se notificará por el Instructor al interesado para que, en el plazo de diez días, pueda alegar ante el Instructor cuanto considere conveniente en su defensa, de acuerdo con el artículo 43 del RRD.¹¹⁷

- VIII. Oído el inculpado o transcurrido el plazo sin alegación alguna, se remitirá con carácter inmediato el expediente completo al órgano que haya acordado la incoación del procedimiento, el cual lo remitirá al órgano competente para que proceda a dictar la decisión que corresponda o, en su caso, ordenará al Instructor la práctica de las diligencias que considere necesarias de acuerdo con el artículo 44 del RRD.¹¹⁸
- IX. La resolución pone fin al procedimiento disciplinario, esta resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente y deberá emitirse en el plazo de diez días, salvo en caso de separación del servicio. Además, la resolución deberá ser motivada sin que se acepten hechos distintos a los que sirvieron de base al pliego de cargos y a la propuesta de resolución, más allá de la distinta valoración jurídica. De acuerdo con el artículo 45 del RRD.¹¹⁹
- X. El órgano competente para imponer la sanción podrá devolver el expediente al Instructor para la práctica de las diligencias que resulten imprescindibles para la resolución. En tal caso antes de remitir de nuevo el expediente al órgano competente para imponer la sanción, se dará vista de lo actuado al funcionario inculpado, a fin de que el plazo de diez días alegue cuanto estime conveniente, de acuerdo con el artículo 46 del RRD.¹²⁰

El artículo 47 del RRD, establece que la competencia para imponer sanciones disciplinarias corresponde a:

“(…)

1. *El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de la Presidencia, quien con carácter previo oirá a la Comisión Superior de Personal, para imponer la separación del servicio.*

2. *Los Ministros y Secretarios de Estado del Departamento en el que esté destinado el funcionario, o los Subsecretarios por delegación de éstos, para imponer las sanciones de los apartados b) y c) del artículo 14. (Suspensión de funciones, traslado o cambio de residencia).*

¹¹⁷ Véase. *Idem*.

¹¹⁸ Véase. *Ibidem*, pp. 11 y 12.

¹¹⁹ Véase. *Ibidem*, p. 12

¹²⁰ Véase. *Idem*.

Si la sanción se impone por la comisión de las faltas en materia de incompatibilidades u otras disposiciones de procedimiento de la materia, cuando no suponga mantenimiento de una situación de incompatibilidad en relación con las actividades desarrolladas en diferentes Ministerios la competencia corresponderá al Ministro de la Presidencia.

3. El Subsecretario del Departamento, en todo caso, los Directores generales respecto del personal dependiente de su Dirección General y los Delegados del Gobierno y los Gobernadores civiles respecto a los funcionarios destinados en su correspondiente ámbito territorial, para la imposición de las sanciones de los apartados d) y e) del artículo 14. (Apercibimiento) ”¹²¹

XI. El artículo 49 del RRD, señala: *“Las sanciones disciplinarias se ejecutarán según los términos de la resolución en que se imponga, y en el plazo máximo de un mes, salvo que, cuando por causas justificadas, se establezca otro distinto en dicha resolución ”¹²²*

XII. De acuerdo con el artículo 51 del RRD, las sanciones disciplinarias se anotan en el Registro Central de Personal, con indicación de las faltas que los motivaron, y por otra parte, la cancelación de estas anotaciones se produce de oficio o a instancia del interesado cuando transcurridos dos para faltas no graves o seis si se trata de faltas muy graves, se acredite la buena conducta desde la imposición de la sanción.¹²³

2.4.2 Diferencias y similitudes entre los procedimientos disciplinarios llevados a cabo en España y México

El procedimiento disciplinario español dista del mexicano, por lo que a continuación se anunciarán las diferencias existentes:

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ESPAÑOL	PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO MEXICANO
➤ Las faltas se clasifican en muy graves, graves y leves, las cuales de conformidad con la LEBEP prescribirán a los 3 años, 2 años, y 6 meses, respectivamente (de	➤ Las faltas se clasifican en graves o de particulares y en no graves, las cuales, según lo dispuesto en el artículo 74 de la LGRA, prescribirán a los 7 años y 3 años respectivamente.

¹²¹ *Idem.*

¹²² *Ibidem*, p. 13

¹²³ *Véase. Idem.*

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ESPAÑOL	PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO MEXICANO
<p>acuerdo con el artículo 97 de la LEBEP)¹²⁴</p> <p>Por otro lado, de conformidad con el artículo 21 del RRD¹²⁵, establece que las faltas muy graves prescribirán a los 6 años, las graves a los 2 años y las leves al mes. Dicha disposición se contrapone a lo establecido en la LEBEP, aunque prevalecerá, por jerarquía, lo que dispone esta última.</p> <p>La prescripción comienza a contar desde que la falta se hubiere cometido.</p> <p>La prescripción se interrumpe con la “incoación del procedimiento”. Asimismo, vuelve a correr el plazo de prescripción, si el expediente disciplinario se quedare paralizado durante más de seis meses por causa no imputable al funcionario sujeto a procedimiento.</p>	<p>La prescripción empieza a correr a partir del día siguiente en que se hubiere cometido la infracción o a partir del momento en que hubiere cesado.</p> <p>El procedimiento administrativo mexicano ha tenido ciertas discrepancias legales sobre la interrupción de la prescripción, pues por un lado la Ley de la materia establece que la prescripción se puede interrumpir en distintas etapas, una de ellas es con la clasificación de la falta administrativa que realiza la Autoridad Investigadora cuando se determina si es grave o no grave, y otra, es con la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa. Sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la prescripción se interrumpirá hasta en tanto se emplace a la persona presunta responsable sujeta al procedimiento. En el caso del ordenamiento mexicano, se establece</p>

¹²⁴ Véase. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, *op. cit.*, pp. 48 y 49.

¹²⁵ Véase. *Ibidem*, p. 8.

<p align="center">PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ESPAÑOL</p>	<p align="center">PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO MEXICANO</p>
	<p>que, en ningún caso, 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.</p>
<p>➤ En este procedimiento no existe como tal un órgano especializado con facultades de llevar a cabo el control general de las administraciones públicas, pues como ya se ha mencionado, España cuenta con diversos controles internos y externos especializados por materia. Por ejemplo: el Tribunal de Cuentas que controla el gasto público.</p> <p>Dicho lo anterior, en este procedimiento disciplinario se designan funcionarios con cargos superiores en la dependencia en que está adscrito el funcionario inculcado o, también pudiera ser que se designen funcionarios de igual jerarquía y que estén adscritos a otro departamento, siempre y cuando cumplan con las reglas de</p>	<p>➤ En México se cuenta con la Secretaría de la Función Pública, sus órganos auxiliares, la Auditoría Superior de la Federación, las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, los Tribunales y las Unidades de Responsabilidades de las empresas productivas del Estado, entes que están a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos.</p>

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ESPAÑOL	PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO MEXICANO
<p>compatibilidad y sea aprobado por el órgano competente.</p>	
<p>➤ Este procedimiento inicia siempre de oficio con el acuerdo del órgano que ordena la incoación.</p> <p>Las partes del procedimiento son:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. El órgano competente que ordena la incoación del procedimiento, por propia iniciativa, orden superior, moción razonada de subordinados o denuncia. b. El Instructor y el Secretario, este último únicamente cuando la complejidad del asunto así lo requiera. c. El funcionario público inculpado d. El órgano que dicta resolución del expediente disciplinario. <p>Me parece interesante que el instructor desempeñe casi todas las funciones esenciales de la tramitación del expediente a pesar de contar con el auxilio de organismos y dependencias de la Administración a efectos de facilitarle antecedentes, informes y medios personales para el desarrollo de sus actuaciones.</p>	<p>➤ Este procedimiento se inicia de oficio con el ‘Acuerdo de Admisión del Informe de Presunta Responsabilidad’.</p> <p>Las partes del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa son:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. La Autoridad investigadora: b. El servidor público señalado como presunto responsable de la Falta administrativa grave o no grave; c. El particular, sea persona física o moral, señalado como presunto responsable en la comisión de Faltas de particulares relacionadas con faltas graves de servidores públicos; d. Los terceros, que son todos aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el denunciante; y e. La autoridad substanciadora, y la autoridad resolutora. <p>A comparación del régimen mexicano, las funciones de investigación y substanciación se realizan por áreas independientes con dos o más servidores públicos. Lo</p>

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ESPAÑOL	PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO MEXICANO
	<p>anterior sin menoscabo de que esas áreas tengan competencia para resolver sobre otros procedimientos.</p>
<p>➤ Al parecer el ordenamiento de este procedimiento no prevé o regula la actuación desviada de particulares.</p>	<p>➤ Como bien se señaló, el ordenamiento mexicano regula la actuación de los particulares sean personas físicas o morales, toda vez que, en la práctica, la corrupción no siempre surge unilateralmente de los servidores públicos, por lo que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, comprendió las relaciones jurídicas entre servidores públicos y particulares o quienes tengan posiciones relevantes cuya mala conducta posibilite abusos o riesgos relevantes a la Función Pública.</p> <p>Es importante mencionar, que las sanciones a particulares son muy limitadas y únicamente surten efectos, cuando la infracción tiene relación directa con algún funcionario público de la Administración Pública Federal.</p>
<p>➤ En el procedimiento español no se contempla tan rigurosamente al denunciante, es decir, cuando el</p>	<p>➤ Como bien se señaló, en el procedimiento mexicano, el denunciante puede fungir como un</p>

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ESPAÑOL	PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO MEXICANO
<p>procedimiento comienza por motivo de una denuncia, únicamente se le notifica el acuerdo de incoación del procedimiento y la resolución del mismo.</p> <p>En este procedimiento el denunciante constituye siempre un tercero simple que carece de la cualidad de parte legítima¹²⁶.</p> <p>El denunciante no tiene un derecho subjetivo ni un interés legítimo a que el denunciado sea sancionado disciplinariamente, por lo que no podrá impugnar la resolución administrativa final, toda vez que el poder punitivo pertenece únicamente a la Administración, por lo que solo la Administración tendrá un interés tutelado por el ordenamiento jurídico en que el infractor sea sancionado¹²⁷.</p> <p><i>Contrario sensu</i> a lo anterior, se puede suponer que si el denunciante tiene y acredita un interés legítimo, si podría tener más</p>	<p>tercero interesado, y se le contempla en varias actuaciones, tales como:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Durante la etapa de investigación, al emitir el acuerdo de la calificación de la conducta puede ser impugnado por el denunciante mediante recurso de inconformidad. b. En la etapa de substanciación, se le notifica la Audiencia Inicial en donde puede manifestar lo que a su derecho convenga y presentar pruebas que estime conducentes. <p>Asimismo, en lo que resta del procedimiento, tiene derecho a pronunciarse respecto del Acuerdo de Admisión de Pruebas, o de las diligencias para mejor proveer en su caso, formular alegatos, se le notifica la resolución y también puede interponer recursos como el de inconformidad ante la abstención del inicio del procedimiento o reclamación cuando se admita, se deseche o se tenga por no interpuesto el informe de presunta</p>

¹²⁶ Véase. GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “Manual Básico de Derecho Administrativo”, *op. cit.*, p. 389.

¹²⁷ Véase. GOMEZ-DÍAZ – ROMO, *et. al.*, “Manual práctico del instructor de procedimientos sancionadores administrativos y disciplinarios”, Segunda Edición, España, Thomson Reuters Aranzadi, 2018, pág. 338.

<p align="center">PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ESPAÑOL</p>	<p align="center">PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO MEXICANO</p>
<p>derecho a actuaciones y participación en el proceso.</p> <p>En el procedimiento español, no se permite la tramitación a denuncias anónimas.</p>	<p>responsabilidad administrativa (en adelante IPRA), sobre admisión de pruebas, etc.</p> <p>En el procedimiento mexicano, sí se permiten la tramitación de denuncias anónimas y se prevé la confidencialidad de identidad del denunciante de conformidad con el artículo 91 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.</p>
<p>➤ Se compone de una fase instructora y otra resolutoria y se encomienda a órganos distintos.</p> <p>Previo a la fase instructora, el órgano competente para emitir el Acuerdo de Incoación puede realizar actuaciones que, de alguna manera, se pueden constituir como una pequeña fase de instrucción preliminar, por así decirlo, toda vez que se trata de diligencias que el órgano facultado puede o no realizar, a efecto de motivar la incoación del procedimiento o, como señala la autora María de Jesús Gallardo Castillo: “Su finalidad es dar a conocer las circunstancias del caso, las personas presuntamente</p>	<p>➤ El procedimiento mexicano, es similar al dividirse entre la etapa de investigación, la de substanciación y la resolutoria.</p> <p>Previamente se da la etapa de investigación, en la que una autoridad denominada “investigadora”, realiza una serie de diligencias para la formulación y esclarecimiento de los hechos y, una vez que se presume que la infracción de que se trate es constitutiva de sanción, la autoridad investigadora realiza un acuerdo de calificación de la conducta y posteriormente un Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y lo presenta ante otra autoridad denominada ‘Substanciadora’ a efectos de que</p>

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ESPAÑOL	PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO MEXICANO
<p>infractoras, así como la valoración de si concurren indicios racionales para estimar cometida una infracción, evitando la tramitación de un procedimiento inútil.”¹²⁸</p>	<p>inicie procedimiento de responsabilidad administrativa.</p> <p>Una vez que el IPRA y el expediente de investigación, obra en poder de la autoridad substanciadora, esta realiza un análisis de estudio y si encuentra los elementos suficientes que obran conforme a derecho para aceptarlo, emite un “Acuerdo de Admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa”, y es a partir de ese momento en el que empieza el procedimiento de la materia.</p> <p>Ahora bien y como se manifestó al principio, este procedimiento puede contar además con una ‘autoridad resolutora’, en la que el asunto se pasa a Tribunales Especializados en la materia, dejando de lado a las autoridades administrativas. Esta hipótesis ocurre únicamente cuando versan faltas graves, pues en tratándose de las faltas no graves, la misma autoridad substanciadora emite la resolución.</p>

¹²⁸ GALLARDO CASTILLO, María Jesús, “*Régimen disciplinario de los funcionarios públicos*”, Editorial Aranzadi, S.A, España, 2015, p. 185.

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ESPAÑOL	PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO MEXICANO
<p>➤ De conformidad con el artículo 38 del RRD, en este procedimiento se aceptan todos los medios de prueba admisibles en derecho.¹²⁹</p> <p>Claro que, en la práctica de acuerdo con la doctrina, en este procedimiento es exigible utilizar los medios de prueba pertinentes e incluso la carga de probar la efectividad de la prueba cuya practica propone.</p> <p>La carga de la prueba pertenece a la administración específicamente al instructor.</p>	<p>➤ De conformidad con el artículo 130 <i>in fine</i>, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la única prueba que se excluye en este procedimiento es la confesional a cargo de las partes por absolución de posiciones.¹³⁰</p> <p>El ordenamiento mexicano exime ese medio de prueba toda vez que no hace mucho sentido confrontar actuaciones que en su mayoría están documentadas.</p>
<p>➤ Existe una propuesta de resolución, esta actuación es de las últimas que realiza el instructor en el procedimiento, y es importante toda vez que debe estar fundada y motivada:</p>	<p>➤ En este procedimiento no existe una actuación parecida al ordenamiento español, pues la autoridad substanciadora o en su caso el Tribunal como autoridad resolutora, emiten la resolución oficial, sin un proyecto previo como en el ordenamiento español</p>
<p>➤ Importante mencionar que de conformidad con el artículo 98 de la LEBEP, se establece que</p>	<p>➤ En México el procedimiento se lleva bajo una misma línea, y como se ha mencionado antes, únicamente en</p>

¹²⁹ Véase. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, *op. cit.*, p. 11.

¹³⁰ Véase. Cámara de Diputados, *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, *op. cit.*, p. 38.

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ESPAÑOL	PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO MEXICANO
<p>únicamente habrá lugar al procedimiento disciplinario en tratándose de faltas graves y muy graves.¹³¹</p> <p>A su vez las sanciones por faltas leves se regularán mediante un procedimiento sumario con audiencia al interesado.</p>	<p>tratándose de faltas graves el expediente pasará al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para que este resuelva y sancione o no, la falta de que se trate.</p> <p>Cabe destacar que este procedimiento puede constituirse como sumario, pues las etapas del mismo son determinadas y los plazos son sucintos, aunque en la práctica no lo parezca.</p>
<p>➤ En el procedimiento español se contempla y regula los siguientes principios:</p> <p>a) Legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones, a través de la predeterminación normativa o, en el caso del personal laboral, de los convenios colectivos.</p> <p>b) Principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables al presunto infractor.</p> <p>c) Principio de proporcionalidad, aplicable tanto a la clasificación de</p>	<p>➤ Mientras que en el mexicano se dispone que serán los de:</p> <p>a) Legalidad</p> <p>b) Presunción de inocencia</p> <p>c) Imparcialidad</p> <p>d) Objetividad</p> <p>e) Congruencia</p> <p>f) Exhaustividad</p> <p>g) Verdad material; y</p> <p>h) Respeto a los derechos humanos.</p>

¹³¹ Véase. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, *op. cit.*, p. 50.

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ESPAÑOL	PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO MEXICANO
<p>las infracciones y sanciones como a su aplicación.</p> <p>d) Principio de culpabilidad.</p> <p>e) Principio de presunción de inocencia.</p>	
<p>➤ Sobre el principio <i>non bis in idem</i>, se observa una contradicción de leyes, en tanto que el artículo 94.3 de la LEBEP mandata la suspensión del procedimiento disciplinario en todos los casos en los que se hallen indicios fundados de criminalidad.¹³²</p> <p>Por su parte, el RRD en su artículo 23, señala que cuando se aprecie que la presunta falta puede ser constitutiva de delito o falta penal, se hará de conocimiento al Ministerio Fiscal, lo que no será obstáculo para que continúe la tramitación del expediente disciplinario hasta su resolución e imposición de la sanción si procediera. Empero, cuándo se trate de hechos que pudieran ser constitutivos de algunos de los delitos cometidos por los funcionarios públicos, reconocidos</p>	<p>➤ Por cuanto hace a este procedimiento, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha emitido su criterio, manifestando que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público que incurra en hechos de corrupción, será sancionada en términos de la legislación penal; asimismo, se le aplicarán sanciones administrativas por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deba observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, lo que se conoce como derecho disciplinario. Se señala así, porque en el derecho penal el objetivo principal es promover el respeto a determinados bienes jurídicos tutelados mediante las normas (la vida, la propiedad, etcétera). En cambio, el derecho</p>

¹³² Véase. *Ibidem*, p. 48

<p style="text-align: center;">PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ESPAÑOL</p>	<p style="text-align: center;">PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO MEXICANO</p>
<p>por las Leyes y de los delitos de los funcionarios públicos, en el ejercicio de sus cargos, se deberá suspender la tramitación del expediente disciplinario hasta tanto recaiga resolución judicial.¹³³</p>	<p>disciplinario busca la adecuada y eficiente función pública, como garantía constitucional en favor de los gobernados, al imponer a una comunidad específica –servidores y funcionarios públicos–, una forma de conducta correcta, honesta, adecuada y pertinente a su encargo; de lo cual deriva que, al faltar a un deber o al cumplimiento de dicha conducta correcta, debe aplicarse la sanción disciplinaria.</p> <p>En conclusión, el Estado puede ejercer su <i>potestas puniendi</i> en diversas manifestaciones que persiguen fines y conductas diferentes, aun cuando los hechos en que se funden sean análogos o semejantes, aunque basados en una dualidad o diversidad de bienes tutelados, de propósitos buscados o incentivos estratégicos que, de manera abundante, se describen tanto en la CPEUM como en las disposiciones del derecho disciplinario. De ahí que, para</p>

¹³³ Véase. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, *op. cit.*, p. 8.

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ESPAÑOL	PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO MEXICANO
	<p>imponer dos sanciones, una administrativa en el derecho disciplinario y otra penal, es necesario que no exista identidad de sujeto, hecho y fundamento, conjuntamente, pues ello constituiría una violación al principio <i>non bis in idem</i>.¹³⁴</p>
<p>➤ Este procedimiento regula la extinción de la responsabilidad disciplinaria, la que da lugar por:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Cumplimiento de la sanción b. Muerte c. Prescripción de la falta o de la sanción d. Indulto; y e. Amnistía 	<p>➤ Por su parte, la LGRA, en sus artículos 196 y 197, se pronuncia respecto de la improcedencia y sobreseimiento del procedimiento administrativo.¹³⁵</p> <p>La improcedencia será aplicable cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Prescriba la falta administrativa; b) Los hechos o las conductas materia del procedimiento no sean de competencia de las autoridades substanciadoras o resolutoras del asunto. En este caso, mediante oficio, el asunto se deberá hacer del conocimiento a la autoridad que se estime competente; c) Las faltas administrativas que se imputen al presunto responsable ya

¹³⁴ Cfr. Tesis: I.4o.A.114 A (10a.), Registro núm. 2017137, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 55, Junio de 2018, Tomo IV, México, Tesis tipo aislada, p. 3199.

¹³⁵ Véase. Cámara de Diputados, *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, op. cit., p. 46.

<p align="center">PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ESPAÑOL</p>	<p align="center">PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO MEXICANO</p>
	<p>hubieran sido objeto de una resolución que haya causado ejecutoria pronunciada por las autoridades resolutoras del asunto, siempre que el señalado como presunto responsable sea el mismo en ambos casos;</p> <p>d) Cuando de los hechos que se refieran en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, no se advierta la comisión de Faltas administrativas, y</p> <p>e) Cuando se omita acompañar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa</p> <p>Asimismo, se invocará el sobreseimiento cuando:</p> <p>a) Se actualice o sobrevenga cualquiera de las causas de improcedencia previstas en esta Ley;</p> <p>b) Cuando por virtud de una reforma legislativa, la falta administrativa que se imputa al presunto responsable haya quedado derogada; y</p> <p>c) Cuando el señalado como presunto responsable muera durante el procedimiento de responsabilidad administrativa.</p>

<p style="text-align: center;">PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ESPAÑOL</p>	<p style="text-align: center;">PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO MEXICANO</p>
<p>➤ El plazo para impugnar la resolución finalizadora del procedimiento es de 2 meses contados desde el día siguiente al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa.</p>	<p>➤ El plazo para impugnar la resolución definitiva que verse sobre faltas no graves será de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que hubiere surtido efectos la notificación respectiva. Dicha impugnación siendo en este lugar la ‘revocación’ se presentará ante la misma autoridad que emitió la resolución.</p> <p>De la misma manera, para las faltas graves y de particulares el término será de 15 días. ‘La apelación’ se presentará ante el Tribunal que emitió la resolución que se impugna. Finalmente, el término de las resoluciones definitivas dictadas por el TFJA será de 10 días hábiles siguientes en que hubiera surtido efectos la notificación de que se trate. En este caso corresponderá la ‘revisión’ y se presentará ante el Tribunal Colegiado de Circuito.</p>
<p>➤ La ejecución de la sanción disciplinaria se mandata en el plazo máximo de 1 mes, salvo que, cuando por causas justificadas, se establezca otro distinto en dicha resolución.</p>	<p>➤ El artículo 224 de la LGRA, señala que la ejecución de las sanciones por Faltas administrativas no graves se llevará a cabo de manera <i>inmediata</i>, una vez que sean impuestas por las Secretarías o los Órganos internos de</p>

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ESPAÑOL	PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO MEXICANO
	<p>control, y conforme se disponga en la resolución respectiva.¹³⁶</p> <p>Por otro lado, el artículo 225 de la ley referida, establece que cuando haya causado ejecutoria una sentencia en la que se determine la plena responsabilidad de un servidor público por Faltas administrativas graves, el Magistrado, sin que sea necesario que medie petición de parte y <i>sin demora alguna</i>, girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva, así como los puntos resolutivos de esta para su cumplimiento, de conformidad con las siguientes reglas:¹³⁷</p> <ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="857 1178 1383 1430">I. Cuando el servidor público haya sido suspendido, destituido o inhabilitado, se dará vista a su superior jerárquico y a la Secretaría; y <li data-bbox="857 1457 1383 1709">II. Cuando se haya impuesto una indemnización y/o sanción económica al responsable, se dará vista al Servicio de Administración Tributaria o a las

¹³⁶ Véase. *Ibidem*, p. 55.

¹³⁷ Véase. *Idem*.

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ESPAÑOL	PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO MEXICANO
	<p>autoridades locales competentes en las entidades federativas.</p> <p>En el oficio respectivo, el Tribunal prevendrá a las autoridades señaladas para que informen, dentro del término de diez días, sobre el cumplimiento que den a la sentencia en los casos a que se refiere la fracción I de este artículo. En el caso de la fracción II, el Servicio de Administración Tributaria informará al Tribunal una vez que se haya cubierto la indemnización y la sanción económica que corresponda.</p>

Fuente de tabla: Elaboración propia, con información obtenida del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Del Estatuto Básico del Empleado Público (España), Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado (España), y la Ley General de Responsabilidades Administrativas (México).

Respecto de las similitudes entre ambos procedimientos, se rescataron las siguientes:

- Ambos prevén la presunción de inocencia como principio fundamental del inculpado o presunto infractor.
- Tanto el procedimiento español como el mexicano prevén la abstención de actuación de las autoridades por conflicto de intereses en materia de incompatibilidades.
- Corresponde a la Administración la comprobación de los hechos que constituyen la presunta infracción o, en otras palabras, la carga de la prueba corresponde a las autoridades administrativas.
- En ambos procedimientos se puede suspender al servidor público, incluso antes de dictar resolución, en caso de que así se requiera.

2.5 Legislación disciplinaria en España

Resulta necesario destacar cuales son los ordenamientos que regulan aspectos del régimen disciplinario y sus puntos más importantes.

2.5.1 La Constitución Española de 1978

El artículo 103.3 de la CE, establece respecto de la Administración Pública, el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.¹³⁸

Por otro lado, el artículo 149.1, 18ª, manifiesta que el Estado tendrá competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.¹³⁹

Asimismo, el artículo 106 del ordenamiento en comento, señala que serán los Tribunales quienes controlaran la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican y, en su parte *in fine*, prevé la indemnización de los particulares a causa de las lesiones que sufran en sus bienes y derechos a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.¹⁴⁰

2.5.2 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)

De acuerdo con el artículo 1 de la presente ley, establece la organización y funcionamiento para el desarrollo de las actividades del sector público en España, cuya composición se forma de: la Administración General del Estado; las Administraciones de las Comunidades Autónomas; las Entidades que integran la Administración Local; y el sector público institucional conformado por otros organismos públicos y privados vinculados o dependientes de las Administraciones públicas, así como por las Universidades públicas las cuales se regulan bajo su propia normativa, no obstante, usan de supletoria la presente ley.¹⁴¹

¹³⁸ Véase. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Constitución Española, *op. cit.*, p.21.

¹³⁹ Véase. *Ibidem*, p. 31.

¹⁴⁰ Véase. *Ibidem*, p. 22

¹⁴¹ Véase. *Idem*.

Además, regula los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora. De acuerdo con la ley que se comenta, los principios de responsabilidad se dividen en dos secciones: De la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas (aunque también señala la responsabilidad legislativa y judicial).

Sobre la responsabilidad administrativa, el Régimen Jurídico del Sector Público en su artículo 32, establece que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley, así como de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen.¹⁴²

2.5.3 Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. (LEBEP)

Por cuanto hace a la materia disciplinaria se contiene en el título VII del Estatuto de referencia, y considero, es la ley más importante y representativa de los empleados públicos en España, por su ámbito de su aplicación toda vez que regula al personal laboral al servicio de la Administración General del Estado; a las Administraciones de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla; a las Administraciones de las entidades locales; a los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas; a las Universidades Públicas y, a su vez, funge como norma supletoria para el resto del personal funcionario de España, que cuenta con una normatividad específica incluyendo las áreas del poder legislativo, judicial y del ámbito castrense, ello de conformidad con los artículos 3, 4 y 5 de la LEBEP¹⁴³.

¹⁴² Véase. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Ley 40/2015, de 01 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, op. cit., pp. 28 y 29.

¹⁴³ Véase. *Ibidem*, pp. 10 a 11.

A diferencia de la ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, el Estatuto abarca la mayoría de los aspectos básicos y fundamentales sobre el empleo público, pues proporciona los conceptos y clases de los empleados públicos, sus derechos retributivos, sus derechos y deberes laborales, las reglas sobre la adquisición y pérdida de las relaciones laborales, la estructuración del servicio público, y las situaciones administrativas, entre otras.

Respecto de la cuestión disciplinaria esta ley prevé las faltas muy graves cuya esencia, considero, van más encaminadas a perseverar el buen comportamiento de los funcionarios públicos y del personal laboral, a comparación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que en sus faltas graves contiene hechos afines a tipos penales.

CAPÍTULO 3

NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO Y PRINCIPIOS DEL DEBIDO PROCESO

3.1 *El debido proceso*

Con base en distintos criterios, se tiene que el debido proceso es el conjunto de formalidades procesales que todo Estado de Derecho dentro de la legalidad debe observar, dotándose así de seguridad jurídica. Cuestión que personalmente comparto, al ser que la seguridad jurídica es la esencia y objeto del Estado.

Cualquier Estado de Derecho tiene la obligación de proveer seguridad jurídica a sus gobernados, o como señala el Doctor Miguel Carbonell: *“Sin seguridad jurídica no puede haber crecimiento económico, protección de los derechos de los trabajadores, respeto a la libertad de las personas o control del poder de las autoridades. De ahí la importancia de estudiar y saber aplicar adecuadamente las disposiciones constitucionales, convencionales y legales que protegen el debido proceso legal y, de esa forma, sirven al valor de la seguridad jurídica”*.¹⁴⁴

Ahora bien, respecto de las formalidades procesales, es cierto que algunas son esenciales y aplicables para cualquier rama del derecho tales como: el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por una autoridad, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley; así como la observación de los principios de legalidad, irretroactividad, proporcionalidad e inmediación. Ello a efecto de que las personas presuntas infractoras, denunciadas o demandadas, estén en condiciones de defenderse adecuadamente.¹⁴⁵

Empero, hay formalidades esenciales que no son compatibles con todas las ramas del derecho, por ejemplo; el principio de presunción de inocencia es aplicable fundamentalmente al proceso penal, al sancionador y al disciplinario administrativo, es decir, es inherente al derecho punitivo del Estado, quedando fuera del orden civil, ya que en este último no existe delito, ni infracción, o como mejor señala el doctrinario Francesco Carnelutti: *“Ese algo es el proceso, que se llama civil porque todavía no ha surgido el delito que reclama la pena; y*

¹⁴⁴ CARBONELL, Miguel, *El Debido Proceso*, Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, A.C., Ciudad de México, 2018, p. 19.

¹⁴⁵ Véase. *Idem*.

*la situación frente a la cual interviene, toma el nombre de litis o litigio... la litis es, pues, un desacuerdo. Elemento esencial del desacuerdo es un conflicto de intereses...*¹⁴⁶

Con base en lo anterior y por cuanto hace al interés del presente trabajo de investigación, únicamente se abordarán las formalidades procesales como principios de seguridad jurídica relativos al *ius puniendi*.

3.1.1 El Ius Puniendi

También denominado “Derecho Punitivo del Estado”, es una concepción que deriva de la teoría misma del Estado de Derecho para la realización de los objetivos del mismo, en tratándose de la seguridad y el orden social. Por lo que el poder punitivo se justifica y legitima bajo la percepción de mantener el control y proveer de seguridad a un grupo social determinado.

De tal suerte que, el *ius puniendi*, se traduce en la facultad del Estado para castigar conductas ilícitas mediante la imposición de medidas correctivas a los sujetos que han quebrantado la norma, contraviniendo con su conducta el orden público, y a esta facultad de castigo se le denomina ‘potestad sancionadora’ o *ius puniendi* del Estado.¹⁴⁷

El tratadista Velázquez Tolsá refiere que el poder sancionador del Estado es genérico, se ejerce por el Derecho Penal (potestad punitiva jurisdiccional) y el Derecho Administrativo Sancionador (potestad sancionadora administrativa), los que protegen diversos bienes jurídicos con sus propias técnicas, procedimientos y sanciones.¹⁴⁸

Por cuanto hace a nuestro Estado de Derecho, la facultad punitiva se encuentra prevista en los párrafos tercero y cuarto del artículo 21 de la CPEUM, que a la letra señalan lo siguiente:

*“Artículo 21
(...)”*

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

¹⁴⁶ CARNELUTTI, Francesco, *Cómo se hace un proceso*, Editorial Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, A.C., Ciudad de México, 2017, pp. 17 a 18.

¹⁴⁷ Véase. VELÁZQUEZ TOLSÁ, Francisco Eduardo, *Derecho Administrativo Sancionador Mexicano*, Editorial Wolters Kluwer España, S.A, Madrid, septiembre 2018, p. 21.

¹⁴⁸ Véase. *Idem*.

consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; 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.

(...)''¹⁴⁹

De lo anteriormente citado, se puede inferir que el *ius puniendi* se traduce en la previsión y sanción de los delitos (derecho penal) y las infracciones (derecho administrativo) con el único fin de velar por la justicia, salvaguardar el orden social, la seguridad y la buena conducta de los gobernados, sin embargo, es importante mencionar que, para la aplicación y ejercicio de dicha potestad, se debe procurar la seguridad de los gobernados justificando con fundamentos y motivos legales tal actuación. Pues de lo contrario el Estado se extralimitaría en el uso del poder que le fue legitimado por los gobernados.

3.1.2 El ius puniendi el Derecho Penal

El autor Leonel Pereznieto señala: *“El derecho penal es la rama del derecho público que tiene por objeto tutelar los valores fundamentales de las personas, de la sociedad y del Estado.”*¹⁵⁰

Este derecho es el único que contempla como pena, ‘la privación de la libertad’, toda vez que persigue conductas de peligro abstracto, y en ese sentido, siendo la privación de la libertad una de las penas más graves que se pueden imponer -en nuestro derecho positivo mexicano- es que el derecho penal debe ser estrictamente apegado al principio de legalidad, es decir, que, para sancionar penalmente, es imprescindible que la culpabilidad del sujeto activo esté debidamente comprobada.

Para efectos del presente trabajo de investigación, es menester mencionar que el Derecho penal reprime las conductas delictivas de las personas servidoras públicas del Estado, tal como se prevé en el Título Decimo, “Delitos por hechos de corrupción”, Capítulo I, en los artículos 212 a 224 del Código Penal Federal vigente.

3.1.3 En el Derecho Administrativo Sancionador

Tal como se percibe del cuarto párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través del derecho administrativo sancionador, al igual que

¹⁴⁹ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p. 25.

¹⁵⁰ PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Oxford University Press, Séptima Edición, México, 2014, p. 26.

del derecho penal, se ejerce la facultad punitiva del Estado y, de hecho, se ha reconocido que ambos tienen el mismo origen, por esa razón, las autoridades de la materia administrativa sancionadora se apoyan -en lo que concierne- en los principios del derecho penal.¹⁵¹

Lo anterior porque, si bien es cierto que ambas ramas del derecho representan la facultad punitiva del Estado, también lo es que ambas tienen diferencias bien marcadas. Por ejemplo, la diferencia entre Tribunales Especializados y los Órganos Administrativos siendo estos últimos carentes de la esencia jurisdiccional, aunado a que su interés siempre será basado en el interés público a diferencia del derecho penal, el cual, por ejemplo, contempla delitos por querrela, es decir, de interés determinado y personal.

Citando de nueva cuenta al autor Velázquez Tolsá, quien define a la facultad sancionadora de la Administración como: “...la competencia otorgada a sus órganos por un ordenamiento jurídico, para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas, con el objeto de mantener el orden público, el Estado de Derecho y garantizar a la sociedad el desarrollo correcto y normal de las actividades reguladas y protegidas por las leyes administrativas.”¹⁵²

3.1.4 En el Derecho Administrativo Disciplinario

Esta rama del derecho es una especie del derecho administrativo sancionador, y tal como se refirió anteriormente, al ser que el derecho administrativo sancionador se apoya en la doctrina y los principios del derecho penal; naturalmente, el derecho administrativo disciplinario se rige con la misma suerte para todo aquello en lo que sean compatibles.

De igual manera la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto del caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala¹⁵³, a su vez resaltó la Declaración rendida ante fedatario público de Jaime Bernal Cuellar el 9 de diciembre de 2015, señalando lo siguiente: “...el derecho disciplinario forma parte del derecho sancionador [...] en la medida en que está

¹⁵¹ Véase. Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., pp. 25 y 26.

¹⁵² VELÁZQUEZ TOLSÁ, Francisco Eduardo, *Derecho Administrativo Sancionador Mexicano*, op. cit., p. 25.

¹⁵³ PADILLA SANABRIA, Lizbeth Xóchitl, *El relativismo punitivo entre el derecho administrativo disciplinario y el derecho penal*, Editorial Flores, México, 2021, p. 18.

compuesto por un conjunto de normas que permiten imponer sanciones a los destinatarios que realicen una conducta definida como falta disciplinaria”¹⁵⁴

A continuación, se proporcionan algunas diferencias entre el derecho administrativo sancionador y el derecho administrativo disciplinario.

Derecho Administrativo Sancionador	Derecho Administrativo Disciplinario
<ul style="list-style-type: none"> • Tiene como objeto garantizar a la colectividad el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía o autoridades coadyuvantes para lograr los objetivos en ellas trazados, lo que es del interés de la sociedad.¹⁵⁵ • Se vela el cumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos, su buena conducta y la provisión de sus derechos. • Gestión de intereses públicos • Sus propósitos se relacionan con los fines del Estado relativos a las actividades de la administración pública y los gobernados, haciendo uso de sus relaciones de: <ul style="list-style-type: none"> A) Supra: Estado 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Tiene como objeto el adecuado funcionamiento del control, organización y gestión interna de la función pública como deber hacia con los gobernados.¹⁵⁶ ○ Se procura la disciplina; la transparencia, la mejoría y la rendición de cuentas de la Administración pública, así como la recuperación de activos. ○ Provisión de la buena administración pública. ○ Su propósito es combatir la corrupción institucional desde el punto de vista disciplinario y ético de las personas servidoras públicas. Por ello, se podría decir que a <i>contrario sensu</i>, del derecho administrativo sancionador, el

¹⁵⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Maldonado Ordoñez vs. Guatemala, Sentencia de 3 de mayo de 2016, consultado en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_311_esp.pdf, el 12 de noviembre de 2022, p. 21.

¹⁵⁵ Véase. VELÁZQUEZ TOLSÁ, Francisco Eduardo, *Derecho Administrativo Sancionador Mexicano*, op. cit., p.41.

¹⁵⁶ Véase. TAPIA VEGA, Ricardo (Coord.) y otros, *El Sistema Nacional Anticorrupción*, Tax Editores Unidos, S.A de C.V. México, 2019, pp. 30 a 32.

Derecho Administrativo Sancionador	Derecho Administrativo Disciplinario
<p>B) Subordinación: Gobernados</p> <p>Así como de coordinación:</p> <p>a) Estado – Gobernados.</p>	<p>derecho disciplinario ejerce la relación de:</p> <p>A) Supra: Gobernados</p> <p>B) Subordinación: Estado</p>

Fuente de la tabla: Elaboración propia con información obtenida de análisis de diversa doctrina en el tema, de autores como Francisco Eduardo Velázquez Tolsá y Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.

3.2 Principios de seguridad jurídica fundamentales en el *ius puniendi*

Los principios de seguridad jurídica son en general aquellos mecanismos que las autoridades deben prever y aplicar dentro de cualquier proceso, ya sea de índole administrativa, judicial o jurisdiccional. Sin embargo, para este apartado se desarrollará: el principio de legalidad, irretroactividad, tipicidad, presunción de inocencia, reserva de ley, culpabilidad, proporcionalidad, y *non bis in idem*, los cuales, a mi consideración, son esenciales en relación con el *ius puniendi*.

3.2.1 El principio de legalidad

Entiendo que este es el principio que por excelencia debe aplicar cualquier Estado de Derecho, porque su esencia se basa en las reglas de actuación de la autoridad y el respeto a los derechos del particular. Además, considero que es el principio toral -sin discriminar a los demás- ello porque este principio conecta con vertientes fundamentales, como la plena observancia y respeto a la ley, los límites competenciales, así como la racionalidad y claridad en que debe una ley establecerse.

Gran ahondamiento realiza el autor Roberto Islas Montes, quien manifiesta lo siguiente: “...*el principio de legalidad relacionado con la aplicación de normas adjetivas rige plenamente al Poder Legislativo y Judicial, y casi plenamente al Ejecutivo; en cambio, el principio de legalidad relacionado con la aplicación de normas sustantivas no rige al Poder Legislativo, rige plenamente al Poder Ejecutivo y casi plenamente al Poder Judicial.*”¹⁵⁷

Tal como se aprecia y siendo que “la autoridad solo puede hacer lo que la ley le permite” (a contrario del particular que en su derecho puede actuar bajo todo lo que no esté

¹⁵⁷ ISLAS MONTES, Roberto, *Sobre el principio de legalidad*, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano año XV, Montevideo, 2009, pp. 97-108, ISSN 1510-4974, consultado en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23516.pdf>, el 15 de noviembre de 2022 a las 11:11 horas.

prohibido) es el Poder Ejecutivo, el que en ambas aplicaciones -sustantiva y adjetiva- se tiene que apegar estrictamente al principio de legalidad.

Dentro de este principio también se percibe un estricto equilibrio entre lo que está permitido hacer y lo que no. Por ejemplo, un acto de autoridad será inválido cuando: a. Resulte contrario a la ley o esté en contraste con la ley; b. No esté expresamente autorizado en ella; y c. No esté completamente regulado. Esta última regla se encuentra en una dualidad, pues recordemos que existe el principio de reserva de la ley, es decir, cualquier acto de autoridad será válido siempre que, en positivo, se haya conferido competencia para tal.

3.2.2 La irretroactividad de la ley

Este principio es importantísimo en relación con el *ius puniendi*, actualmente. El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la letra señala lo siguiente:

“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

*En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.
(...)”¹⁵⁸*

Tal como se observa, en el artículo citado, se abordó como idea principal: el principio de irretroactividad de las normas, y posteriormente se abordaron otros principios de seguridad jurídica, tales como la garantía de audiencia; la exacta aplicación de la ley en materia penal y la legalidad jurisdiccional en materia civil, y por extensión jurisprudencial en las materias administrativa, mercantil y fiscal.

Sobre el principio de irretroactividad, el autor Romeo Arturo Evia Loya, quién señala lo siguiente: “...este principio busca dar certeza jurídica al gobernado en cuanto a que garantiza que éste no será juzgado o afectado en un derecho previamente constituido, por virtud de una norma que no hubiera estado vigente ya sea cuando se cometió la conducta por la que eventualmente pudiera sancionársele, o bien privado de un derecho que se adquirió de forma previa a la vigencia de la propia ley, lo que da certeza a los actos jurídicos

¹⁵⁸ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p. 17.

*que los gobernados celebren en tanto tienen garantizado que los derechos y obligaciones que éstos generen subsistirán en sus efectos, aun cuando sobreviniera una eventual reforma legal”.*¹⁵⁹

Dicha manifestación me parece muy puntual a efectos del presente trabajo de investigación, pues existe una situación concreta en relación con la irretroactividad y la prescripción aplicada en los procedimientos de responsabilidad administrativa, misma que se abordará detalladamente, en el último capítulo.

Continuando con el estudio general, de acuerdo con el autor Miguel Carbonell, tenemos que al hablar del principio de irretroactividad intrínsecamente hablamos también de la retroactividad, sin embargo, entendemos que ambas connotaciones son distintas.¹⁶⁰ El principio constitucional en comento, puede abordarse en dos aspectos: a) en el análisis de la retroactividad de la ley, o b) en el análisis sobre la aplicación retroactiva de la ley tal como lo expone el máximo tribunal en la siguiente jurisprudencia:

“Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 162299

Instancia: Primera Sala

Novena Época

Materias(s): Constitucional

Tesis: 1a./J. 78/2010

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, Abril de 2011, página 285

Tipo: Jurisprudencia

RETROACTIVIDAD DE LA LEY Y APLICACIÓN RETROACTIVA. SUS DIFERENCIAS.

*El análisis de retroactividad de las leyes implica estudiar si una determinada norma tiene vigencia o aplicación respecto de derechos adquiridos o situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor. En cambio, el análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley supone la verificación de que los actos materialmente administrativos o jurisdiccionales estén fundados en normas vigentes, y que en caso de un conflicto de normas en el tiempo se aplique la que genere un mayor beneficio al particular.”*¹⁶¹

¹⁵⁹ EVIA LOYA, Romeo Arturo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Derechos Humanos*, Editorial Porrúa, México, 2013, p. 173.

¹⁶⁰ Véase. CARBONELL, Miguel, *El Debido Proceso*, op. cit., pp. 32 a 33.

¹⁶¹ Tesis: 1a./J. 78/2010, Registro núm. 162299, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, Abril de 2011, Jurisprudencia, México, p. 285

Al ser que tal principio tiene distintas vertientes y estas operan de conformidad con la situación que se presente. Algunas reglas que se ponen de manifiesto son las siguientes:

- a. Una ley será retroactiva cuando restrinja o destruya un derecho adquirido, o una situación jurídica concreta, bajo el impero de una ley anterior.

Los derechos adquiridos con aquellos que han entrado son parte de nuestro patrimonio y no pueden ser arrebatados por aquel de quien los tenemos.

- b. La aplicación de ley retroactiva no aplica para expectativas de derecho, por no afectar un derecho existente y concreto.

Hablamos de expectativas de derecho cuando dichos derechos no han entrado a formar parte de nuestro dominio, solo existe una esperanza de poder obtenerlos.¹⁶²

- c. La irretroactividad una ley que cause perjuicio al gobernado no resulta aplicable por regla general.

- d. Contrario sensu, cuando de la aplicación devenga un beneficio al gobernado, o bien no le afecte, no podría existir impedimento para aplicar la ley vigente. Por ejemplo, en materia penal, esta regla resulta obligatoria.

- e. Si una actividad no está regulada, la nueva regulación no puede afectar las situaciones previamente existentes; y dicha nueva regulación solo obrará hacia el futuro.

- f. La jurisprudencia no puede regir hacia el pasado sin contrariar la garantía de seguridad jurídica que consigna el artículo 14 constitucional. Es decir, no tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

- g. La retroactividad en normas procesales no existe. Al respecto, me permito citar las siguientes jurisprudencias:

“Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 198940

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Novena Época

Materias(s): Civil

Tesis: I.8o.C. J/1

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V, Abril de 1997, página 178

Tipo: Jurisprudencia

¹⁶² Véase. SILVA RAMÍREZ, Luciano *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y con jurisprudencia*, Coordinador Dr. Márquez Rábago Sergio, R., México, 2017, p. 57.

RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS PROCESALES.

Para que una ley se considere retroactiva se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores, lo que no sucede con las normas procesales. En efecto, se entienden como normas procesales aquellas que instrumentan el procedimiento; son las que establecen las atribuciones, términos y los medios de defensa con que cuentan las partes para que con la intervención del Juez competente, obtengan la sanción judicial de sus propios derechos, esos derechos nacen del procedimiento mismo, se agotan en cada etapa procesal en que se van originando y se rigen por la norma vigente que los regula; por lo tanto, si antes de que se actualice una etapa del procedimiento, el legislador modifica la tramitación de ésta, suprime un recurso, amplía un término o modifica lo relativo a la valoración de las pruebas, no puede hablarse de aplicación retroactiva de la ley, pues no se priva, con la nueva ley, de alguna facultad con la que ya se contaba, por lo que debe aplicarse esta última.”¹⁶³

De la jurisprudencia anterior, podemos resaltar que las normas procesales son aquellas que instrumentan el procedimiento; todo lo que surja o derive del procedimiento mismo, por ejemplo, los términos para interponer alegatos, pruebas, la ampliación de estos o la interposición de medios de defensa. En el mismo sentido, sirve de sustento la siguiente tesis:

“Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 215196

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Octava Época

Materias(s): Penal

Tesis: XIX.1o. J/6

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Núm. 68, Agosto de 1993, página 91

Tipo: Jurisprudencia

RETROACTIVIDAD DE LA LEY PENAL EN BENEFICIO DEL REO. NO OPERA EN MATERIA ADJETIVA O PROCEDIMENTAL.

Aun cuando es exacto que el principio de la irretroactividad recogido en el párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Federal tiene como excepción en materia penal aquellos casos en que la nueva ley es más benigna para el reo, lo que ha sido reconocido en forma unánime por la jurisprudencia, la doctrina y el derecho positivo; también lo es que tales hipótesis excepcionales, sin duda alguna, se refieren al aspecto sustantivo del delito y de la pena, más no al adjetivo o procedimental, pues es de explorado derecho que el proceso se rige por la ley vigente en el momento en que cada diligencia se desarrolla, por lo que sería absurdo y contrario al principio

¹⁶³ Tesis: I.8o.C. J/1, Registro núm. 198940, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, Abril de 1997, Jurisprudencia, México, p. 178

de seguridad jurídica, pretender que las actuaciones realizadas con anterioridad a la vigencia de la nueva ley carezcan de todo valor probatorio por no ajustarse a los nuevos criterios adoptados por el legislador para su práctica, ya que de ser así los órganos Jurisdiccionales no tendrían ningún soporte jurídico para establecer en sus sentencias que las autoridades investigadoras debieron observar en la práctica de aquellas diligencias requisitos que no existían en el momento en que se efectuaron."¹⁶⁴

De la jurisprudencia citada, se destaca que, dentro de las excepciones contempladas al principio de irretroactividad, existe la posibilidad de retrotraer los beneficios que se contaban con una legislación anterior, siempre y cuando esta sea de carácter sustantivo del delito y de la pena, mas no al adjetivo o procedimental. Valorando la premisa de que el proceso se rige por la ley vigente en el momento en que cada diligencia se desarrolla.

Con base en lo expresado, podríamos pensar que el principio de irretroactividad es un derecho compatible con la sustantividad de las normas que puede ejercer el gobernado o mejor dicho, que está dirigido al gobernado.

3.2.3 Tipicidad

Para efectos del presente trabajo de investigación, el principio de "tipicidad" resulta fundamental, tanto como el de "la no retroactividad de la ley". De hecho, podemos inferir que ambos principios devienen del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico en el párrafo tercero, que a la letra señala lo siguiente:

"Artículo 14. (...)

(...)

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

(...)"¹⁶⁵

Del artículo referido se advierte, también, que se encuentran; el principio de taxatividad, la prohibición de usar la analogía en materia penal como en la administrativa sancionatoria. Sin embargo, podemos inferir, *grosso modo*, sus diferencias:

¹⁶⁴ Tesis: XIX.1o. J/6, Registro núm. 215196, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Óctava Época, Núm. 68, Agosto de 1993, Jurisprudencia, México, p. 91.

¹⁶⁵ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p. 17.

Tipicidad	Taxatividad	Prohibición de Analogía en materias ligadas al <i>ius puniendi</i>
<p>La tipicidad es un mandato que integra las condiciones de previsión y certeza de la disposición normativa, en tanto que las infracciones y sanciones tienen que estar previstas con anterioridad a que se produzca la conducta enjuiciable (<i>lex previa</i>), y deben tener un grado de precisión (<i>lex certa</i>) al grado de que no se necesite hacer una analogía.¹⁶⁶</p> <p>De ahí que podamos relacionar el principio de tipicidad con los principios <i>nullum crimen sine lege</i> y <i>nulla poena sine lege</i> conforme a los cuales sólo pueden castigarse penalmente las conductas debidamente descritas en la legislación correspondiente como ilícitas y aplicarse las</p>	<p>Forma parte del principio de Tipicidad, pero diferencia versa en que la Taxatividad o exacta aplicación de la ley, es un principio que implica que la norma sancionadora, tenga que ser clara, completa y aplicable a la conducta regulada de que se trate.¹⁶⁷</p> <p>Es decir, que describa claramente tanto el tipo sancionador, como la sanción que deba corresponder al mismo, en un sentido de formalidad, un poco más estricto que el de tipicidad, en donde este último exige que el tipo regulatorio exista con anterioridad a la comisión de la conducta y que dicho precepto sea claro y cierto, así como la sanción que corresponde.¹⁶⁸</p> <p>Finalmente, podemos inferir que la tipicidad es una</p>	<p>Esta figura es una consecuencia ligada a la propia taxatividad.</p> <p>Es evidente que no se podría aplicar la analogía de un hecho a otro, cuando por principio jurídico y constitucional, se exige que el hecho tiene que estar previsto en una disposición jurídica, que sea clara, concreta y aplicable al caso.</p> <p>Asimismo, se dice que la prohibición de analogía se aplica solamente para la analogía <i>in malam partem</i>, es decir, la que es desfavorable para el reo. Contrario <i>sensu</i>, la analogía puede admitirse en la interpretación de las excusas absolutorias o en</p>

¹⁶⁶ Véase. I.1o.A.E.221 A (10a.), Registro núm. 2016087, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 50, Enero de 2018, Tomo IV, Tesis Aislada, México, p. 2112.

¹⁶⁷ Véase. PADILLA SANABRIA, Lizbeth Xóchitl, *La dogmática disciplinaria*, Editorial Flores, México, 2022, pp. 9 a 16.

¹⁶⁸ Véase. *Idem*.

Tipicidad	Taxatividad	Prohibición de Analogía en materias ligadas al <i>ius puniendi</i>
penas preestablecidas en la ley para sancionarlas, con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica de las personas.	actividad que corresponde a la autoridad que pretende encuadrar la conducta a la hipótesis legal; y la taxatividad compete al poder legislador en tanto que debe de describir claramente el tipo sancionador.	cualquier aspecto que beneficie al acusado. ¹⁶⁹

Fuente de la tabla: Elaboración propia con información obtenida de análisis de diversa doctrina en el tema, de autores como Luigi Ferrajoli, Miguel Carbonell y Lizbeth Xóchitl Padilla.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de tipicidad se cumple cuando en la norma consta una predeterminación inteligible de la conducta ilícita y de la sanción correspondiente, así como que dicho principio, normalmente referido a la materia penal, también es extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, para lo cual el juzgador solo tiene que asegurarse de conocer el alcance y significado de la norma a realizar la adecuación típica y la correlación de sus elementos.¹⁷⁰ Tal como se percibe, se tiene que el principio de tipicidad se enlaza con el de legalidad, al ser que ambos constituyen la exigencia de una predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.

En la práctica del derecho administrativo disciplinario -muchas veces- los defensores de las personas servidoras públicas presuntas responsables, centran toda su defensa en la violación del principio de tipicidad, al resultar que la Autoridad Investigadora, no fundamentó ni motivó la falta administrativa que se les atribuye y en consecuencia reclaman la salvaguarda del principio de tipicidad.

¹⁶⁹ Véase. FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y Razón*, cit., p. 382, referido en la obra de CARBONELL, Miguel, *El Debido Proceso*, op. cit., p. 104.

¹⁷⁰ Véase. Tesis: 1a. LXXXI/2009, Registro núm. 167317, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, Mayo de 2009, Tesis tipo aislada, México, p. 83.

Si bien es cierto que muchas veces la Autoridad Investigadora carece de pericia para encuadrar la norma, también lo es que las disposiciones normativas que se encuentran en la Ley General de Responsabilidades Administrativas son de carácter abierto y general, o como mejor refiere la jurista Lizbeth Xóchitl Padilla Sanabria: “*El estudio de la tipicidad en una falta administrativa se analiza desde el ámbito del elemento normativo de la teoría del caso; de hecho, solamente es un elemento del tipo que conforma la falta administrativa, junto con la antijuridicidad y la culpabilidad del servidor público y/o particular. En virtud de que el Derecho Administrativo Disciplinario no cuenta con el desarrollo de elementos dogmáticos dentro de su propia normatividad (...)*”¹⁷¹

No obstante, lo anterior resulta inexcusable que las autoridades administrativas no fundamenten ni motiven, debidamente, la falta administrativa que se pretende imputar.

3.2.4 Presunción de Inocencia

Este principio procesal es fundamental e inherente al *ius puniendi*, constituye una de las garantías de seguridad jurídica dentro del procedimiento penal, administrativo o disciplinario. Dicho principio está previsto en el artículo 20, inciso B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como manifiesta el autor Velázquez Tolsá, tal principio se ejercita de tres maneras, atendiendo el momento procesal o procedimental en que se encuentre el presunto responsable. Se tiene que se aplica como: a) *regla de trato procesal* (es la forma en que la autoridad debe considerar y tratar a la persona presunta responsable hasta en tanto no se compruebe su culpabilidad); b) *estándar de prueba y regla probatoria* (como estándar se configura cuando no existan pruebas suficientes para acreditar la existencia del ilícito y la responsabilidad del presunto responsable, por ende como regla al no configurar la carga de la prueba es procedente absolver a la persona presunta responsable); y c) *regla de juicio* (que se contemplen y cumplan debidamente las reglas anteriores).¹⁷²

Sumado a esas reglas, también ha lugar el principio *in dubio pro reo* (en duda, es a favor del acusado), el cual forma parte del derecho fundamental de presunción de inocencia en su vertiente de estándar de prueba; y cuyo significado según la Suprema Corte de Justicia

¹⁷¹ PADILLA SANABRIA, Lizbeth Xóchitl, *La dogmática disciplinaria*, op. cit., p. 2.

¹⁷² Véase. VELÁZQUEZ TOLSÁ, Francisco Eduardo, *Derecho Administrativo Sancionador Mexicano*, op. cit., pp. 346 a 355.

de la Nación, versa en la inexistencia de incertidumbre racional sobre la verdad de la hipótesis de la acusación, incertidumbre que no sólo está determinada por el grado de confirmación de esa hipótesis, sino también eventualmente por el grado de confirmación de la hipótesis de la defensa, en el supuesto de que existan pruebas de descargo que la apoyen.

Sirve de apoyo la siguiente jurisprudencia:

“Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 2018951

Instancia: Pleno

Décima Época

Materias(s): Constitucional

Tesis: P. VIII/2018 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 62, Enero de 2019, Tomo I, página 468

Tipo: Aislada

IN DUBIO PRO REO. ESTE PRINCIPIO GOZA DE JERARQUÍA CONSTITUCIONAL AL CONSTITUIR UNA REGLA IMPLÍCITA DE LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el citado principio forma parte del derecho fundamental a la presunción de inocencia y, como tal, goza de jerarquía constitucional. Asimismo, se ha establecido que el concepto de "duda" asociado al principio in dubio pro reo no debe interpretarse en clave psicológica, es decir, como la "falta de convicción" o la "indeterminación del ánimo o del pensamiento" del juez, toda vez que sería una interpretación contraria a un entendimiento garantista de la presunción de inocencia. En efecto, asumir que la "duda" hace referencia al "estado psicológico" que las pruebas practicadas en el proceso pueden suscitar en el juez es algo propio de las concepciones que utilizan la idea de "íntima convicción" como estándar de prueba. Estas concepciones subjetivistas de la prueba no sólo impiden establecer objetivamente cuándo existe evidencia suficiente para tener por acreditada una hipótesis probatoria, sino que además resultan incompatibles con los principios que rigen la valoración racional de los medios de prueba, por lo que si una condena se condiciona a los "estados de convicción íntima" que pueda llegar a tener un juez en relación con la existencia del delito y/o la responsabilidad del imputado, se abre la puerta a la irracionalidad porque esos estados de convicción pueden emerger en el juzgador sin que haya una conexión entre éstos y la evidencia disponible."¹⁷³

Por cuanto hace al derecho disciplinario, la Ley General de Responsabilidades Administrativas lo prevé en su artículo 135. Dicho principio es trascendental, y en estricto sentido se debe de aplicar desde el inicio de la etapa de investigación una vez radicado el

¹⁷³ Tesis: P. VIII/2018 (10a.), Registro núm. 2018951, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 62, Enero de 2019, Tomo I, Tesis tipo aislada, México, p. 468.

expediente por parte de la Autoridad Investigadora y mantenerse aún en la Clasificación de la Conducta y en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, pues aunque se hallen indicios de culpabilidad suficientes para presentarlo ante la Autoridad Substanciadora (la que también deberá salvaguardar el principio de presunción de inocencia, durante toda la etapa de substanciación y hasta la etapa de resolución).¹⁷⁴

Sin duda entonces debe ser y será la Autoridad Resolutora, la competente para determinar la culpabilidad o la inocencia de la persona servidora pública en la emisión de su resolución definitiva.

3.2.5 Reserva de ley

La reserva de ley se toma como principio fundamental del *ius puniendi*, al estar relacionada con la salvaguarda de los derechos fundamentales de los gobernados, tal como refiere Fernando Pérez Royo, al ser esta un instituto de carácter constitucional conforma el eje de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo en lo referente a la producción de normas, ello con la finalidad de reservar de la vía legislativa a ciertas materias.¹⁷⁵

Teóricamente, este principio, surge bajo el régimen de la monarquía constitucional en la Alemania del siglo XIX, cuyo nacimiento se dio por la confrontación política entre el monarca y el parlamento, para delimitar las esferas de competencia entre uno y otro poder. Es decir, el poder reglamentario se vio justificado con el fin de evitar ataques en la esfera de derechos de los ciudadanos, ya fuera sobre su libertad o su propiedad, estos actos tendrían que depender del consentimiento de sus representantes por medio de habilitaciones legales al Ejecutivo de conformidad con el ‘pacto social’.¹⁷⁶

El Doctor Miguel Carbonell apunta: “...la reserva de la ley puede entenderse como la remisión que hace normalmente la Constitución y de forma excepcional la ley, para que sea justamente una ley y no otra norma jurídica la que regula una determinada materia”¹⁷⁷

¹⁷⁴ Véase. Cámara de Diputados, *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, op. cit., p. 35.

¹⁷⁵ Véase. PÉREZ ROYO, Fernando, *Fundamento y ámbito de la reserva de ley en materia tributaria*, consultado en: <file:///C:/Users/isabe/Downloads/Fundamento%20y%20ambito%20de%20la%20reserva%20de%20la%20ley%20en%20materia%20tributaria.PDF>, el 20 de octubre de 2022, a las 20:22 horas, pp. 207 a 208.

¹⁷⁶ Véase. CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio, *CREACIÓN DE NORMAS INFRALEGALES PARA EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN*, consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2396/13.pdf>, el 20 de noviembre de 2022, a las 20:20 horas, pp. 122 a 123.

¹⁷⁷ CARBONELL, Miguel, *El Debido Proceso*, op. cit., p. 84.

Es decir, cuando por voluntad del constituyente o por decisión del legislador, tiene que ser una ley en sentido formal la que regule un sector concreto del ordenamiento jurídico.¹⁷⁸

Un ejemplo clarísimo y que, de hecho, diversos estudiosos señalan cuando abordan la reserva de ley, es el ejemplo de la materia tributaria, tal como establece el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala lo siguiente:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”¹⁷⁹

Resulta ser un buen ejemplo, pues tal artículo constitucional prevé las obligaciones de los mexicanos, sin embargo, es el Código Fiscal de la Federación el que establece de manera extensa, concreta y detallada las obligaciones, así como la tutela de derechos de los gobernados respecto de la materia referida, mismas que con el tiempo pueden, o no, ir cambiando de manera progresiva.

Finalmente, se apunta que en la actualidad la reserva de la ley no ha tenido un desarrollo profundo y sustantivo, pues poco ha preocupado a los juristas el extraer, a partir del contenido de las normas constitucionales, una comprensión sistemática y clara de los contenidos legales y límites reglamentarios en torno a la adecuada comprensión.¹⁸⁰

3.2.6 Culpabilidad

Enlazado con el aforismo latín *nulla poena sine culpa*, cuya connotación refiere a que «no hay pena sin culpa», este principio representa una limitante en el actuar de las autoridades en el ejercicio del derecho punitivo, al ser que la culpabilidad constituye un elemento esencial para la justificación de la aplicación de la pena.

La autora Griselda Amuchategui, define a la culpabilidad como: “... *la relación directa que existe entre la voluntad y el conocimiento del hecho con la conducta realizada, la cual provocará un juicio de reproche por parte del Estado.*”¹⁸¹

¹⁷⁸ Véase. *Ibidem*, p. 85.

¹⁷⁹ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p. 44.

¹⁸⁰ Véase. CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio, *CREACIÓN DE NORMAS INFRALEGALES PARA EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN*, op. cit., p. 125.

¹⁸¹ AMUCHATEGUI REQUENA, I. Griselda, *Derecho Penal*, Oxford, Cuarta Edición, México, 2012, p. 95

Por ello, se tiene que para ser culpable la persona debe ser imputable, es decir, ser una persona capaz de entender y querer en el campo del derecho, gozar de salud mental y tener plena conciencia al momento de cometer el hecho.

Entonces, para reprochar la culpabilidad, como refiere la autora Lizbeth Xóchitl Padilla Sanabria, las autoridades en el Derecho Disciplinario, deben demostrar que la persona servidora pública pudo haberse conducido de forma correcta, o que tenía otras opciones de actuación para no cometer la falta administrativa, pues en caso contrario, la culpabilidad quedaría excluida.¹⁸²

3.2.7 Proporcionalidad

Este principio se liga con técnicas de interpretación, para la determinación y aplicación de derechos fundamentales. Tal estudio de interpretación contempla, la idoneidad, la necesidad y la compatibilidad.

El autor Pedro A Caminos señala que, “*el principio de proporcionalidad es un método de elaborado por el Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania para resolver casos que involucren la aplicación de normas de la Ley Fundamental de ese país que reconocen derechos fundamentales.*”¹⁸³

Asimismo, el autor antes referido, cita a su vez al jurista Robert Alexy quien señala que; “*...el principio de proporcionalidad es el procedimiento correcto, en términos conceptuales y normativos, que un tribunal debe utilizar para interpretar y aplicar las normas sobre derechos fundamentales contenidos en una constitución.*”¹⁸⁴

3.2.8 Non bis in ídem

Dicho principio, representa una garantía fundamental como límite a la manifestación del poder estatal para que los gobernados no sean sometidos a dos juicios o procesos por los mismos hechos delictivos, sin que deba entenderse “procesar” por “sentenciar”.¹⁸⁵ Su importancia se relaciona con la garantía constitucional prevista en el artículo 23 de la CPEUM, que a la letra señala:

¹⁸² Véase. PADILLA SANABRIA, Lizbeth Xóchitl, *La dogmática disciplinaria*, op. cit., p. 91.

¹⁸³ CAMINOS, A. Pedro, *El principio de proporcionalidad: ¿Una Nueva Garantía de los Derechos Constitucionales?*, Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja” – Año VIII, Número 13, 2014, ISSN 1851-3069, consultado en: [file:///C:/Users/isabe/Downloads/Dialnet-ElPrincipioDeProporcionalidad-7181443%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/isabe/Downloads/Dialnet-ElPrincipioDeProporcionalidad-7181443%20(1).pdf), el 22 de noviembre de 2022 a las 18:00 horas, p. 53.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 58.

¹⁸⁵ Véase. I.3o.P.35 P, Registro núm. 195393, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo VIII, Octubre de 1998, Tesis tipo aislada, México, p. 1171.

“Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.”¹⁸⁶

Al respecto, me es importante citar la siguiente jurisprudencia:

“Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 2018180

Instancia: Plenos de Circuito

Décima Época

Materias(s): Constitucional, Penal

Tesis: PC.XIX. J/9 P (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 59, Octubre de 2018, Tomo II, página 1706

Tipo: Jurisprudencia

PROHIBICIÓN DE DOBLE ENJUICIAMIENTO. EL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM SE VIOLA EN SU VERTIENTE ADJETIVO-PROCESAL, SI SE SOBRESSEE EN LA CAUSA PENAL A FAVOR DE UNA PERSONA Y CON POSTERIORIDAD SE LE SOMETE A PROCESO PENAL PARA REPROCHARLE LOS MISMOS HECHOS.

El artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prohíbe el doble juzgamiento a una persona, y consta de dos modalidades: una vertiente sustantiva o material, consistente en que nadie debe ser castigado dos veces por el mismo hecho; y la vertiente adjetiva-procesal, en virtud de la cual, nadie debe ser juzgado o procesado dos veces por el mismo hecho, siempre que sobre éste haya recaído una sentencia firme, auto de sobreseimiento o confirmación del no ejercicio de la acción penal definitivo. Ahora, para que se actualice la transgresión al principio referido, deben concurrir tres presupuestos de identidad: a) sujeto, b) hecho y c) fundamento. El primero exige que la acción punitiva del Estado recaiga en el mismo individuo; el segundo se actualiza si tiene como base el mismo hecho; mientras que el último inciso se refiere a la constatación de la existencia de una decisión previa, la cual no necesariamente será de fondo (que condene o absuelva), sino que también podrá tratarse de una resolución análoga, esto es, una determinación definitiva que hubiera puesto fin a la controversia, como puede ser un auto de sobreseimiento que ha adquirido firmeza, pues en este último supuesto dicha decisión surte los efectos de una sentencia absolutoria con valor de cosa juzgada, en términos del artículo 304 del Código Federal de Procedimientos Penales (vigente hasta el 18 de junio de 2016 en el Estado de Tamaulipas); por lo que si se sobresee en la causa penal a favor de una persona y con posterioridad se le somete a proceso para reprocharle los mismos hechos, en ese caso, se viola el principio indicado, en su modalidad adjetivo-procesal, pues si bien no se presenta un doble castigo por el mismo hecho, ni se aplica una nueva consecuencia jurídica sobre una misma

¹⁸⁶ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p. 27.

infracción, como sucede en la vertiente sustantiva del principio en análisis, si se le somete dos veces a proceso por la misma situación fáctica.”¹⁸⁷

De lo anterior, se concluye que para configurarse la violación al citado principio, se tienen que configurar -ya sea en la vertiente sustantiva y/o adjetiva- los elementos de: a) sujeto (que se trate de la misma persona a quien se le haya iniciado y posteriormente se le inicie un procedimiento) y b) que ambas situaciones jurídicas versen sobre los mismos hechos; y que con los mismos fundamentos se condene o se absuelva.

En la práctica, suele suceder que los defensores particulares reclamen la violación al principio *non bis in idem*, cuando se imputa un tipo penal previsto en el Código Penal Federal, y a su vez, una falta administrativa similar prevista en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como pasa por ejemplo con el Cohecho, Peculado, el Enriquecimiento Ilícito y el Tráfico de Influencias entre otras.

Tales argumentaciones resultan desvirtuadas pues, si bien es cierto que se puede configurar el elemento del sujeto (por ser el mismo) y quizá algunas cuestiones sustantivas en los hechos (por tratarse de una conducta que se tiene prevista en materia penal y en materia disciplinaria). También lo es, que en la vertiente procesal/adjetiva no se actualiza, pues son procedimientos de naturaleza distinta y autónoma, con fundamentos legales diversos, sumado a que ambos procedimientos (penal y administrativo) persiguen fines distintos.

En conclusión, tanto las autoridades penales como administrativas deberán abstenerse de imponer dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza, es decir, si el órgano administrativo impone una sanción económica y una inhabilitación, el juez a esa misma persona y por la misma conducta ya no podrá aplicarle estas sanciones, pero si otras como la prisión.¹⁸⁸

3.3 Sentencias internacionales relativas al debido proceso

- ❖ CASO BARRETO LEIVA VS VENEZUELA – Sentencia de 17 de octubre de 2009¹⁸⁹

¹⁸⁷ Tesis: PC.XIX. J/9 P (10a.), Registro núm. 2018180, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 59, Octubre de 2018, Tomo II, Jurisprudencia, México, p. 1706.

¹⁸⁸ Véase. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *“Guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público”*, ISBN 968-6572-65-1, Ciudad de México, 1994, p. 15.

¹⁸⁹ Véase. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Barreto Leiva vs Venezuela*, consultado en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_206_esp1.pdf, el 10 de enero de 2023 a las 17:00 horas.

El caso se relaciona con un proceso penal mediante el cual el señor Oscar Enrique Barreto Leiva (en adelante Barreto Leiva) fue condenado a un año y dos meses de prisión por delitos contra el patrimonio público, derivado de su gestión durante el año 1989, como Director General Sectorial de Administración y Servicios del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República.

Durante el trámite de un proceso penal ante la Corte Suprema de Justicia contra el entonces Presidente de la República de Venezuela, un senador y un diputado, Barreto Leiva fue citado a declarar como testigo y posteriormente se decretó auto de detención en su contra.

Por lo anterior la Comisión alegó y declaró la violación a diversos derechos procesales, tales como; el derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación; el derecho a contar con el tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa; el derecho al inculpado a ser asistido por un defensor de su elección; el derecho de recurrir el fallo; el derecho a la libertad personal y el derecho a no ser sometido a detención arbitraria; el derecho al plazo razonable de la prisión preventiva; y el derecho a la presunción de inocencia.

Las medidas de reparación prominentes y emitidas por la corte en la sentencia que nos ocupa fueron:

a) La revisión de la sentencia condenatoria a efectos de confirmar la condena sin imponer ninguna más, -al ser que el señor Barreto ya había sido privado de la libertad- o, la absolución, en cuyo caso, se tendrían que decretar las medidas de reparación adecuadas;

b) La adecuación del derecho interno, a efectos de que el Estado adoptara medidas jurídicas administrativas y de otra índole necesarias para evitar la reiteración de hechos similares;

c) La publicación de la sentencia;

d) Disculpas públicas; y

e) Indemnizaciones y reembolso de costas y gastos

❖ CASO MALDONADO ORDOÑEZ VS. GUATEMALA – Sentencia de 03 de mayo de 2016.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Véase. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Maldonado Ordoñez VS Guatemala*, consultado en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_311_esp.pdf , el 10 de enero de 2023 a las 19:00 horas.

El caso se relaciona con un procedimiento administrativo que dio lugar a la destitución de la señora Olga Yolanda Maldonado Ordoñez (en adelante Maldonado), quien se desempeñaba como funcionaria de la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala.

El asunto toral versa en la manera en que le notificaron las supuestas causales en las que habría incurrido la señora Maldonado, a quien se le dificultó entender cuál era el objetivo del procedimiento que se abrió en su contra, por lo que habría ejercido su derecho a la defensa sin contar con la información mínima necesaria.

En este asunto, quienes resolvieron, concluyeron que el acto mediante el cual fue destituida la señora Maldonado fue emitido en violación del deber de motivación, del principio de legalidad y del principio de presunción de inocencia.

La Corte analizó vulneraciones a las garantías judiciales y a la protección judicial, entre ellas:

- Señaló que el escrito mediante el cual se notificó la imputación de cargos a la señora Maldonado, se limitó a mencionar los artículos del Reglamento en los cuales se basaba el despido y a hacer una referencia a la comunicación de sus hermanos, sin otorgar mayores detalles o precisión sobre la conexión entre las dos, es decir, sin lograr una coherencia lógica jurídica en la fundamentación y motivación debida.

Por ello la señora Maldonado no pudo defenderse adecuadamente debido a que no contaba con la información mínima sobre los fundamentos de la acusación que contienen los artículos 8.2.b y 8.2.c de la Convención Americana.¹⁹¹

- Se consideró que los principios de presunción de inocencia y legalidad quedaron vulnerados, al ser que el Procurador de los Derechos humanos no verificó que la señora Maldonado hubiera incurrido en alguna de las causales referidas. Es decir, no se hizo efectiva la carga de la prueba por parte del Estado, al ser que el asunto no fue investigado ni denunciado a nivel judicial, pues la invocación de sus

¹⁹¹ Véase. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Fecha de publicación 7 de mayo de 1981*, consultado en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf, el 22 de noviembre de 2022, a las 23:00 horas, p. 5.

causales que se usaron para la apertura del procedimiento debían ser previamente probados y calificados como ilícitos por las autoridades competentes.

- Asimismo, se consideró que el deber del Procurador de motivar de manera suficiente las razones del despido para establecer el nexo entre las causales invocadas y los hechos que se le imputaban a la señora Maldonado.

En conclusión, la Comisión señaló que el Estado violó el derecho de la señora Maldonado a:

- a) Ser oída con las debidas garantías
- b) Contar con una motivación suficiente para su destitución
- c) Que se respetara el principio de presunción de inocencia
- d) Que se le informara de manera suficiente las bases de su procesamiento
- e) Que se le respetara el principio de legalidad
- f) Contar con los medios adecuados para ejercer su defensa, establecidos en los artículos 8.1 y 8.2 de la Convención.¹⁹²

Algo que me gustaría rescatar sobre este caso, fue el análisis y consideración a los artículos: 2, 8, 9 y 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos que a la letra señalan lo siguiente:

“Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”¹⁹³

“Artículo 8. Garantías Judiciales.

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

¹⁹² Véase. *Idem*.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 2.

- b) *comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;*
 - c) *concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;*
 - d) *derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;*
 - e) *derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;*
 - f) *derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;*
 - g) *derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y*
 - h) *derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.*
3. *La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.*
4. *El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.*
5. *El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.*¹⁹⁴

*“Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad. Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.”*¹⁹⁵

“Artículo 25. Protección Judicial.

- 1. *Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*
- 2. *Los Estados Partes se comprometen:*
 - a) *a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;*
 - b) *a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y*
 - c) *a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.*¹⁹⁶

¹⁹⁴ *Ibidem*, pp. 5 a 6.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 6.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 12.

Artículos que sin duda sustentan lo narrado en el presente capítulo y confirman la gran labor de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al respecto de los derechos del debido proceso, así como el compromiso de los Estados Parte, en nuestro caso, de México, para con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

3.4 Análisis del Procedimiento Disciplinario de Responsabilidad Administrativa

El 18 de julio de 2016 fue publicado a través del Diario Oficial de la Federación el “DECRETO por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa” en cuyo artículo tercero transitorio establece que la Ley General de Responsabilidades Administrativas -en adelante LGRA- entraría en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del referido Decreto, es decir, el 19 de julio de 2017. Esta última fecha, de suma importancia, pues a partir de ella se abrogó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y con ello se marca el antes y el después en las actuaciones de los nuevos procedimientos disciplinarios, llevados a cabo actualmente.¹⁹⁷

Dentro del análisis de las etapas del procedimiento administrativo disciplinario actual, abordaré las autoridades competentes, sus formalidades, las partes que intervienen, sus principios, la comparativa con la Ley General de Responsabilidades Administrativas con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuestiones prácticas, así como la figura de la prescripción y el principio de retroactividad, cuya importancia para el presente trabajo de investigación, toma mucha relevancia.

3.4.1 Autoridades Competentes

La Ley General de Responsabilidades Administrativas establece facultades a determinadas autoridades para intervenir en la investigación, en la substanciación o en la resolución del procedimiento, dependiendo de la gravedad de la falta.

a) Autoridades Investigadoras: Se encargan de recabar los elementos de convicción necesarios para acreditar las presuntas faltas administrativas denunciadas.

¹⁹⁷ Véase. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN: “DECRETO por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; La Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, México, lunes 18 de julio de 2016, Única Sección, consultado en: https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2016&month=07&day=18#gsc.tab=0 , el 08 de diciembre de 2022, a las 20:20 horas.

Si hablamos de faltas ‘No Graves’, será la Secretaría de la Función Pública y homólogas en las Entidades Federativas; los Órganos Internos de Control Específicos o Especializados y las Unidades de Responsabilidades de las Empresas Productivas del Estado (ej. Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad).

Por otro lado, si se hace referencia a faltas ‘Graves’, será competente la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización Superior de las Entidades Federativas.

b) Autoridades Substanciadoras: Son aquellas que dirigen y conducen el procedimiento desde su inicio (el cual comienza a partir de la admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa según lo establecido en el artículo 112 de la LGRA, hasta la conclusión de la audiencia inicial.

De igual manera, si se habla de faltas ‘No Graves’, será la Secretaría de la Función Pública y homólogas en las Entidades Federativas; los Órganos Internos de Control Específicos o Especializados y las Unidades de Responsabilidades de las Empresas Productivas del Estado. Por otra parte, si lo que se habla es de faltas ‘Graves’, la competencia corresponderá a la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización Superior de las Entidades Federativas.

Es importante resaltar que cuando se trata de faltas No Graves la autoridad substanciadora y resolutora es una misma, con diferente calidad. Es decir, la misma área que actúa en calidad de autoridad substanciadora, se conducirá así hasta la etapa de alegatos y se convertirá en resolutora al momento de dictar el cierre de instrucción, de conformidad con las fracciones IX y X del artículo 208 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.¹⁹⁸

Contrario sensu a lo que sucede en las faltas Graves, pues la autoridad substanciadora lo es únicamente hasta la conclusión de la Audiencia Inicial, ya que posteriormente envía al Tribunal competente los autos originales del expediente y notifica a las partes la fecha de su envío indicando el domicilio del Tribunal encargado de la resolución de este.

c) Autoridad Resolutora: Conduce el procedimiento desde la conclusión de la Audiencia Inicial, hasta la resolución del asunto.

¹⁹⁸ Véase. Cámara de Diputados, *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, op. cit., pp. 49 a 50.

Tal como se señaló previamente, únicamente cuando se trate de faltas Graves, será el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las Entidades Federativas.

Pues en tratándose de faltas No graves, la autoridad resolutora podrá ser la misma autoridad que admitió el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa; hablamos de la Secretaría de la Función Pública, de los Órganos Internos de Control y de las Unidades de Responsabilidades de las Empresas Productivas del Estado.

De igual manera, contrariamente a lo que pasa con la autoridad substanciadora y resolutora, no se debe perder de vista que la Autoridad Investigadora y la Substanciadora deberán ser siempre distintas.

Anteriormente en un Órgano Interno de Control la autoridad investigadora se componía del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones; y la autoridad substanciadora la representaba el Área de Responsabilidades. A pesar de que ambas áreas estaban adscritas al mismo Órgano Interno de Control, contenían distintas atribuciones, tal como se desprende del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, artículo 38 fracciones II y III, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2020.¹⁹⁹

Actualmente, derivado de los cambios de reestructuración de los órganos de la Secretaría de la Función Pública, contenidos principalmente en el Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 2023²⁰⁰, así como en el “ACUERDO por el que se emiten las disposiciones de carácter general para crear, asignar, distribuir, dirigir, coordinar y extinguir los órganos internos de control en las dependencias, incluyendo sus órganos administrativos desconcentrados y entidades paraestatales, por sector, materia, especialidad, función específica o ente público”, publicado el 18 de septiembre de 2023, mediante el Diario Oficial de la Federación, mediante los cuales, la

¹⁹⁹ Véase. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN: “REGLAMENTO Interior de la Secretaría de la Función Pública, México, jueves 16 de abril de 2020, Única Sección, consultado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591703&fecha=16/04/2020#gsc.tab=0 , el 08 de diciembre de 2022, a las 23:00 horas, pp. 38 a 42.

²⁰⁰ Véase. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN: “DECRETO por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública”, México, lunes 04 de septiembre de 2023, Única Sección, consultado en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2023&month=09&day=04#gsc.tab=0 , el 10 de octubre de 2023, a las 20:20 horas.

mayoría de los Órganos Internos de Control se convirtieron en Órganos Internos de Control Específicos.²⁰¹

Sin embargo, con la publicación del “ACUERDO por el que se extinguen órganos internos de control específicos, se crean oficinas de representación, y se asigna la dependencia, entidad paraestatal y órgano administrativo desconcentrado que integran el ramo en que ejercerán sus funciones los órganos internos de control especializados y las unidades administrativas que los auxilian”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2023; se determinaron los cambios más radicales.²⁰²

Es decir, con la última implementación normativa se extinguieron 78 Órganos Internos de Control y se crearon Oficinas de Representación, las cuales, en la actualidad únicamente fungen como auxiliares de los Órganos Internos de Control Especializados, y están subordinadas al Titular del Órgano Interno de Control Especializado y a los 5 Titulares del Área de Especialidad en las materias de: Control Interno, Fiscalización, Contrataciones Públicas, Quejas, Denuncias e Investigaciones y Responsabilidades.²⁰³

Por ejemplo, una Oficina de Representación en el ramo de educación en materia de responsabilidades, está subordinada al Área de Especialidad en Responsabilidades en el Ramo Educación Pública del Órgano Especializado en Responsabilidades de la Secretaría de la Función Pública; con la que coadyuvará con la defensa jurídica de las resoluciones de su adscripción ante las diversas autoridades jurisdiccionales, en representación de la persona titular de la Secretaría de la Función Pública.

²⁰¹ Véase. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN: “ACUERDO por el que se emiten las disposiciones de carácter general para crear, asignar, distribuir, dirigir, coordinar y extinguir los órganos internos de control en las dependencias, incluyendo sus órganos administrativos desconcentrados y entidades paraestatales, por sector, materia, especialidad, función específica o ente público.”, México, lunes 18 de septiembre de 2023, Única Sección, consultado en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2023&month=09&day=18#gsc.tab=0 , el 10 de octubre de 2023, a las 23:20 horas.

²⁰² Véase. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN: “ACUERDO por el que se extinguen órganos internos de control específicos, se crean oficinas de representación, y se asigna la dependencia, entidad paraestatal y órgano administrativo desconcentrado que integran el ramo en que ejercerán sus funciones los órganos internos de control especializados y las unidades administrativas que los auxilian.”, México, jueves 21 de diciembre de 2023, Sección Matutina, consultado en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2023&month=12&day=21&edicion=MAT#gsc.tab=0> , el 10 de octubre de 2023, a las 23:23 horas.

²⁰³ Véase. *Idem*.

Bajo este punto de vista, se puede afirmar que la reestructuración orgánica que recién se implementó fue abrupta, pues fueron dos cambios de denominación en menos de medio año, y distintos Decretos y Acuerdos, en los que las autoridades administrativas tuvieron que fundar y motivar debidamente sus actos administrativos y sus facultades.

Además de que al quitarles la autonomía y restringir en facultades a las ahora Oficinas de Representación, se les restó categoría, pues ya no cuentan con la fuerza y representación con la que antes se catalogaba a un Órgano Interno de Control en cualquier dependencia.

3.4.2 Las partes en el procedimiento

De conformidad con el artículo 116 de la LGRA, son partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa son: a) la autoridad Investigadora; b) La persona servidora pública señalada como presunta responsable de la falta administrativa No Grave o Grave; c) Los particulares ya sean personas físicas o morales, señalados como presuntas responsables en la comisión de faltas de particulares que estén relacionados con faltas de servidores públicos; y d) Los terceros interesados a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el denunciante.²⁰⁴

3.4.3 Etapas del procedimiento

El procedimiento de responsabilidad administrativa, en general, se compone de tres etapas: a) investigación; b) substanciación; y c) resolución, mismas que se desarrollan a continuación.

a) Investigación

La ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 112, es clara al determinar que el procedimiento de responsabilidad administrativa da inicio cuando las autoridades substanciadoras, en el ámbito de su competencia, admiten el informe de presunta responsabilidad administrativa.²⁰⁵

Esto quiere decir que, a pesar de que las actuaciones de la Autoridad Investigadora en su mayoría son de naturaleza adjetiva; la etapa de investigación no es parte del procedimiento administrativo como tal, cuestión contraria a lo que era anteriormente con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, en la que el procedimiento de investigación y substanciación era uno solo.

²⁰⁴ Véase. Cámara de Diputados, *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, op. cit., pp. 34 a 35.

²⁰⁵ Véase. *Idem*.

De lo anterior, tenemos entendido que la separación de atribuciones entre esas dos áreas se realizó con el propósito de salvaguardar la objetividad de los procedimientos disciplinarios y brindar más garantías jurídicas a las personas servidoras públicas que resultaren inculpadas.

Ahora bien, al ser que los procedimientos de responsabilidad administrativa y sus sanciones constituyen una de las distintas vertientes en la erradicación de la corrupción, y que, a su vez, el referido procedimiento depende en buena parte de la calidad de investigación que realice la autoridad investigadora, resulta de suma importancia la labor de esta última. Pues se reitera, el principio de todo este ciclo disciplinario comienza cuando el Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones, inicia la investigación, ya sea de oficio; por denuncia pública o anónima; por la conclusión de alguna auditoría practicada por parte de las autoridades competentes a la dependencia o entidad; y así también, por las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otras.

El éxito o fracaso en la conclusión de los procedimientos administrativos disciplinarios, en general, dependen al 100% de la calidad y eficacia de las líneas de investigación realizadas por la el Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones en su calidad de autoridad investigadora, al ser que a esta le corresponde la carga de la prueba, así como también la formación y redacción del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, donde entran en juego todos los principios y garantías legales a que hemos aludido anteriormente. Pues la conducta que se atribuya a la persona servidora pública presunta responsable debe encuadrar con el supuesto jurídico, pero además se debe acreditar que estaba dentro de sus obligaciones o prohibiciones.

Cuestión que generalmente suele ser compleja, pues como ya se comentó, al ser que los tipos contenidos en la actual LGRA, son abiertos y van ligados a salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, al momento de encuadrar la conducta específica (de cualquier actividad y sector específico que compete a la persona servidora pública) puede resultar una tarea muy técnica y laboriosa que no todos saben llevar a cabo adecuadamente. Más aún cuando se tiene la presunción de más de una falta administrativa, o hubo participación de más de dos personas servidoras públicas, y/o cuando se tiene una falta grave y No grave, etc.

No es necesario tener una gran experiencia en este tipo de procedimientos, para darse cuenta de sus deficiencias, tan es así que la mayoría de los abogados tanto particulares como defensores de oficio que representan a las y los servidores públicos sujetos a un procedimiento disciplinario; enfocan su escrito de defensa en la violación al principio de tipicidad, legalidad y la falta de fundamentación y motivación, precisamente, porque los Informes de Presunta Responsabilidad (en adelante IPRAS) no están bien formulados en relación a las faltas que se atribuyen, o en otras ocasiones, no obstante que la falta esté bien señalada, sucede que no se acredita eficazmente la carga de la prueba.

b) Substanciación

Esta etapa es la espina dorsal del procedimiento administrativo disciplinario, pues se compone de diversas actuaciones adjetivas con el objetivo de comprobar o desvirtuar los presuntos hechos atribuidos a las personas servidoras públicas.

Al inicio de esta etapa es importante advertir que todas las constancias que remite el Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones en su calidad de autoridad investigadora, estén completas y sean coherentes. Pues el éxito del procedimiento administrativo disciplinario también depende del análisis que, de primer momento, realice la autoridad substanciadora.

Tan es así que de conformidad con el artículo 195 de la LGRA²⁰⁶, la autoridad substanciadora puede prevenir a la investigadora, cuando la narración de los hechos fuere obscura o imprecisa. Sumado a que se constituye como una causa de improcedencia del procedimiento, el hecho de no advertir la comisión de faltas administrativas.

Es decir, si la autoridad substanciadora logra advertir imprecisiones o deficiencias, tales como: carentes líneas de investigación; hechos no esclarecidos; falta de constancias documentales; la prescripción de la falta; la burda redacción del IPRA; entre otras, será obligación de esta, prevenirla, y en su caso, desechar el IPRA. Pues una vez aceptado el IPRA ya no hay marcha atrás y el procedimiento seguirá su línea.

Lo que significa que, si la autoridad substanciadora (ya sea por error o negligencia) acepta un IPRA con hechos no esclarecidos, prescrito, o con fundamentación y motivación obscura e imprecisa, el procedimiento estará condenado al fracaso. Ello es así, al ser que la LGRA no contempla la figura de “suplencia de la deficiencia de la queja”. Figura que como

²⁰⁶ Véase. *Ibidem*, p. 46.

tal no habría porqué existir, a sabiendas de que las autoridades administrativas, de por sí, actúan como juez y parte en los procedimientos sancionadores y sus derivados, debido a sus objetivos. De tal suerte que, de existir, se podría figurar imparcialidad y arbitrariedad en demasía, transgrediendo las garantías procesales de la persona servidora pública.

c) Resolución

Como es bien sabido, la conclusión de un procedimiento administrativo resulta en una imposición de sanción o en una abstención de la misma.

Las sanciones administrativas persiguen el propósito de castigar a la persona servidora pública responsable de una infracción, y a su vez, prevenir a través del principio de ejemplaridad la comisión futura de nuevas infracciones²⁰⁷. Aunque esta idea de principio es concreta, en la práctica resulta abstracta, pues se necesita más que la simple imposición de una sanción y la demostración de un ejemplo, para terminar con las practicas desviadas de las personas servidoras públicas. Tal como se ha comentado a lo largo del presente trabajo.

Ahora bien, la resolución de un procedimiento administrativo, hasta en tanto se dicta, no es definitiva, siendo que la persona servidora pública aun cuenta con: a) recurso de revocación, si se trata de una imposición de falta no grave; b) de apelación ante el tribunal, si se trata de una falta grave; y c) el juicio contencioso administrativo federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.²⁰⁸

3.4.4 Principios

De acuerdo con el artículo 111 de la LGRA²⁰⁹, el procedimiento disciplinario de responsabilidad administrativa se rige por los principios de: legalidad; presunción de inocencia; imparcialidad; objetividad; congruencia; exhaustividad; verdad material; y respeto a los derechos humanos.

El principio de presunción de inocencia, se deberá observar desde la imputación que realiza la autoridad investigadora dentro de su teoría del caso, asimismo, por cuanto hace a las autoridades substanciadoras y resolutoras se deben apegar estrictamente a todo lo que las leyes de la materia mandatan (legalidad), presumiendo la inocencia de la persona servidora

²⁰⁷ Véase. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, “*Guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público*”, *op. cit.*, p. 59.

²⁰⁸ Véase. Cámara de Diputados, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, México, consultado en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfzca.htm>, el 21 de diciembre de 2022, a las 14:00 horas, p. 3.

²⁰⁹ Véase. Cámara de Diputados, *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, *op. cit.*, p. 34.

pública hasta comprobar y declarar su responsabilidad, cuya decisión tiene que corresponder a los elementos probatorios y hechos que sustenten la falta imputada por la autoridad investigadora (objetividad), además de mostrar (congruencia total), es decir, que los hechos sean acordes a las pruebas (verdad material) y encuadren con los motivos y fundamentos que establezcan.

Así también deben examinar con exhaustividad y sustento jurídico el expediente para averiguar la verdad sustancial con base en los hechos acreditados y ser ajenos a los intereses de las controversias, sin favorecer ni perjudicar indebidamente a ninguna de las partes (imparcialidad). Finalmente, y sin restar importancia, tienen el deber fundamental de respetar los derechos humanos, en el ámbito de su competencia, garantizando su ejercicio conforme al mandato previsto en el artículo 1º constitucional.²¹⁰

3.4.5 Medios de impugnación

La LGRA, establece la regulación de cinco recursos administrativos dirigidos a las partes del procedimiento de responsabilidad administrativa, los cuales se comentan a continuación:

- i. Inconformidad: Contemplado en el artículo 102 de la LGRA²¹¹, este recurso lo puede promover la persona física o moral o persona servidora pública que funja como denunciante, ante la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas del TFJA.

El plazo para interponer este recurso es de 5 días hábiles y procederá contra la calificación de la falta y la abstención de inicio del procedimiento.

Por ello, podemos afirmar que este procedimiento sucederá antes del procedimiento de responsabilidad administrativa.

- ii. Revocación: Regulado en el artículo 210 de la LGRA²¹², lo pueden promover las personas servidoras públicas que resulten responsables por faltas administrativas no graves, ante la autoridad que emita la resolución, ya sea la Secretaría de la Función Pública y sus homólogos en las Entidades Federativas o los Órganos Internos de Control, o las Unidades de Responsabilidades.

²¹⁰ Véase. Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., pp. 1 a 2.

²¹¹ Véase. Cámara de Diputados, *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, op. cit., p. 32.

²¹² Véase. *Ibidem*, p. 52.

El plazo para interponerla es de 15 días hábiles y procederá en contra de las resoluciones que se dicten con motivo de la falta No Grave en cuestión, es decir, al final del procedimiento de responsabilidad administrativa.

- iii. Reclamación: De acuerdo con el artículo 213 de la LGRA²¹³, se señala que lo pueden promover las partes del procedimiento, la persona presunta responsable, los denunciante o la propia autoridad investigadora.

Se promueve ante la autoridad que emitió el acto y el plazo para interponerlo es de 5 días hábiles.

Los actos materia del recurso son las resoluciones que admitan, desechen o tengan por no interpuesto el IPRA; la contestación; o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento o las que admitan o rechacen la intervención de la persona tercera interesada. De tal suerte que este recurso se podrá practicar durante el procedimiento en las etapas previamente señaladas.

- iv. Apelación: Regulado en el artículo 215 de la LGRA²¹⁴, las personas que podrán promoverlo, serán las servidoras públicas o particulares sancionados por faltas graves; denunciante; y autoridad investigadora, ante el TFJA, el cual, en este caso, emitió la resolución por Falta Grave.

El termino para interponerlo es de 15 días hábiles y los actos materia del recurso son las resoluciones que dicte el Tribunal sobre faltas graves y de particulares. Es decir, este recurso también surtirá sus efectos al finalizar el procedimiento.

- v. Revisión: Establecido en el artículo 220 de la LGRA²¹⁵, este recurso podrá interponerlo la Secretaría de la Función Pública u homólogos en las Entidades Federativas, las Unidades de Responsabilidades (En adelante UR) y Auditoría Superior de la Federación (en adelante ASF) y homólogos en los Estados ante el Tribunal Colegiado de Circuito.

El plazo para interponerlo es de 10 días hábiles y los actos materia del recurso son las resoluciones definitivas dictadas por el TFJA. Es decir la última

²¹³ Véase. *Ibidem*, p. 53.

²¹⁴ Véase. *Idem*.

²¹⁵ Véase. *Ibidem*, p. 54.

instancia en que el Estado en su calidad de autoridad podrá defender sus actuaciones y argumentar respecto de la imputación y sanción que impuso a la o las personas servidoras públicas, a efecto de que la resolución que en su momento dictó en el procedimiento de responsabilidad administrativa, se reconozca y quede firme.

3.4.6 Las faltas y sanciones administrativas

Se entiende como falta administrativa la acción u omisión ilícita que realiza una persona servidora pública en el desempeño de sus funciones²¹⁶. En México, las faltas pueden clasificarse como No Graves o Graves y de particulares.

Actualmente a nivel federal, la sanción de las faltas administrativas No Graves le corresponde a la Secretaría de la Función Pública y sus homólogas en las Entidades Federativas, a los Órganos Internos de Control ya sean específicos o especializados y a las Unidades de Responsabilidades, conforme a lo establecido en el artículo 3, fracción XV de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Los artículos 49 y 50 de la citada Ley General, establecen los supuestos que son considerados como una falta administrativa no grave.

Por otra parte, las sanciones Graves, son aquéllas cuya sanción le corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las Entidades Federativas, conforme a lo establecido en el artículo 3, fracción XVI de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, misma ley que en los artículos 52 al 64 Bis señala las conductas que son consideradas faltas graves.

En relación con lo anterior, en el artículo 65 de la LGRA se contemplan los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves, y por su parte el artículo 81 de la misma ley contempla las sanciones que pueden recaer.

Es de aclararse que las autoridades administrativas observan, además de la LGRA, otras leyes fundamentales para la tipificación del fundamento legal sustantivo en la regulación de conductas ilícitas como lo son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

²¹⁶ Véase. Plataforma SICAVISIP, *Curso de Responsabilidades Administrativas de las personas servidoras públicas, op. cit., s.p.*

(aunque ya abrogada, las autoridades aún la contemplan para los procedimientos híbridos), el código de ética y el código de conducta de cada entidad federativa.

Otras leyes complementarias en la materia disciplinaria, para la regulación de las conductas, pueden ser:

- a) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- b) Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
- c) Ley del Servicio Profesional de carrera
- d) Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- e) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- f) Ley Federal de Entidades Paraestatales
- g) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- h) Ley General de Contabilidad Gubernamental
- i) Ley del Servicios de Tesorería de la Federación
- j) Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas
- k) Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- l) Ley de Coordinación Fiscal
- m) Ley Federal de Austeridad Republicana
- n) Ley de Planeación
- o) Ley del Instituto Nacional de las Mujeres
- p) Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
- q) Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
- r) Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Tal referencia de leyes se realizó de manera enunciativa más no limitativa, pues recordemos que las leyes complementarias van a variar de acuerdo con la materia que se esté regulando. Ejemplo, si se trata del sector salud, podría ser la Ley de los Institutos Nacionales de Salud la que regulará actuaciones de las personas servidoras públicas cuyas atribuciones sean competentes, o si se trata de la materia de hidrocarburos podemos pensar en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

De igual manera se toman en cuenta los reglamentos de las respectivas leyes que cada Organismo o Entidad utilice para su funcionamiento interno.

3.5 El Procedimiento Administrativo Disciplinario en la práctica actual mexicana

A continuación, se proporcionan algunas diferencias entre el procedimiento administrativo llevado a cabo bajo la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) y la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA).

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP)	Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)
<p>1) Una vez que el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, quejas y de responsabilidades llevaban a cabo sus investigaciones o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos, citaban al presunto responsable a una audiencia, solicitando su comparecencia a efecto de rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputaban.</p> <p>Según lo establecido en el artículo 21 fracción I, de la LFRASP²¹⁷, los actos u omisiones que se le imputaban a la persona servidora pública se le tomaban por ciertos, si esta no comparecía sin causa justificada.</p>	<p>1) El procedimiento administrativo da inicio cuando las autoridades substanciadoras, en el ámbito de su competencia admiten el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.</p> <p>(Dicho IPRA es emitido únicamente por el Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones en su calidad de autoridad investigadora, una vez que esta haya desahogado todas las diligencias pertinentes que permitan reunir elementos para presumir una falta administrativa a la persona servidora pública de que se trate)</p> <p>2) El área de responsabilidades en su calidad de autoridad substanciadora ordena el emplazamiento del presunto responsable debiendo</p>

²¹⁷ Véase. Cámara de Diputados, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México, consultado en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfrasp/LFRASP_abro.pdf, el 13 de marzo de 2023, a las 23:23 horas, p. 10

<p align="center">Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP)</p>	<p align="center">Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)</p>
<p>2) Concluida la audiencia, se le concedía al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para ofrecer los elementos de prueba que estimara pertinentes y que tuvieran relación con los hechos que se le atribuían.</p> <p>3) Una vez desahogadas las pruebas admitidas; la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolvían dentro de los 45 días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o en su caso, sobre la imposición de la sanción administrativa. Tal plazo, podía ampliarse por causa justificada, por otros 45 días hábiles más.</p> <p>4) Tal resolución se notificaba a la persona servidora pública, así como a jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según correspondiera, en un plazo no mayor de 10 días hábiles. La notificación de estos últimos a efectos de la ejecución de la sanción.</p>	<p>citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial.</p> <p>En esta audiencia se considera a las partes (Autoridad Investigadora y Terceros Interesados o Denunciantes) a efecto de que comparezcan a rendir por escrito o verbalmente las pruebas y/o manifestaciones que consideren pertinentes.</p> <p>Asimismo, durante la audiencia inicial, la persona servidora pública rinde su declaración por escrito o verbalmente y ofrece los medios probatorios que estime necesarios para su defensa.</p> <p>La LGRA en su artículo 208 fracción VII, es clara al señalar que será en la Audiencia inicial, la única etapa procesal en la que las partes podrán ofrecer sus medios probatorios, pues en lo subsecuente, solo se considerarán las pruebas supervenientes²¹⁹.</p>

²¹⁹ Véase. Cámara de Diputados, *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, op. cit., p. 32.

<p align="center">Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP)</p>	<p align="center">Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)</p>
<p>5) Según el artículo 26 de la abrogada ley, era la Revocación el recurso con que se contaba a efecto de poder impugnar la resolución del procedimiento. Se tenían 15 días y se interponía ante la propia autoridad que emitió la resolución. O de igual manera podría optarse por impugnar directamente ante el TFJA.²¹⁸</p>	<p>Tratándose de faltas Graves, a los 3 días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la autoridad substanciadora deberá, bajo su responsabilidad, enviar al TFJA, los autos originales del expediente, así como notificar a las partes de la fecha de su envío, indicando el domicilio del Tribunal encargado de la resolución del asunto.</p> <p>2.1 Tratándose de faltas No Graves, a los 15 días hábiles posteriores al cierre de la audiencia inicial, la Autoridad Substanciadora, emite el «Acuerdo de admisión de pruebas». En este acuerdo se señalan las pruebas admitidas y las desechadas, también se puede prevenir respecto de algunas y de igual manera se pueden ordenar diligencias necesarias para el desahogo de las mismas.</p>

²¹⁸ Véase. Cámara de Diputados, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, op. cit., p. 12.

<p style="text-align: center;">Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP)</p>	<p style="text-align: center;">Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)</p>
	<p>3) Concluido el desahogo de todas las pruebas admitidas, la autoridad substanciadora tiene la facultad de poder ordenar «diligencias de mejor proveer», sin que esto se entienda abierta de nuevo la investigación.</p> <p>En esta etapa se puede disponer de la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que resulte pertinente para el conocimiento de los hechos relacionados con la existencia de la falta administrativa y sin que por ello se entienda que se abre de nuevo la investigación de los hechos. Asimismo, se le otorga un plazo de tres días hábiles a las partes, respecto de las diligencias que la autoridad substanciadora obtenga.</p> <p>4) Una vez concluidas todas las diligencias para mejor proveer, se declara abierto el periodo de alegatos por un periodo de 5 días hábiles comunes a todas las partes.</p> <p>5) Transcurrido el plazo de los alegatos, la autoridad que para faltas no graves fuera el área de responsabilidades, ahora con la</p>

<p align="center">Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP)</p>	<p align="center">Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)</p>
	<p>calidad de autoridad resolutora, declara el «cierre de instrucción» y cita a las partes para oír la resolución del procedimiento administrativo dentro del término de 30 días hábiles, el cual solo podrá ser ampliado una vez, y por causa justificada, por otros 30 días hábiles más.</p> <p>Dicha resolución debe de notificarse personalmente a la persona servidora pública fuese o no responsable; así como a los denunciantes únicamente para su conocimiento; y a los jefes inmediatos o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de la ejecución de la sanción en un plazo no mayor a diez días hábiles.</p> <p>6) Finalmente, tal como se refirió en el subtítulo de los medios de impugnación del presente trabajo de investigación. Estos son cinco, mismos que podrán interponerse previamente, durante o, al concluirse el procedimiento.</p>

Fuente de la tabla: Elaboración propia, con información obtenida del análisis al artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y de los artículos 208 y 209 Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Como se aprecia, el procedimiento de responsabilidad administrativa que regulaba la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos carecía de muchas garantías procesales.

De principio las entonces Contralorías Internas, tenían las atribuciones de recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o por inobservancia de la ley por parte de los servidores públicos de la Secretaría y de su órgano desconcentrado; practicar las investigaciones correspondientes; acordar el inicio del procedimiento administrativo disciplinario y el cierre de la instrucción; fincar las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondieran y llevar a cabo, en su caso, las acciones que procedieran, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se atribuyeran.

Ello, nos demuestra, una enorme imparcialidad en el procedimiento e inobservancia a los principios de presunción de inocencia; *in dubio pro reo*; igualdad; un proceso sin dilaciones indebidas; informalismo; y antijuridicidad.

Tan solo la fracción IV del artículo 21 de la LFRASP, establecía que durante la substanciación del procedimiento se podían 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.²²⁰

Cuestión que, en tratándose ya de la etapa de substanciación, esas facultades se tornaban, a mi parecer, excesivas. Siendo que el emplazamiento que se realizaba a la persona servidora pública para iniciar el procedimiento ya constituía, de por sí, un acto de molestia, y sin hechos completamente esclarecidos, ¿con qué tipo de fundamento y motivo se emplazaba?

Previo a la etapa del emplazamiento del procedimiento, cuando menos, ya se debía contar con las suficientes líneas de investigación. Disposición que sin duda vulneraba el principio de presunción de inocencia y más aún el principio «*in dubio pro reo*».

²²⁰ Véase. Cámara de Diputados, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, op. cit., pp. 10 a 11.

Lo anterior sin dejar de observar que la fracción V del artículo 21 de la LFRASP, también establecía que previa o posteriormente al citatorio del presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del Área de Responsabilidades podrían determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así convenía para la conducción o continuación de las investigaciones.²²¹

Se sigue también, que de las actuaciones que establecía la LFRASP no contemplaban términos para las actuaciones de las autoridades substanciadoras, a efecto de llevar un proceso sin dilaciones, tan es así que la ley abrogada les facultaba hasta 90 días para poder dictar una resolución administrativa.

Respecto de la debida defensa, el procedimiento que se llevaba a cabo bajo la LFRASP, no contemplaba la etapa de alegatos. Pues únicamente se contaba con el derecho de audiencia y de ofrecimiento de pruebas, de conformidad con las fracciones II y III del referido artículo 21; y como manifiesta Mario Alberto Becerra Becerril y Mauricio José Becerra Becerril: “...si en un procedimiento administrativo disciplinario no se prevé la posibilidad de que el presunto infractor manifieste lo que a su derecho conviene, ofrezca pruebas, formule alegatos y el dictado de la resolución correspondiente, esto se traduce en una violación al derecho fundamental de una defensa adecuada en relación con las formalidades esenciales del procedimiento y resulta contrario a los extremos normativos del artículo 14 constitucional”.²²²

Aunado a lo anterior, en comparación con la LGRA, la abrogada LFRASP no contemplaba a las personas servidoras públicas, la posibilidad de ser asistidos por un defensor de oficio, gratuito. Lo que también lleva a afirmar que la garantía de defensoría gratuita en favor de la persona presunta responsable era inobservada. Ello de conformidad con el párrafo octavo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con su reforma de fecha 29 de enero de 2016.²²³

Para terminar, el tiempo de prescripción entre las leyes de comparación en comento es distinto pues tenemos lo siguiente:

²²¹ Véase. *Idem*.

²²² BECERRA BECERRIL, Mario Alberto y BECERRA BECERRIL, Mauricio José, “*Los servidores públicos no tienen derecho a una defensa adecuada*”, Posiciones, El mundo del abogado, Diciembre 2013, p. 17.

²²³ Vid. Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p. 19.

Plazo de prescripción previsto en la LFRASP ²²⁴	Plazo de prescripción previsto en la LGRA ²²⁵
Faltas no graves: <u>3 años</u> , a partir del día siguiente en que se hubieren cometido, o a partir del momento en que hubieren cesado si fueren de carácter continuo.	Faltas no graves: <u>3 años</u> , contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado.
Faltas Graves: <u>5 años</u> , contados en los mismos términos del párrafo anterior.	Faltas Graves: <u>7 años</u> , contados en los mismos términos del párrafo anterior.
<p>Al respecto, según la LFRASP la prescripción podía interrumpirse al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley y si se dejaba de actuar en ellos, la prescripción empezaría a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.</p>	<p>En cambio, en la LGRA, el plazo de prescripción que prevé es un poco confuso. Al ser que señala dos momentos para la interrupción:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La calificación de la conducta que realiza el área de quejas, denuncias e investigaciones en su calidad de autoridad investigadora. (Al respecto se emite un Acuerdo de Calificación de la Conducta); y 2. La admisión del IPRA por parte de la Autoridad Substanciadora (Al respecto también se emite el Acuerdo de Admisión de Informe de Presunta Responsabilidad). <p>Tal confusión se prevé se modifique próximamente mediante reformas.</p>

Fuente de la tabla: Elaboración propia, con información obtenida del análisis al artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y del artículo 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

²²⁴ Véase. Cámara de Diputados, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, op. cit., p. 14.

²²⁵ Véase. Cámara de Diputados, *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, op. cit., pp. 23 y 24.

CAPÍTULO 4

CRITERIOS DISCREPANTES EN LOS PROCEDIMIENTOS HÍBRIDOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

4.1 Introducción a la problemática central

Todo por cuanto hace a los capítulos anteriores que conforman el presente trabajo de investigación sirven como base para lograr entender diversos aspectos del derecho disciplinario en México. Por lo que, en el presente, únicamente se manifestará la problemática, que ha afectado y sigue afectando, lo cual se hará a partir de dos criterios:

a) Los objetivos planteados por el Sistema Nacional Anticorrupción, cuya dimensión, en perjuicios, alcanza al derecho de una buena administración pública que merecen los mexicanos, al patrimonio mexicano y al interés público; y

b) La seguridad jurídica de los gobernados que tienen o tuvieron la calidad de personas servidoras públicas, tras los errores, negligencia, arbitrariedad y extralimitación en las actuaciones de las autoridades administrativas, como lo es la Secretaría de la Función Pública y sus órganos auxiliares a nivel federal.

Tal problemática data desde el surgimiento de los procedimientos híbridos, es decir, de cuando se abrogó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y entró en vigor la vigente Ley General de Responsabilidades Administrativas, el 19 de julio de 2017.

Pero ¿qué son los procedimientos híbridos?

En la práctica se le conocen así, a los procedimientos que las autoridades administrativas tipifican las conductas *graves* que ocurrieron antes del 19 de julio de 2017 (con fundamento en LFRASP) y posteriormente deciden substanciar y sancionar con la LGRA, y lo que ha sucedido es lo siguiente:

1. La autoridad investigadora califica la conducta administrativa grave con fundamento en la LFRASP y en el entendido de que ahora con la nueva LGRA tiene que elaborar un IPRA (una vez elaborado) remite tal informe a la Autoridad Substanciadora, la que a su vez (al tratarse de faltas administrativas Graves), emplaza a la persona presunta responsable y substancia el procedimiento hasta la conclusión de la Audiencia Inicial, para en seguida, envíe dentro de los tres días,

todas las constancias al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 209 fracción I.²²⁶

2. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al recibir las constancias del expediente de responsabilidad administrativa por falta grave, debe verificar que, en efecto, esa falta descrita en el IPRA sea de las consideradas como ‘graves’, y en caso de no serlo, fundando y motivando debe devolver el expediente a la Autoridad Substanciadora correspondiente para que continúe con el procedimiento, ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 209 fracción II.²²⁷

Durante esta parte del proceso (que en la práctica siempre se manejó así), el TFJA se declaraba incompetente, pues según sus argumentos, las atribuciones y facultades para sancionar en esta materia nacieron derivado de la LGRA. Es decir, que la competencia del TFJA nació única y exclusivamente derivado de la entrada en vigor del SNA, por lo que ninguna falta grave que NO estuviese contemplada en la LGRA o en alguna legislación derivada del SNA, no podía ser sancionada por dicho órgano jurisdiccional, y con ello, devolvía las constancias.

3. Finalmente, la Secretaría de la Función Pública y sus unidades administrativas auxiliares, asumían competencia para poder sancionar faltas graves a las personas servidoras públicas.

Sobre el particular, se puede afirmar que transcurrió mucho tiempo para que las autoridades tanto administrativas como jurisdiccionales pudieran proyectar certeza jurídica en esta materia. Evidentemente, durante la transición de cada actuación, asunto y expediente de esta índole, hubo muchos recursos de impugnación, haciendo que los frutos de las actuaciones no rindieran, además de que se perdía tiempo y se obstaculizaba el proceso (transgrediendo con ello, el derecho de justicia pronta y expedita)

Más allá de solo el gasto de los recursos materiales, económicos y humanos, se trataba de procedimientos cuyas faltas administrativas eran catalogadas como graves por la LFRASP, cuyas disposiciones contemplaban conflictos de intereses, abusos de funciones, cohecho, contratación indebida, enriquecimiento oculto, utilización indebida de información,

²²⁶ Véase. Cámara de Diputados, *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, op. cit., p. 51.

²²⁷ Véase. *Idem*.

etc. Mismas que al parecer no fueron, ni han sido debidamente sancionadas, por simples lagunas y antinomias en la ley.

Lo anterior, toda vez que los argumentos de impugnación siempre versaron y han versado sobre lo siguiente:

- i. La facultad de competencia entre las autoridades administrativas y jurisdiccionales para sancionar faltas graves que hubiesen sido cometidas durante la vigencia de la LFRASP, pero que su procedimiento, se hubiese iniciado bajo la vigencia de la actual LGRA; así como su debida fundamentación y motivación.
- ii. La tipificación de las faltas administrativas y el tiempo de su prescripción en cada una de las leyes (5 años con LFRASP) y (7 años con LGRA)
- iii. La valoración al principio de irretroactividad y sus excepciones

Respecto del punto ‘i’, relativo a la competencia de las autoridades para sancionar las faltas graves, han surgido bastantes criterios con interpretaciones distintas y erróneas, tal como sucedió en el 2020, cuando la entonces secretaria de la Función Pública, Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, el 09 de julio de 2020 emitió el oficio CIRCULAR FP/100/007/2020²²⁸, mismo que, *grosso modo*, señalaba las siguientes declaraciones:

a) Se menciona la denuncia de la Contradicción de Tesis 103/2020:

“Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 2022311

Instancia: Segunda Sala

Décima Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: 2a./J. 47/2020 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 79, Octubre de 2020, Tomo I, página 898

Tipo: Jurisprudencia

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LA INFRACCIÓN HAYA OCURRIDO ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017 SIN QUE SE HUBIERE INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD, RESULTA APLICABLE PARA EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES

²²⁸ Véase. Oficio Circular FP/100/007/2020 de la Secretaría de la Función Pública, proporcionado por la Unidad de Transparencia de la Secretaría de la Función Pública, mediante solicitud de transparencia con número de folio 330026523000493, el 28 de marzo de 2023.

ADMINISTRATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).

Hechos: El Pleno de Circuito y el Tribunal Colegiado de Circuito contendientes analizaron cuál legislación resulta aplicable para el procedimiento de responsabilidad administrativa si la conducta se ejecutó antes del 19 de julio de 2017, pero la investigación inició en esa fecha o en una posterior. Al respecto llegaron a soluciones contrarias, pues para el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito concluyó que la legislación aplicable para el procedimiento es la vigente en la fecha en que se cometió la conducta.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Justificación: La Ley General de Responsabilidades Administrativas fue creada como un cuerpo normativo que busca englobar la totalidad de las actuaciones necesarias para determinar la existencia de causales de responsabilidad y, en su caso, sancionarlas, lo cual generó que las etapas procedimentales estuvieran enlazadas y tuvieran un efecto unas respecto de otras; la estrecha vinculación entre la fase de investigación y las posteriores, implica que el trámite sea uniforme, desde la investigación hasta la resolución, y sus etapas no se pueden entender de manera aislada. Ahora bien, de conformidad con el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los procedimientos administrativos iniciados antes del 19 de julio de 2017 deberán concluir según las disposiciones aplicables vigentes a su inicio. Sin embargo, si la conducta se ejecutó antes de esa fecha, pero la investigación inició con posterioridad a ella, el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la resolución será emitida por la autoridad competente.²²⁹

b) Señala que la SCJN con la emisión de la tesis de jurisprudencia anteriormente señalada, ‘determinó devolver la atribución para sancionar irregularidades administrativas graves a la Secretaría de la Función Pública’.

c) Se instruyó a todas las Autoridades Investigadoras, Substanciadoras y Resolutoras de la Secretaría de la Función Pública: ‘iniciar de inmediato todas las investigaciones por hechos e irregularidades cuya facultad sancionadora no estuvieran prescritas en términos del artículo 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.’²³⁰

²²⁹ Tesis: 2a./J. 47/2020 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Registro 2022311, Décima Época, Libro 79, Octubre de 2020, Tomo I, Jurisprudencia, México, p. 898

²³⁰ Véase. Cámara de Diputados, *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, op. cit., p. 23.

Asimismo, señaló que la prescripción es una norma procesal o adjetiva porque se relaciona con los plazos para investigar y sancionar y no con la conducta sancionable, en términos del artículo 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que contempla plazos de hasta 7 años para los procedimientos por conductas graves, debiendo aplicar ese parámetro incluso para irregularidades administrativas cometidas durante la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Es decir, aquellos hechos que tuvieron lugar entre el mes de julio del año 2013 y hasta el mes de julio del año 2017.

d) Que las conductas irregulares graves cometidas durante la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos deben sancionarse en los términos que esta preveía, por los propios Órganos Internos de Control, la Unidades de Responsabilidades y la Dirección General de Responsabilidades y Verificación Patrimonial.

e) Que, tratándose de faltas graves cometidas durante la vigencia de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los expedientes de responsabilidad administrativa debían enviarse al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el momento procesal oportuno, para la continuación de su substanciación y resolución de conformidad con el artículo 209, fracción I de la LGRA²³¹.

Con ello, la Función Pública y los entonces Órganos Internos de Control, asumieron la competencia para sancionar faltas graves en los procedimientos híbridos. Empero, pasó por desapercibido que el criterio referido fue totalmente erróneo y la jurisprudencia citada no solventaba las lagunas y antinomias de la citada ley.

En primer lugar, el argumento señalado en el inciso c) de la circular comentada, resulta erróneo y viola las reglas del principio de irretroactividad de la ley, contenido en el artículo 14 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²³², en su vertiente de excepción, cuando la retroactividad sí es aplicable. Es decir, cuando de la aplicación de una nueva ley devenga un perjuicio al gobernado, podrá respetarse la ley que en el momento de los hechos y por derecho se le había constreñido a la persona.

²³¹ Véase. *Idem*.

²³² Véase. Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*, p. 17

Lo anterior aplica y se relaciona con el derecho de prescripción que al ser ‘subjeto’ (y no adjetivo como lo planteó la entonces secretaria de la SFP) debiera de respetarse el plazo establecido en la LFRASP.

Pues, tal como se observa en la CIRCULAR FP/100/007/2020²³³, se ordenó aplicar el parámetro de prescripción de 7 años para las conductas graves, a los hechos que tuvieron lugar entre el mes de julio del año 2013 y hasta el mes de julio de 2017. Cuestión que fue totalmente violatoria de las garantías procesales de quienes en ese entonces se les inició un procedimiento.

Lo anterior, en el entendido de que la SFP debió tomar en cuenta el plazo de prescripción de 5 años para conductas graves, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 34 de la LFRASP, según el siguiente conteo:

Julio 2013	Julio 2014	1 año
Julio 2014	Julio 2015	2 años
Julio 2015	Julio 2016	3 años
Julio 2016	Julio 2017	4 años
Julio 2017	Julio 2018	5 años
Julio 2018	Julio 2019	6 años (prescrito)
Julio 2019	Julio 2020	7 años (prescrito)

Fuente de tabla: Elaboración propia con información obtenida de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Es decir, todos los procedimientos cuyas conductas graves de carácter instantánea se hubiesen cometido a partir de julio del 2013 y hasta junio de 2015, para el tiempo en que se expidió la CIRCULAR FP/100/007/2020 (09 de julio de 2020)²³⁴, ya estaban prescritos, siendo erróneo y violatorio de derechos tal mandato interno.

Ahora bien, respecto de la competencia para sancionar las faltas graves, en la multicitada CIRCULAR FP/100/007/2020²³⁵, se estableció que con la contradicción de Tesis 103/2020, se devolvía ‘la facultad para sancionar faltas graves a la SFP y a los entonces Órganos Internos de Control’.

²³³ Véase. Oficio Circular FP/100/007/2020 de la Secretaría de la Función Pública, *op. cit.*

²³⁴ Véase. *Idem.*

²³⁵ Véase. *Idem.*

Sin embargo, de la lectura minuciosa de la jurisprudencia, no se percibe una interpretación así, a contrario, únicamente se abordan cuestiones adjetivas, más no se especifica, qué autoridad es la competente para sancionar tales conductas.

Tan continuó la incertidumbre sobre la competencia para sancionar, que recientemente el 13 de septiembre de 2023, el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro – Norte, con residencia en la Ciudad de México, resolvió la contradicción de criterios 45/2023, suscitada entre el Décimo, Tercer y Primer Tribunales Colegiados - todos- en Materia Administrativa del Primer Circuito, a través de la cual, resolvió que la autoridad competente para resolver faltas graves conforme a lo señalado, es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.²³⁶

Los puntos para destacar, en esencia, fueron los siguientes:

- ✓ La única contradicción de criterios fue la suscitada, entre el conflicto competencial 5/2020 y el amparo directo 268/2021, al ser que ambos se pronunciaron específicamente acerca de la competencia de las autoridades para resolver procedimientos disciplinarios iniciados conforme a la LGRA por faltas calificadas como graves no en ese ordenamiento, sino en la LFRASP, durante cuya vigencia aparentemente habían acaecido.
- ✓ Los criterios contendientes fueron, por una parte, que la competencia para resolver correspondía al OIC en la SFP, debido a que la conducta atribuida no estaba contemplada como grave en la LGRA, que era aplicable como ordenamiento adjetivo procedimental; y por otra, que el competente para resolver lo era el TFJA, habida cuenta que la LGRA no preveía limitantes, en el sentido de que la competencia de tal órgano se actualiza sólo cuando la infracción es grave en términos de esa propia ley.
- ✓ El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro – Norte, con residencia en la Ciudad de México, puntualizó que es válido llevar a cabo un procedimiento conforme a la LGRA, a pesar de que la conducta se hubiere cometido con anterioridad a su entrada en vigor; que los términos de la LGRA implican que el trámite del procedimiento sea uniforme, desde la investigación hasta la resolución, y

²³⁶ Véase. Consejo de la Judicatura Federal, Contradicción de Criterios 45/2023, Pleno Regional, Región Centro-Norte con Residencia en la Ciudad de México, Especialidad Administrativa, Neun: 31998522, 13 de septiembre de 2023, consultado en: Buscador de Sentencias <https://ejusticia.cjf.gob.mx/BuscadorSISE/#/ResultBusq>, el 25 de septiembre de 2023, a las 23:00 horas, p. 1.

sus etapas no se pueden entender de manera aislada. Por tal motivo, una vez concluida la investigación, la autoridad encargada de tramitar el procedimiento e imponer en su caso la sanción correspondiente, será aquella competente conforme a lo previsto en esa ejecutoria, ello porque no existe un elemento que incida en la competencia para resolver por parte del TFJA, la cual tiene asignada en el sistema sancionatorio, previsto en la LGRA, y que rige el procedimiento, a pesar de que la conducta se hubiere cometido con bajo la vigencia de la LFRASP.²³⁷

En resumen, actualmente, la autoridad competente para resolver los procedimientos administrativos híbridos es el TFJA y tal decisión, según el resultando TERCERO de la sentencia de la Contradicción de Criterios 45/2023, prevalecerá con carácter de jurisprudencia.²³⁸

Como resultado, el 19 de enero de 2024, se publicó la siguiente:

“Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 2028039

Instancia: Plenos Regionales

Undécima Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: PR.A.CN. J/40 A (11a.)

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Tipo: Jurisprudencia

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA ES COMPETENTE PARA RESOLVER LOS PROCEDIMIENTOS POR CONDUCTAS GRAVES ACAECIDAS DURANTE LA VIGENCIA DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PERO QUE SE INVESTIGARON AL AMPARO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron acerca de la competencia para resolver los procedimientos iniciados conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por faltas calificadas como graves en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, durante cuya vigencia acaecieron y llegaron a soluciones contrarias, ya que para uno la competencia se surtía a favor del Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública; mientras que el otro concluyó que el competente era el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

²³⁷ Cfr. *Ibidem*, pp. 74 a 76.

²³⁸ Cfr. *Ibidem*, pág. 81.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene competencia para resolver los procedimientos por conductas graves acaecidas durante la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pero que se investigaron al amparo de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Justificación: Congruente con la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 47/2020 (10a.) y la ejecutoria que le dio origen, si el procedimiento disciplinario inició durante la vigencia de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para la aplicación de ésta, no es obstáculo que la calificativa de gravedad –previa a la etapa de sustanciación– se encuentre determinada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, durante la cual acaeció la conducta relativa; de ahí que, para tal caso, las normas adjetivas observables son las que determina la citada ley general y, en esa medida, la autoridad competente para resolver es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.”²³⁹

Si se hace un análisis serio al respecto, es claro que no resultó del todo acertado lo que se argumentó para resolver en ese sentido, en virtud de que el Pleno Regional se encasilló únicamente en el tema competencial adjetivo, pasando por alto el tiempo de prescripción de las faltas graves que prevén ambas leyes, es decir, ¿qué termino tomará en cuenta el TFJA para analizar el plazo de prescripción?, ¿el establecido en la LFRASP o el de la LGRA?, ¿con qué fundamento, el tribunal puede estimar o desestimar una causal de improcedencia sobre el tipo?

Ahora bien, tomando los argumentos del Pleno Regional y de las autoridades jurisdiccionales, al ser que la competencia del TFJA, nace y solo se ubica en la LGRA; éste, solo podría pronunciarse por el término de prescripción que establecen las faltas graves del procedimiento específicamente regido por la LGRA, es decir, el plazo de 7 años.

Personalmente siempre estuve de acuerdo en que la autoridad competente para resolver las faltas graves en los procedimientos tipificados con la LFRASP e iniciados bajo la LGRA, lo era el Tribunal Federal, ello porque en atención a la naturaleza de nuestro

²³⁹ Tesis: PR.A.CN. J/40 A (11a.), Registro núm. 2028039, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Engrose relativo a la contradicción de criterios 45/2023, Undécima Época, Libro 79, Tomo I, 19 de enero de 2024, Jurisprudencia, México.

sistema jurídico, en ningún dispositivo legal se establecía que la SFP fuera o pudiera, si acaso, resolver faltas graves. Cuestión que se dejaba fácilmente abierta a impugnación.

Empero, con la nueva determinación, tampoco se cubrieron todas las fugas legales, al no considerar las últimas discrepancias señaladas en las fracciones ‘ii y iii’ de este análisis, relativas al tiempo de prescripción en cada una de las leyes y la valoración al principio de irretroactividad y sus excepciones.

Actualmente todas aquellas conductas graves que hubiesen sido instantáneas y que no se les ha iniciado aun el procedimiento híbrido respectivo, ya están en su totalidad prescritas y no se puede hacer nada al respecto.

Ello de conformidad con el siguiente conteo:

Julio 2017	Julio 2018	1 año
Julio 2018	Julio 2019	2 años
Julio 2019	Julio 2020	3 años
Julio 2020	Julio 2021	4 años
Julio 2021	Julio 2022	5 años
Julio 2022	Julio 2023	6 años (prescrito)
Julio 2023	Julio 2024	7 años (prescrito)

Fuente de tabla: Elaboración propia con información obtenida de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En conclusión, si alguna autoridad administrativa o jurisdiccional, durante el año dos mil veintitrés o dos mil veinticuatro, iniciase un procedimiento de responsabilidad administrativa híbrido, por alguna conducta grave que haya sido cometida bajo la vigencia de la LFRASP, siempre que la conducta sea *instantánea*; estaría violando los principios y garantías procesales del gobernado en su calidad de persona servidora pública.

A efecto de corroborar lo anterior, a continuación se citaran algunas posturas doctrinarias sostenidas por el autor Enrique Varsi Rospigliosi en su obra “Tratado del Derecho de la Prescripción y la Caducidad”, en la cual sostiene que “*La prescripción implica los efectos del transcurso del tiempo en las relaciones jurídicas. A través de ella los derechos se adquieren o extinguen, nacen o fenecen. Así surgen la usucapio y la praescriptio.*”²⁴⁰

²⁴⁰ VARSÍ ROSPIGLIOSI, Enrique, “Tratado del Derecho de la Prescripción y la Caducidad”, Fondo Editorial Derecho, Universidad de Lima, 2021, Lima, Perú, Capítulo segundo. La prescripción, formato electrónico, pp. 3 a 4.

Ambas tienen un *nexum* con el tiempo. La *usucapio* es una modalidad de adquisición de la propiedad y tiene una fuerza generadora; por otro lado, la *praescriptio* es una acción/excepción y tiene una fuerza extintiva.²⁴¹

Acreencia, deuda, tiempo, inercia y exigibilidad inoportuna es lo que enmarca a la prescripción. Quien no ejercita un derecho en tiempo debido, lo pierde y su exigencia depende de las partes. En casos de inactividad del derecho y la inexigibilidad de la prestación, surge la prescripción como una institución de seguridad.²⁴²

Enrique Varsi Rospigliosi, señala que las características de la prescripción²⁴³ son:

- Que opera de parte, es decir, será solicitada por quien quiere de ella beneficiarse.
- Es irrenunciable, el derecho a prescribir, es de orden público y es un derecho subjetivo que se alienta por el interés social.
- Es legal
- Efectos con carácter prospectivo, es nulo todo pacto destinado a impedir los efectos de la prescripción. Sus efectos surgen desde ahora y afectan la pretensión.

Sumado a ello, bajo el análisis de la obra del citado autor, entiendo que el hecho de que la prescripción sea un derecho subjetivo no impide que se le otorgue carácter procesal, es decir, que el derecho prescrito pueda ser válidamente invocado como vía excepción para evitar continuar un proceso. De ello es, que más adelante, Enrique Varsi Rospigliosi, destaca al autor Díez-Picazo (2003, p.36) quien, a su vez, refiere que la prescripción sirve a la seguridad general de los derechos y a la paz jurídica, limitando la litigiosidad e impidiendo el ejercicio de pretensiones antiguas y envejecidas, por lo que se encuentra fundada en razones de utilidad social.²⁴⁴

Ahora bien, por cuanto hace al principio de irretroactividad, ya en el capítulo 3, analicé tal principio, por lo que me limitaré a señalar lo más destacado del mismo.

El principio de irretroactividad se prevé en el artículo 14 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal principio constitucional puede abordarse en dos aspectos: a) en el análisis de la retroactividad de la ley, o b) en el análisis sobre la

²⁴¹ Véase. *Ibidem*, pp. 4 a 5.

²⁴² Véase. *Ibidem*. pp. 13 a 14

²⁴³ Véase. *Ibidem*. pp. 17 a 24

²⁴⁴ Véase. *Ibidem*, p. 29

aplicación retroactiva de la ley tal como lo expone el máximo tribunal en la siguiente jurisprudencia:

“Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 162299

Instancia: Primera Sala

Novena Época

Materias(s): Constitucional

Tesis: 1a./J. 78/2010

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, Abril de 2011, página 285

Tipo: Jurisprudencia

RETROACTIVIDAD DE LA LEY Y APLICACIÓN RETROACTIVA. SUS DIFERENCIAS.

El análisis de retroactividad de las leyes implica estudiar si una determinada norma tiene vigencia o aplicación respecto de derechos adquiridos o situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor. En cambio, el análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley supone la verificación de que los actos materialmente administrativos o jurisdiccionales estén fundados en normas vigentes, y que en caso de un conflicto de normas en el tiempo se aplique la que genere un mayor beneficio al particular.”²⁴⁵

Algunas reglas y excepciones del principio en comento, son las siguientes:

- a. La aplicación de ley retroactiva no aplica para expectativas de derecho, por no afectar un derecho existente y concreto.

Hablamos de expectativas de derecho cuando dichos derechos no han entrado a formar parte de nuestro dominio, solo existe una esperanza de poder obtenerlos.²⁴⁶

- b. La irretroactividad una ley que cause perjuicio al gobernado no resulta aplicable por regla general. Contrario sensu, cuando de la aplicación devenga un beneficio al gobernado, o bien no le afecte, no podría existir impedimento para aplicar la ley vigente. Por ejemplo, en materia penal, esta regla resulta obligatoria.
- c. La jurisprudencia no puede regir hacía el pasado sin contrariar la garantía de seguridad jurídica que consigna el artículo 14 constitucional. Es decir, no tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

²⁴⁵ Tesis: 1a./J. 78/2010, Registro 162299, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, Abril de 2011, Jurisprudencia, México, p. 285

²⁴⁶ Véase. SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y con jurisprudencia*, Artículo 14, Coordinador Dr. Márquez Rábago Sergio, R., s.e., México, 2017, p. 57.

d. La retroactividad en normas procesales no existe.

Por estas razones tan fundamentales, es que reitero, desde el 2020 el contenido del oficio CIRCULAR FP/100/007/2020, emitido por la ex Secretaria de la Función Pública era refutable, y por otro lado, la determinación más reciente del Pleno Regional en materia administrativa se quedó corto en análisis.

El verdadero estudio por parte de las autoridades debía abarcar las reglas procesales, en conjunto con las diferencias subjetivas de ambas leyes y finalmente pero no menos importante, el análisis al principio de retroactividad favorable a efecto de salvaguardar la seguridad jurídica de quienes fueran sujetos a este procedimiento, en concatenación, por supuesto con el principio de legalidad.²⁴⁷

Pues, irónicamente, la calidad garantista y ampliación de los derechos procesales, fue uno de los motivos por los que se creó y expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Se reitera, fue erróneo pensar que por el hecho de invocar el derecho subjetivo de prescripción en un procedimiento, signifique que este tiene carácter adjetivo. Tal como lo manejó la ex Secretaria de la Función Pública. Inclusive existen ‘acuerdos de admisión’ de los procedimientos de responsabilidad administrativa, en los cuales se argumentaba, *grosso modo* que la prescripción era una norma procesal y sumado a ello, al ser que la retroactividad no opera en normas procesales, el plazo que se tomaría sería el de la vigente Ley General de Responsabilidades Administrativas, ello con el único fin de poder iniciar y dar trámite al procedimiento.

Es así como, aclarada la naturaleza del derecho de prescripción, podemos destacar que la aplicación retroactiva de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es válida y esencial para el caso que estamos exponiendo.

De acuerdo con las reglas del principio de irretroactividad en su connotación intrínseca de aplicación retroactiva de la ley; con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual establece que la prescripción para faltas administrativas graves será de 7 años; podemos afirmar que la misma causa un perjuicio al derecho subjetivo de prescripción en favor del gobernado, pues con la anterior Ley Federal

²⁴⁷ Véase. Oficio Circular FP/100/007/2020 de la Secretaría de la Función Pública, *op. cit.*

de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se contemplaba tan solo un plazo de 5 años para las faltas graves.

Por esa causa, al ser que la LGRA causa perjuicio al gobernado en su calidad de persona servidora pública, no resulta aplicable por regla general, pues los derechos y la situación jurídica que tuvieron las personas servidoras públicas cuando cometieron la falta administrativa bajo la vigencia de la LFRASP no podrían extinguirse por virtud de la entrada en vigor de la LGRA.

Cuestión que, hoy en día, ya no puede surgir por ningún motivo algún procedimiento de responsabilidad administrativa híbrido cuya falta administrativa haya sido grave e instantánea, pues en caso de suceder, se estarían violentando la seguridad jurídica del gobernado en su calidad de persona servidora pública, y contrario a recuperar activos o, corregir conductas, la Administración estaría perdiendo... al evidenciar que tal procedimiento está prescrito.

En cambio, los únicos procedimientos que podrían surgir son aquellos híbridos cuya falta administrativa cometida durante el tiempo de vigencia de la LFRASP, sea *continua* o *continuada*, pues en ese sentido el conteo de la prescripción se tendría que analizar de fondo.

Ya que el artículo 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas²⁴⁸, establece que el plazo de prescripción comienza a contar a partir del día siguiente al que se hubieran cometido las infracciones (falta instantánea), o a partir del momento en que hubieran cesado (falta continua o continuada).

Por añadidura, es importante abordar la calidad de las faltas administrativas instantáneas, continuas y continuadas, para ello sirve de base la siguiente tesis aislada.

“Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 193926

Instancia: Segunda Sala

Novena Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: 2a. LIX/99

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, Mayo de 1999, página 505

Tipo: Aislada

INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS. SUS MODALIDADES.

²⁴⁸ Véase. Cámara de Diputados, *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, op. cit., pp. 23 a 24

Las modalidades de las infracciones tributarias a que se refiere el artículo 67, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, no aparecen definidas en dicho cuerpo normativo. Es en material penal, tratándose de delitos, donde mejor se han perfilado estos conceptos, motivo por el cual analógicamente debe acudir a los mismos. Tratándose del delito instantáneo, el derecho positivo mexicano, la doctrina y la jurisprudencia, son acordes al conceptuarlo como: "Aquel que se consuma en un solo acto, agotando el tipo", cuyos efectos pueden o no prolongarse en el tiempo; en cambio, tratándose de las modalidades de "continuo" y "continuado", existe diversidad de criterios. El artículo 99 del referido Código Fiscal da el concepto al que debe atenderse en esta materia respecto al delito continuado al establecer que: "El delito es continuado, cuando se ejecuta con pluralidad de conductas o hechos con unidad de intención delictuosa e identidad de disposición legal, incluso de diversa gravedad". Respecto del delito continuo, sus notas características, extraídas sustancialmente de la jurisprudencia, consisten en las siguientes: "Es la acción u omisión que se prolonga sin interrupción por más o menos tiempo". Con base en lo anterior; las infracciones administrativas podrán ser: instantáneas, cuando se consuman en un solo acto, agotando todos los elementos de la infracción, cuyos efectos pueden o no prolongarse en el tiempo; continuas, si la acción u omisión se prolonga sin interrupción por más o menos tiempo; o, continuadas, en la hipótesis de pluralidad de acciones que integran una sola infracción en razón de la unidad de propósito inflacionario e identidad de lesión jurídica."²⁴⁹

Tal como se establece en la tesis de mérito, la falta instantánea, es aquella que se configura en un momento determinado y produce sus efectos a partir del instante en que se ejecutó, o bien, durante el transcurso del tiempo.

Por otro lado, la falta será continua, cuando los actos que infringen la norma se realizan o se omiten prolongadamente, sin interrupción por más o menos tiempo; en cambio, la falta continuada, será aquella que se cometa bajo la pluralidad de acciones que integren una sola infracción.

Por ejemplo, si se trata de una falta *continuada*, al ser que el plazo de prescripción comienza a partir de la última acción cometida, siendo el caso de que la primera conducta se cometió en 2017, pero se ha seguido cometiendo durante 2018 y hasta 2019; el plazo de prescripción comenzará a partir del 2019; en el entendido de que en este año se registró la última conducta reiterada de la falta administrativa. Sumado a eso, si se toma en cuenta el principio de retroactividad favorable, respetando los 5 años de prescripción de la LFRASP, para 2024, sí se podría iniciar, substanciar y resolver un procedimiento híbrido.

²⁴⁹ Tesis: 2ª. LIX/99, registro núm. 193926, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, Mayo de 1999, Tesis Aislada, México, p. 505.

Después de todo, seguirán surgiendo procedimientos híbridos, pero el punto total será el análisis de inicio que ejecuten las autoridades administrativas y jurisdiccionales. Dar énfasis e importancia al principio de retroactividad favorable, puesto que una vez confirmado que el asunto de mérito sigue vigente, se debería proceder con los siguientes principios del debido proceso a efecto de que las partes del procedimiento se enfoquen en el verdadero fondo del asunto, o sea, lo subjetivo, que, desde luego es lo principal.

4.2 Propuesta

Como se ha expuesto hasta el momento, derivado de la Contradicción de Criterios 45/2023²⁵⁰ resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro – Norte, con residencia en la Ciudad de México el 13 de septiembre de 2023, la autoridad competente para resolver los procedimientos disciplinarios iniciados conforme a la LGRA por faltas calificadas como graves en la LFRASP, será el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Empero, toda vez que las determinantes de la Contradicción de Criterios 45/2023²⁵¹, únicamente se enfocaron en cuestiones adjetivas y competenciales, con el fin de evitar violaciones a las garantías procesales de los gobernados en su calidad de personas servidoras públicas, así como asegurar que las actuaciones de las autoridades se apeguen conforme a derecho, a efecto de que el procedimiento administrativo siga su curso sin obstáculos banales, se propone lo siguiente:

- ❖ Reformar el *cuarto párrafo del artículo tercero transitorio* de la Ley General de Responsabilidades Administrativas²⁵², por ser este el que contiene las reglas de transición entre la LFRASP y la LGRA, así como disposiciones procesales, para quedar como se señala a continuación:

Dice:	Propuesta:
“(…) Los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y	“(…) Los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en

²⁵⁰ Véase. Consejo de la Judicatura Federal, Contradicción de Criterios 45/2023, Pleno Regional, Región Centro-Norte con Residencia en la Ciudad de México, Especialidad Administrativa, *op. cit.*

²⁵¹ Véase. *Idem.*

²⁵² Véase. Cámara de Diputados, *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, *op. cit.*, p. 56.

<p>locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.</p> <p>(...)</p>	<p>vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio. Sin embargo, en aquellos casos en que la infracción se hubiere cometido antes del 19 de julio de 2017, sin que se hubiera iniciado el procedimiento, resultará aplicable en lo adjetivo la Ley vigente, siendo obligación de las autoridades competentes observar en todo momento el principio de retroactividad favorable, con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica del presunto responsable.”</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Aunado a la propuesta anterior, también se propone emitir un nuevo criterio jurisprudencial ampliando el análisis a lo subjetivo, tal como se abordó en el presente capítulo.

Los beneficios de reformar el cuarto párrafo del artículo tercero transitorio de la Ley General de Responsabilidades Administrativas serían los siguientes:

- Con la publicación de la reforma, se obtendría difusión y atención por parte de las autoridades a efecto de llevar adecuadamente la investigación, substanciación y resolución del procedimiento, así como también por parte de la sociedad en general.
- Con el mandato de análisis al principio de retroactividad favorable, las autoridades administrativas podrían advertir a tiempo los procedimientos que resultan impugnables e ineficaces y con ello se ahorrarían costas procesales en la tramitación de procedimientos de responsabilidad administrativa que ya no resulten viables.
- Con estas determinaciones, en adelante, se reduciría la cantidad de recursos de impugnación por cuestiones competenciales o de violación a garantías procesales,

toda vez, que, con el artículo reformado, se obligaría a las autoridades a realizar debidamente el análisis de procedencia y admisión.

- El mandato del análisis al principio de retroactividad favorable constituiría un filtro adicional, para la legalidad de los procedimientos administrativos disciplinarios.
- Más allá de solo sancionar o erradicar conductas (que es fundamental), México podría colocarse como uno de los Estados de Derecho que más se apegan a la salvaguarda de los derechos del debido proceso, cumpliendo indirectamente con determinaciones de los Tratados Internacionales de los que es parte.
- La reforma serviría como un antecedente histórico, pues no será la última vez que se abrogue una ley, por lo que, nuestros legisladores y autoridades jurisdiccionales en adelante podrán prever con mejor técnica jurídica, este tipo de cuestiones a efecto de que, al momento de emitir la nueva ley, no se dejen de lado los principios fundamentales como lo es la irretroactividad, con todo y sus excepciones.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Sistema Nacional Anticorrupción nace derivado de las diversas reformas previstas en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015. Tales reformas, tienen por objetivo recuperar de la confianza de la sociedad mexicana ante su opinión adversa por la corrupción existente en las instituciones públicas.

No obstante que tiene casi una década de planeación y ejecución, aún no terminan por materializarse sus objetivos, pues se sigue avanzando y modificando en cada una de sus fases como: la prevención, la fiscalización, la detección y la sanción. Esta última etapa contempla cuestiones que se consideran relevantes en el presente trabajo de investigación.

SEGUNDA. El Estado mexicano ha atendido las recomendaciones contempladas en los Tratados Internacionales sobre corrupción de los que es parte y, a pesar de que las reformas en la materia se dieron hace aproximadamente ocho años, se advierte que sus acciones no han funcionado del todo, pues una cosa es que se realicen cambios legislativos y otra muy diferente que se logren y cumplan eficazmente los objetivos propuestos en la normatividad en la materia.

TERCERA. Los procedimientos disciplinarios llevados a cabo por el Estado mexicano para combatir la corrupción, en muchos de los casos se llegan a ver frustrados por la falta de pericia de las autoridades, errores procesales y lagunas legislativas. Sumado a que las autoridades administrativas pueden ser corrompidas y cambiar el rumbo de los mismos.

CUARTA. El oficio CIRCULAR FP/100/007/2020 de fecha 09 de julio de 2020, emitido por la entonces Secretaria de la Función Pública, fue erróneo, toda vez que la prescripción en su vertiente negativa es un derecho de carácter subjetivo y de interés social que opera en favor de un deudor o en este caso de la persona servidora pública a quien se le inicia el procedimiento de responsabilidad administrativa. Además, resultó violatorio de los principios de seguridad jurídica de los presuntos responsables. Pues se configuró cierta arbitrariedad y negligencia en los asuntos jurídicos cuyas conductas graves de carácter instantánea se cometieron a partir de julio del 2013 y hasta junio de 2015, siendo que al tiempo en que se expidió tal circular (2020), ya estaban prescritos.

QUINTA. En la actualidad siguen surgiendo procedimientos con faltas graves que ocurrieron durante la vigencia de la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, lo que deja entrever la negligencia, burocracia, lenta e indiferente actitud por parte de las autoridades administrativas, para erradicar y sancionar conductas disciplinarias dentro del sector público.

SEXTA. La Contradicción de Criterios 45/2023 resuelta por el Pleno Regional en materia administrativa, por razones de procedimiento, únicamente resolvió la cuestión competencial entre el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Secretaría de la Función Pública, soslayando la solución de fondo, la cual ameritaba el análisis subjetivo y de legalidad de los procedimientos de responsabilidad administrativa de las personas servidoras públicas.

Es importante que en adelante las autoridades se pronuncien y prevean la retroactividad favorable en los procedimientos de esta índole, pues después de todo el tiempo que ha pasado, actuar apegados a la ley, sería lo menos que podrían hacer.

SÉPTIMA. Se está plenamente de acuerdo con la decisión del Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro – Norte, con residencia en la Ciudad de México, pues viéndolo desde la posición rígida de nuestro sistema jurídico, la Secretaría de la Función Pública, nunca ha estado facultada para sancionar faltas graves, aun de aquellas contempladas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Es así que, fue arbitrario que la Secretaría de la Función Pública sancionara faltas graves con fundamento en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las cuales son de estricta competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

OCTAVA. El principio de prescripción opera a petición de parte y se puede invocar en el procedimiento. No obstante, la autoridad administrativa también puede declararlo de oficio en el análisis previo a la aceptación, prevención o desechamiento del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, para evitar actos de molestia infundados.

Así pues, los hechos, motivos y fundamentos que conformen la Admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, son tan importantes como la Resolución Administrativa que da fin al procedimiento.

NOVENA. La fundamentación y motivación es el deber principal de las autoridades para la correcta aplicación de la justicia, por lo que con la nueva estructura orgánica de la Secretaría de la Función Pública se deben velar las correctas actuaciones administrativas. Ello por las confusiones de denominación, de competencia y de atribuciones que puedan surgir.

DÉCIMA. El derecho administrativo disciplinario es una rama que tiene mucho camino por recorrer, entre doctrina que crear, determinar y unificar, ya que la problemática expuesta en este trabajo de investigación es una de tantas que en la práctica las autoridades administrativas suelen enfrentar y politizar.

UNDÉCIMA. El presente trabajo de investigación tiene como propósito hacer una reflexión sobre un problema real que se vive en la materia procesal disciplinaria, esperando que sea leído y, en su caso, invite a su estudio a las y los legisladores, así como a las autoridades administrativas y jurisdiccionales, para buscar las adecuaciones legislativas y administrativas que solucionen este tipo de problemas y se eviten causar violaciones a los derechos de las personas servidoras públicas involucradas en los procedimientos de responsabilidad administrativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVEAR ACEVEDO, Carlos, *Historia Universal Contemporánea*, Editorial Limusa, Segunda Edición, 2011, México, p.41.
- AMUCHATEGUI REQUENA, I. Griselda, *Derecho Penal*, Oxford, Cuarta Edición, México, 2012, p. 95
- ASA MERINO, Fernando, *La Responsabilidad contable: Naturaleza jurídica y elementos que la integran*, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2005, p. 11.
- CARBONELL, Miguel, *El Debido Proceso*, Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, A.C., Ciudad de México, 2018, p. 19.
- CARNELUTTI, Francesco, *Cómo se hace un proceso*, Editorial Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, A.C., Ciudad de México, 2017, pp. 17 a 18.
- DEL CARMEN PARDO, María, *Una introducción a la Administración Pública*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, Ciudad de México, 2018, p. 154.
- EVIA LOYA, Romeo Arturo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Derechos Humanos*, Editorial Porrúa, México, 2013, p. 173.
- FERNÁNDEZ AJENJO, José Antonio, *El control de las Administraciones Públicas y la lucha contra la corrupción, Especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado*, Editorial Aranzadi, SA, Thomson Reuters, España, 2011, p. 166.
- FORTES GONZÁLEZ, Ana I., *La Responsabilidad Patrimonial de las Autoridades y Personal al servicio de las Administraciones Públicas*, Tesis Doctoral, Facultad de Derecho, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2013, p. 388.
- GALLARDO CASTILLO, María Jesús, “*Régimen disciplinario de los funcionarios públicos*”, Editorial Aranzadi, S.A, España, 2015, p. 185.
- GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), Décimo Octava Edición, 2021, Madrid España, p.37.

- GÓMEZ GONZÁLEZ, Arely y RAMÍREZ GUTIÉRREZ, Christian Noé (Coordinadores), *Retos que enfrenta la Administración Pública en el Marco del Sistema Nacional Anticorrupción, Historia y evolución de la Secretaría de la Contraloría en el Poder Ejecutivo Federal 1983-2017*, México, Tirant lo Blanch, 2018, *passim*.
- GOMEZ-DÍAZ – ROMO, et. al., “Manual práctico del instructor de procedimientos sancionadores administrativos y disciplinarios”, Segunda Edición, España, Thomson Reuters Aranzadi, 2018, pág. 338.
- GONZÁLEZ LLACA, Edmundo, *La corrupción, Patología Colectiva*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2005, pp. 48 a 52.
- GUILLERMO JIMÉNEZ, William, “Origen y Evolución de las teorías sobre la Responsabilidad Estatal”, *Diálogos de Saberes*, Bogotá D.C., Colombia, Universidad Libre y ESAP, núm. 38, 2013, p. 65
- IBARRA OLGUÍN, Ana María (coord.), *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Cuadernos de Jurisprudencia, número 3, octubre 2021, México, p. 22.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel y CAMARILLO CRUZ, Beatriz, *La diasporología como una teoría del fenómeno de la corrupción en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2019, p.29.
- MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, *Antología de las Responsabilidades del Servidor Público en México*, Editorial Flores Editor y Distribuidor, S.A de CV. México, 2010, p. 88.
- PADILLA SANABRIA, Lizbeth Xóchitl, *El relativismo punitivo entre el derecho administrativo disciplinario y el derecho penal*, Editorial Flores, México, 2021, p. 18.
- PADILLA SANABRIA, Lizbeth Xóchitl, *La dogmática disciplinaria*, Editorial Flores, México, 2022, pp. 9 a 16.
- PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Oxford University Press, Séptima Edición, México, 2014, p. 26.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo, *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos, El Antídoto de la arbitrariedad*, Editorial Iustel, Madrid, 2020, p. 48.

- SAMANIEGO BREACH, Norma, *Retos que enfrenta la Administración Pública en el Marco del Sistema Nacional Anticorrupción, El Sistema Nacional Anticorrupción: Avances, pendientes y puntos críticos*, México, Tirant lo Blanch, 2018, p. 423.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Las Administraciones Españolas*, Madrid, España, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2018, p. 14.
- SANZ MULAS, Nieves, *Política Criminal*, Editorial Ratio Legis, Librería Jurídica, 4º edición, Salamanca, España, septiembre 2021, p. 294
- SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, “*Guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público*”, ISBN 968-6572-65-1, Ciudad de México, 1994, pp. 15 y 59.
- SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y con jurisprudencia*, Artículo 14, Coordinador Dr. Márquez Rábago Sergio, R., s.e., México, 2017, p. 57.
- TAPIA VEGA, Ricardo (Coord.) y otros, *El Sistema Nacional Anticorrupción*, Tax Editores Unidos, S.A de C.V. México, 2019, pp. 30 a 32.
- TORRES ULLOA, Héctor S., *Perspectivas en el servicio público mexicano, Responsabilidades y Consecuencias*, Editorial Porrúa, México, 2013, p. 92.
- VARSÍ ROSPIGLIOSI, Enrique, “*Tratado del Derecho de la Prescripción y la Caducidad*”, Fondo Editorial Derecho, Universidad de Lima, 2021, Lima, Perú, pp. 60 a 67.
- VELÁZQUEZ TOLSÁ, Francisco Eduardo, *Derecho Administrativo Sancionador Mexicano*, Editorial Wolters Kluwer España, S.A, Madrid, septiembre 2018, p. 21.

MESOGRAFÍAS

- Consejo de la Judicatura Federal, Contradicción de Criterios 45/2023, Pleno Regional, Región Centro-Norte con Residencia en la Ciudad de México, Especialidad Administrativa, Neun: 31998522, 13 de septiembre de 2023, consultado en: Buscador de Sentencias <https://ejusticia.cjf.gob.mx/BuscadorSISE/#/ResultBusq>, el 25 de septiembre de 2023, a las 23:00 horas.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU), consultado en: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-de-las-naciones-unidas-contra-la->

corrupcion-

[onu#:~:text=La%20Convenci%C3%B3n%20de%20las%20Naciones,reunir%20las%2030%20ratificaciones%20requeridas](#), 7 de noviembre 2021, a las 13:00 horas.

- Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA), *passim*, 29 de marzo de 1996, Caracas Venezuela, s.e., consultado en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf, el 20 de noviembre de 2021 a las 19:31 horas.
- Convención para combatir el cohecho (OCDE), consultado en: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-para-combatir-el-cohecho-ocde#:~:text=La%20Convenci%C3%B3n%20Anticohecho%20de%20la,participan%20en%20transacciones%20comerciales%20internacionales>, el 7 de noviembre 2021, a las 7:00 horas.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Barreto Leiva vs Venezuela*, consultado en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_206_esp1.pdf, el 10 de enero de 2023 a las 17:00 horas.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Maldonado Ordoñez vs. Guatemala, Sentencia de 3 de mayo de 2016, consultado en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_311_esp.pdf, el 12 de noviembre de 2022, p. 21.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Maldonado Ordoñez VS Guatemala*, consultado en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_311_esp.pdf , el 10 de enero de 2023 a las 19:00 horas.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN: “ACUERDO por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente, a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo”, México, lunes 04 de diciembre de 2000, Primera Sección, consultado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2064392&fecha=04/12/2000#gs_c.tab=0, el 15 de mayo de 2021, a las 20:27 horas, p. 1.

- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN: “ACUERDO por el que se emiten las disposiciones de carácter general para crear, asignar, distribuir, dirigir, coordinar y extinguir los órganos internos de control en las dependencias, incluyendo sus órganos administrativos desconcentrados y entidades paraestatales, por sector, materia, especialidad, función específica o ente público.”, México, lunes 18 de septiembre de 2023, Única Sección, consultado en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2023&month=09&day=18#gsc.tab=0, el 10 de octubre de 2023, a las 23:20 horas.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN: “ACUERDO por el que se extinguen órganos internos de control específicos, se crean oficinas de representación, y se asigna la dependencia, entidad paraestatal y órgano administrativo desconcentrado que integran el ramo en que ejercerán sus funciones los órganos internos de control especializados y las unidades administrativas que los auxilian.”, México, jueves 21 de diciembre de 2023, Sección Matutina, consultado en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2023&month=12&day=21&edicion=MAT#gsc.tab=0>, el 10 de octubre de 2023, a las 23:23 horas.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN: “DECRETO por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública”, México, lunes 04 de septiembre de 2023, Única Sección, consultado en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2023&month=09&day=04#gsc.tab=0, el 10 de octubre de 2023, a las 20:20 horas.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN: “DECRETO por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; La Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, México, lunes 18 de julio de 2016, Única Sección, consultado en: https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2016&month=07&day=18#gsc.tab=0, el 08 de diciembre de 2022, a las 20:20 horas.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN: “REGLAMENTO Interior de la Secretaría de la Función Pública, México, jueves 16 de abril de 2020, Única Sección, consultado en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591703&fecha=16/04/2020#gs.c.tab=0 , el 08 de diciembre de 2022, a las 23:00 horas, pp. 38 a 42.

- Oficio Circular FP/100/007/2020 de la Secretaría de la Función Pública, proporcionado por la Unidad de Transparencia de la Secretaría de la Función Pública, mediante solicitud de transparencia con número de folio 330026523000493, el 28 de marzo de 2023 a las 23:19 horas.
- SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Código de Conducta de las Personas Servidoras Públicas de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal*, Agosto 2021, consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665196/C_digo_de_Conducta_2021.pdf, el 8 de abril de 2021, a las 15:00 horas, pp. 4 y 5.

HEMEROGRÁFICAS

- BECERRA BECERRIL, Mario Alberto y BECERRA BECERRIL, Mauricio José, “*Los servidores públicos no tienen derecho a una defensa adecuada*”, Posiciones, El mundo del abogado, Diciembre 2013, p. 17.
- ESTRADA RODRÍGUEZ, José Luis, Reseñas, *La corrupción administrativa en México*, UAM, Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Sociología, vol. 9, número 2, México, 2013, consultado en: <https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/62/55>, el 21 de abril de 2021, a las 20:00 horas, p.181.
- FLORES PANTOJA, Rogelio (coord.), *Impacto de la corrupción en los derechos humanos, Corrupción y Derechos Humanos*, consultado en: [file:///C:/Users/isabe/Downloads/impacto-de-la-corrupcion-en-los-derechos-humanos%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/isabe/Downloads/impacto-de-la-corrupcion-en-los-derechos-humanos%20(1).pdf), Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, 2018, pp. 25 a 26.
- JINIESTA L., Ernesto, *Responsabilidad Administrativa, Constitución y Derechos Fundamentales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, s.f., <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/36.pdf>, 10 de enero de 2022, 10:00 horas, p. 16.

- RODRIGUEZ PICAZO, Mariana, *La Responsabilidad Penal en las Administraciones Públicas*, Facultad de Administración y Dirección de Empresas, Grado en Gestión y Administración Pública, Universidad Politécnica de Valencia, España, 2021, consultado en: <http://hdl.handle.net/10251/174845>, el 10 de octubre de 2021 a las 9:00 horas, p. 40
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *The Anti-Corruption Plain Language Guide*, 2009, s.l.i., consultado en: https://images.transparencycdn.org/images/2009_TIPlainLanguageGuide_EN.pdf, p.14.

ELECTRÓNICAS

- CAMINOS, A. Pedro, El principio de proporcionalidad: ¿Una Nueva Garantía de los Derechos Constitucionales?, *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”* – Año VIII, Número 13, 2014, ISSN 1851-3069, consultado en: [file:///C:/Users/isabe/Downloads/Dialnet-ElPrincipioDeProporcionalidad-7181443%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/isabe/Downloads/Dialnet-ElPrincipioDeProporcionalidad-7181443%20(1).pdf), el 22 de noviembre de 2022 a las 18:00 horas, p. 53.
- CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio, *CREACIÓN DE NORMAS INFRALEGALES PARA EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN*, consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2396/13.pdf>, el 20 de noviembre de 2022, a las 20:20 horas, pp. 122 a 123.
- *DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA*, en: <https://dle.rae.es/responsable>, el 08 de abril de 2022, a las 11:05 horas.
- *DICCIONARIO PANHISPÁNICO DEL ESPAÑOL JURÍDICO*, en: <https://dpej.rae.es/lema/responsabilidad>, el 08 de abril de 2021 a las 11:00 horas.
- ISLAS MONTES, Roberto, Sobre el principio de legalidad, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* año XV, Montevideo, 2009, pp. 97-108, ISSN 1510-4974, consultado en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23516.pdf>, el 15 de noviembre de 2022 a las 11:11 horas.
- *NORMATIVIDAD APLICABLE AL SNA Y EN MATERIA DE ANTICORRUPCIÓN*, consultado en: <https://www.sna.org.mx/normatividad/>, 23 de noviembre 2021 a las 9:00 horas.

- OMAR CANDA, Fabian, La responsabilidad de los funcionarios públicos, Instituto Nacional de Administración Pública, Documentación Administrativa, Madrid, Revista Científica, 2004, URL: <https://www.proquest.com/scholarly-journals/la-responsabilidad-de-los-funcionarios-p%C3%BAblicos/docview/2012126485/se-2?accountid=17252>, consultado el 25 de noviembre de 2021 a las 12:00 horas.
- PÉREZ ROYO, Fernando, Fundamento y ámbito de la reserva de ley en materia tributaria, consultado en: <file:///C:/Users/isabe/Downloads/Fundamento%20y%20ambito%20de%20la%20reserva%20de%20la%20ley%20en%20materia%20tributaria.PDF>, el 20 de octubre de 2022, a las 20:22 horas, pp. 207 a 208.
- Plataforma SICAVISP, Curso de Responsabilidades Administrativas de las personas servidoras públicas, consultado en: <https://sicavisp.apps.funcionpublica.gob.mx/>, 20 de diciembre de 2022, 23:00 horas.
- Portal Anticorrupción de las Américas – MESICIC, consultado en: <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20MESICIC%3F,Mecanismo%20Anticorrupti%C3%B3n%20de%20la%20OEA>, el 01 de noviembre 2021 a las 21:38 horas.
- RODRIGUEZ PICAZO, Mariana, La Responsabilidad Penal en las Administraciones Públicas, Facultad de Administración y Dirección de Empresas, Grado en Gestión y Administración Pública, Universidad Politécnica de Valencia, España, 2021, consultado en: <http://hdl.handle.net/10251/174845>, el 10 de octubre de 2021 a las 9:00 horas, p. 40
- Transparency International, The Anti-Corruption Plain Language Guide, 2009, s.l.i., consultado en: https://images.transparencycdn.org/images/2009_TIPlainLanguageGuide_EN.pdf, a las 14:00 horas, p.14.

NORMATIVAS

- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Constitución Española, BOE, número 311, de 29 de diciembre de 1978, referencia: BOE-A-1978-31229, consultado en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>, el 15 de septiembre de 2021 a las 13:00 horas, *passim*.

- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Ley 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE, número 281, de 24 de noviembre de 1995, referencia: BOE-A-1995-25444, consultado en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-25444-consolidado.pdf>, el 24 de noviembre de 2021 a las 12:00 horas, pp. 150 a 159.
- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Ley 40/2015, de 01 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, BOE, número 236, de 02 de octubre de 2015, referencia: BOE-A-2015-10566, consultado en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>, el 16 de septiembre de 2021 a las 11:00 horas, p.38.
- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, BOE, número 121, de 21 de mayo de 1982, referencia: BOE-A-1982-11584, consultado en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1982/BOE-A-1982-11584-consolidado.pdf>, el 22 de noviembre de 2021 a las 11:00 horas, p. 5
- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal del Cuentas, BOE, número 121, de 21 de mayo de 1982, referencia: BOE-A-1982-11584, consultado en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-11584>, el 26 de noviembre de 2021 a las 23:00 horas, p. 47
- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, BOE, número 15, de 17 de enero de 1986, referencia: BOE-A-1986-1216, consultado en: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-1216>, el 22 de noviembre de 2021 a las 20:00 horas, *passim*.
- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, BOE, número 261, de 31 de octubre de 2015, referencia: BOE-A-2015-11719, consultado en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719>, el 25 de noviembre de 2021 a las 9:00 horas, p. 47

- Cámara de Diputados, Código Penal Federal, México, consultado en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf.htm> , el 23 de noviembre de 2021, a las 23:52 horas, pp. 70 a 82
- Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, consultado en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, el 08 de abril de 2022, a las 11:05 horas, pág. 50.
- Cámara de Diputados, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, México, consultado en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfpca.htm>, el 21 de diciembre de 2022, a las 14:00 horas, p. 3.
- Cámara de Diputados, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México, consultado en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfrasp/LFRASP_abro.pdf , el 13 de marzo de 2023, a las 23:23 horas, p. 10
- Cámara de Diputados, *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, México, consultado en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgra.htm> , el 13 de marzo de 2021, a las 11:56 horas, pág. 5.
- Cámara de Diputados, *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, México, consultado en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsna.htm>, el 05 de mayo de 2022, a las 23:00 horas, pp. 1 y 2.
- Cámara de Diputados, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, consultado en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg.htm>, el 10 de abril a las 10:00 horas, pp. 27 y 28.
- Cámara de Diputados, *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, México, consultado en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lopjf.htm>, el 10 de abril a las 20:00 horas, pp. 36 y 37.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Fecha de publicación 7 de mayo de 1981*, consultado en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf, el 22 de noviembre de 2022, a las 23:00 horas, p. 5.

JURISPRUDENCIALES

- Tesis: 1a. CLXXI/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, Abril 2014, Tesis Aislada, México, p. 820.
- Tesis: 1a. LXXXI/2009, Registro núm. 167317, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, Mayo de 2009, Tesis tipo aislada, México, p. 83.
- Tesis: 1a./J. 78/2010, Registro núm. 162299, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, Abril de 2011, Jurisprudencia, México, p. 285
- Tesis: 1a./J. 78/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, Abril de 2011, Jurisprudencia, México, p. 285
- Tesis: 2ª. LIX/99, registro núm. 193926, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, Mayo de 1999, Tesis Aislada, México, p. 505.
- Tesis: 2a./J. 47/2020 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 79, Octubre de 2020, Tomo I, Jurisprudencia, México, p. 898
- Tesis: I.1o.A.E.221 A (10a.), Registro núm. 2016087, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 50, Enero de 2018, Tomo IV, Tesis Aislada, México, p. 2112.
- Tesis: I.3o.P.35 P, Registro núm. 195393, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo VIII, Octubre de 1998, Tesis tipo aislada, México, p. 1171
- Tesis: I.4o.A.114 A (10a.), Registro núm. 2017137, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 55, Junio de 2018, Tomo IV, México, Tesis tipo aislada, p. 3199.
- Tesis: I.8o.C. J/1, Registro núm. 198940, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, Abril de 1997, Jurisprudencia, México, p. 178
- Tesis: P. VIII/2018 (10a.), Registro núm. 2018951, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 62, Enero de 2019, Tomo I, Tesis tipo aislada, México, p. 468.

- Tesis: PC.XIX. J/9 P (10a.), Registro núm. 2018180, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 59, Octubre de 2018, Tomo II, Jurisprudencia, México, p. 1706.
- Tesis: PR.A.CN. J/40 A (11a.), Registro núm. 2028039, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Engrose relativo a la contradicción de criterios 45/2023, Undécima Época, Libro 79, Tomo I, 19 de enero de 2024, Jurisprudencia, México.
- Tesis: XIX.1o. J/6, Registro núm. 215196, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Óctava Época, Núm. 68, Agosto de 1993, Jurisprudencia, México, p. 91.