



UNIVERSIDAD MICHOCANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO EN DERECHO

**“LA PRESCRIPCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
SANCIONADORES, COMO FALTA ADMINISTRATIVA GRAVE.”**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DERECHO
CON TERMINAL EN DERECHO ADMINISTRATIVO.**

SUSTENTA

LIC. CARLOS OLAF GUTIERREZ REYES.

Asesor de Tesis

DR. ERNESTO RAMIREZ OCHOA.

Morelia, Michoacán agosto de 2021.

DEDICATORIA.

A mi madre Leticia Reyes Robles, por su incansable apoyo para ser mejor persona cada día.

A mi padre Carlos Gutiérrez Curiel, por su apoyo irrestricto para seguir superándome.

A mis hermanos, Sujey y Anuar Gutiérrez Reyes, por siempre estar dispuestos a apoyarme.

A mis Sobrinos Ghibran Alberto y Aldahir Mendoza Gutiérrez, por su apoyo incondicional.

A Indira Guadalupe Arteaga Avila, por su apoyo y aliento durante este proceso personal.

Al Ing. Gabriel Prado Fernández, que fue un amigo y maestro en lo personal, por su gran apoyo y por brindarme las facilidades para lograr este objetivo. (Q.D.E.).

A mis amigos y compañeros el Lic. Miguel Ponce de León Torres, Eugenio Vital Aguilar y Bernardo Ponce de León y Chagolla, por su indiscutible apoyo y aliento.

A mi asesor de tesis, por guiar el proceso de este trabajo de investigación, ya que sin ella no hubiera sido posible alcanzar esta meta.

Al Doctor Francisco Ramos Quiroz, por todas las facilidades para lograr mi titulación.

A la División de Estudios de Posgrado, en dónde encontré a maestras y maestros que me enseñaron a ser un profesional interesado por la investigación, pero sobre todo a valorar más la preciada carrera de Derecho.

A TODOS GRACIAS

Contenido

RESUMEN.....	4
ABSTRACT.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I. ORIGEN Y DESARROLLO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	8
1. Desarrollo histórico del Estado.....	8
2. Los poderes públicos en el Estado Contemporáneo	14
3. Origen y desarrollo del derecho administrativo	19
3.1 Derecho: el Derecho Positivo y el Derecho Natural	20
3.2 Derecho Administrativo.....	24
4. Evolución del derecho administrativo sancionador y sus principios.	27
5. Desarrollo del marco normativo de combate a la corrupción.....	28
CAPÍTULO II. EL ESTADO ACTUAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.	33
1. La división de poderes en la Constitución mexicana.....	33
2. La Norma Jurídica. Jerarquía de las normas administrativas	38
2.1 La norma jurídica.....	38
2.2 La Ley.	42
2.3 Reglamento.....	43
2.4 Políticas y lineamientos.....	45
2.5 Acuerdos Administrativos.	46
2.6 Oficios circulares.....	47
3. Acto administrativo y su control.	48
4. El derecho administrativo sancionador en México.....	55
CAPÍTULO III. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.	61
1 La integración y funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción.	61
1.1 Comité Coordinador.....	64
1.2 Secretaría Ejecutiva.....	64
1.3 Comité de Participación Ciudadana	69
1.4 Los Sistemas locales.....	73
1.5 El Sistema Nacional de Fiscalización.	73
1.6 La Plataforma Digital Nacional.....	74
2 Los ámbitos normativos del combate a la corrupción.....	75

2.1 Legislación penal.....	75
2.2 Fiscalización de recursos públicos y transparencia.	79
2.3 Responsabilidades Administrativas.	80
3 Procedimiento de imposición de sanciones conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.....	82
3.1 Investigación y calificación de las faltas	82
3.2 Substanciación y resolución.....	84
3.3 Faltas no graves.....	86
3.4 Faltas graves.	88
3.5 Medios de impugnación	95
CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE TIPIFICACIÓN ESPECIAL Y FORTALECIMIENTO DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.....	99
1 La prescripción como figura extintiva de la potestad punitiva en materia administrativa.	99
2 Procedimiento especial sancionador que se propone.....	102
3 Reformas y modificaciones legales para implementar la propuesta.....	108
Conclusiones.	119
GLOSARIO.....	124
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	127

RESUMEN.

En la última década en nuestro país se han realizado diversas modificaciones a la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, una de las cuales es la reforma que se realizó en el año 2015, con la finalidad de incluir en nuestro sistema político-jurídico un sistema nacional anticorrupción, que ayudase a reducir los índices de corrupción en el estado mexicano. No obstante que los legisladores en nuestro país en el año 2016 le dieron vida al sistema nacional anticorrupción a través de la creación y modificación de diversas leyes, se olvidaron de dotar de facultades sancionadoras a la secretaria técnica del sistema nacional anticorrupción para que esta tuviera un actuar más eficiente en su encomienda, así como de crear mediadas sancionadoras para los órganos encargados de realizar las fiscalizaciones administrativas por motivo de no realizar un trabajo pronto y expedito.

Palabras clave: Corrupción, Anticorrupción, Sanción, Reformas, Prescripción.

ABSTRACT

In the last decade in our country, various modifications have been made to the political constitution of the United Mexican States, one of which is the reform that was carried out in 2015, in order to include in our political-legal system to a system anti-corruption national, to help reducing corruption rates in the Mexican state. However, the legislators in our country in 2016 gave life to the national anti-corruption system through the creation and modification of various laws, they forgot to provide sanctioning powers to the technical secretary of the national anti-corruption system so this had to make more efficiently in it's task, as well as to create sanctioning measures for the bodies in charge of carrying out administrative audits due to not carrying out prompt and expeditious work.

Keywords: Corruption, Anti-corruption, Sanction, Reforms, Prescription.

INTRODUCCIÓN.

La trama de la corrupción en las instituciones que forman parte de los Estados, es un tema que a través de los años ha generado incertidumbre y problemáticas en el ejercicio de la diversas administraciones, no solo del Estado mexicano sino en diversos Estados de Latinoamérica, por lo cual el 29 de Marzo de 1996 en la Convención Interamericana contra la corrupción de 1996, los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos¹ (OEA), convinieron en plasmar artículos y definiciones para el combate a la Corrupción.

En el año 2007 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Organización de los Estados Americanos² (OCDE), firmaron un memorando de entendimiento en el cual se insta un marco de cooperación por las iniciativas anticorrupción que se plasmaron en la Convención Interamericana contra la corrupción, lo cual originó que los países participantes en esta convención incluyeran en sus ordenamientos constitucionales sistemas anticorrupción, que permitieran dar certeza de la transparencia y eficacia del actuar de los funcionarios públicos, de cada una de las instituciones que conforman los distintos Estados.

Con la reforma constitucional en materia de anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, a través de la cual se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, se emitieron diversas leyes secundarias con la finalidad de dar certeza jurídica a los actos realizados por los servidores públicos en su actuar laboral.

Es claro que la corrupción afecta drásticamente el desarrollo económico de un país. Las inversiones pueden caer y no recuperarse si los inversionistas se desilusionan en el contexto de un país corrupto. Lo anterior ocasionado por los gobiernos que encontraron dificultades para

¹ Nota. Los países que integran la Organización de los Estados Americanos son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Consultado en: http://www.oas.org/es/acerca/offices_detail.asp?sCode=MEX.

² Nota. la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Organización de los Estados Americanos, Fundada en 1961, agrupa a 36 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo, ofrece un foro donde los gobiernos puedan trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes. Consultado en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>.

cumplir, con políticas efectivas y convencer a los inversionistas de sus logros, según el punto de vista de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Derivado de la falta de políticas efectivas por parte del Estado se manifiesta una crisis económica, política y social, respecto del actuar de los funcionarios públicos al momento de ejecutar y ejercer los recursos del erario público, en donde no había transparencia y algunos funcionarios se enriquecen de la noche a la mañana.

La reforma constitucional tiene como ejes principales las atribuciones que se le conceden a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la conformación de un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana. También, se establece que el Congreso de la Unión, debe emitir una ley general que establece las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno, se contempla la figura de órganos internos de control con los que deberán contar los entes públicos federales, estatales y municipales. La reforma contempla la obligación de los servidores públicos de declarar los conflictos de interés y castigos para quienes incurran en éstos, se contemplan sanciones severas a los servidores público y/o particulares que incurran en actos de corrupción, entre otros.

El 18 de julio del 2016 se publican en el Diario Oficial de la Federación, las leyes secundarias que dan vida al Sistema Nacional Anticorrupción, de las cuales destaca y será una de las fuentes de investigación, la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Dicha ley tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables, por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con las faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Durante el desarrollo de la investigación, se analizaran diversos conceptos jurídicos constitucionales de importancia para entender la importancia que reviste el procedimiento y

aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la reforma constitucional en materia de anticorrupción, la relevancia del texto constitucional y los órganos derivados que se encargan de vigilar que se cumpla lo dispuesto en las leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción, además se pretende estudiar algunos principios que se consideran necesarios dentro del derecho administrativo sancionador, tales como la legalidad, legitimidad, inocencia, transparencia y seguridad jurídica.

Con esta investigación se pretende aportar un panorama descriptivo y analítico del Sistema Nacional Anticorrupción, así como de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que permita identificar claramente áreas de oportunidad del actual procedimiento de aplicación de las leyes en comento. Además, se aportarán ideas de reforma para un mejor funcionamiento de la Secretaría ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

CAPÍTULO I. ORIGEN Y DESARROLLO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

En la última década en México, se han realizado diversas reformas constitucionales tanto en materia penal como en materia administrativa, las cuales han dado origen al nuevo sistema de justicia penal, el cual tiene como finalidad que la justicia sea pronta y expedita, así como también se generan derechos y obligaciones para las víctimas y los presuntos imputados. Pero también se hace una importante reforma en materia administrativa, la cual da origen al Sistema Nacional Anticorrupción, el cual pretende mejorar el funcionamiento del aparato burocrático de las instituciones que conforman el Estado Mexicano.

Ahora bien, hay que resaltar que si en el Estado mexicano no son nuevas las sanciones para los servidores públicos, sí lo son el conjunto de normas e instituciones que se crearon para el correcto funcionamiento y actuar de todos los funcionarios públicos que prestan sus servicios en nuestro país, motivo por el cual es necesario que antes de profundizar en la esencia del Derecho administrativo sancionador y la vinculación que este tiene con el derecho penal, partamos de un breve análisis de las dos corrientes predominantes del pensamiento que pretenden dar fundamento al derecho, luego, analizaremos el derecho administrativo, sus orígenes y sus principios, al tratarse de rama del derecho de la cual parte la especial relacionada con el derecho sancionador y sus aplicaciones al combate a la corrupción.

1. Desarrollo histórico del Estado

Existen diversas acepciones del concepto de Estado y un amplio número de concepciones respecto a la forma en que se crea y sus objetivos. De forma general podemos decir que, desde una perspectiva contemporánea, el Estado puede concebirse como una organización social, económica y política que cuenta con tres elementos principales para su conformación: poder, territorio y pueblo. Cuenta con soberanía para regirse mediante las normas y sistemas de gobierno que mejor convenga a su territorio y la manifestación tácita de su pueblo en cuanto a su forma de gobierno.

Se ha dicho que existen dos grandes bloques teóricos para explicar a esta organización social. Por un lado, tenemos las teorías relativas a la armonía social que postula que dentro de

cada sociedad existe una tendencia interna a organizarse mediante un sistema de colaboración entre sus integrantes, corrigiendo o adaptando aspectos a sus necesidades. Dentro de esta corriente general, podemos encontrar diferentes escuelas de pensamiento, como la funcionalista y la estructuralista. La primera, se funda en el orden social como cimiento del funcionamiento armónico de la sociedad que, al evolucionar, tenderá a ser funcionalmente equilibrada. La escuela estructuralista plantea que la cohesión estructural de la sociedad se explica por una conciencia colectiva que se refleja en solidaridad, permitiendo distribución del trabajo y orden social. La otra gran línea teórica, es la del conflicto, que postula que existe una tendencia en la sociedad a resolver contradicciones y tensiones tanto internas como externas.³

Antes del surgimiento del Estado en su concepción actual, fue necesario que se dieran una serie de cambios en el seno de la especie, desde la lenta evolución que generó diversificación y asunción de zonas de influencia en todo el planeta, hasta los cambios climatológicos que permitieron o influyeron en dichos procesos biológicos. Es generalmente aceptado que por cuestión de supervivencia, los seres humanos tienden a reunirse en grupos con la finalidad de darse protección mutua entre la especie, por lo que en su momento se crearon sociedades las cuales tuvieron la necesidad de designar a uno o varios líderes, probablemente los más fuertes y hábiles, toda vez que de ellos dependía la seguridad de los otros, así como las estrategias de cacería para obtener comida. Así pues, durante el desarrollo de esas sociedades que en su momento fueron nómadas, en busca de alimentos, así como de lugares con características adecuadas para sobrevivir, poco a poco se fueron estableciendo en ciertos territorios que les proveían seguridad y alimentos, motivo por el cual se vieron la necesidad de crear normas para mantener a la comunidad y se fundan las primeras comunidades y sociedades.⁴

Con el tiempo, se comienzan a formar las primeras grandes civilizaciones. La historia humana inicia con la invención de la escritura y prácticamente podríamos afirmar que, en ese momento, las sociedades se regían bajo un mando teocrático, es decir, el poder y la autoridad se ejercían por un poder fundado en relación con la divinidad. Las sociedades en general se

³ Guerrero Torres, Antonio y Vacaro Fernández, Moisés, "El origen del Estado", en: *Filosofía, política y economía en el Laberinto*, núm. 2, 2000, p.p. 1-2.

⁴ *Ibidem*, p. 4.

formaban mediante estamentos, derivados de las actividades realizadas: sacerdocio, milicia, artesanos, esclavos, entre otros.

El modo de producción feudalista da lugar al Estado Feudal, que predominó durante la Edad Media. Con el surgimiento de movimientos como el renacentista, y la reforma protestante, Europa comienza a perder la unidad religiosa sostenida hasta entonces con el catolicismo romano. Para justificar el poder del gobernante, ya no bastaba sólo el origen divino proveído por la sangre, sino que se requirió una justificación que diera unidad. Esto lo dio el concepto de soberanía en el pensamiento de Jean Bodin.

Bodin concebía a la república como el recto gobierno de varias familias y de los que les es común, con poder soberano. Soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república. Es absoluto porque no admite división ni limitación; es perpetuo porque debe ocuparse de por vida. La soberanía no tiene, pues, limitación en poder, ni en responsabilidad, ni en tiempo.

Bodin menciona que la soberanía reside en el pueblo, pero que el monarca es el lugarteniente de Dios y sólo le responde a éste y a sus leyes. Los atributos de la soberanía son el de dar leyes a todos sin consentimiento de nadie; el monarca no está sujeto a ninguna ley humana; los súbditos están obligados por su ley, pero el rey no está obligado a su propia ley ni de sus predecesores, sólo está limitado por las Leyes de Dios; el rey no puede hacer cosas deshonestas; cuando el Rey se comprometa a algo, debe cumplirlo, no porque sea menos soberano, sino porque empeñó su palabra y eso es una convención; el soberano no puede atentar contra la propiedad privada.

Thomas Hobbes es un autor contractualista, defensor del absolutismo que refiere que antes de la configuración del Estado el hombre vive en un estado de naturaleza de “guerra de todos contra todos” (*bellium ómnium contra omnes*). Otra frase célebre es *Homo homini lupus*, “el hombre es el lobo del hombre”. Al celebrar un contrato para evitar la crueldad del estado natural, se crea el Estado, el Gran Leviatán “aquel dios mortal, al cual debemos, bajo el Dios inmortal, nuestra paz y nuestra defensa”. Se le considera precursor del individualismo metodológico que será retomado por los autores liberales y neoclásicos.

Con el tiempo, el concepto de soberanía da justificación al Estado Absolutista que luego fue conocido como Estado Moderno. Siglos, y muchos cambios siguieron para conocer las modernas teorías del Estado contemporáneo, en el que debemos situar nuestro estudio.

Dentro de los elementos del Estado contemporáneo, tenemos al pueblo, que tiene una singular peculiaridad, ya que una primera reflexión en cuanto a la población de los Estados permite darnos cuenta que se agrupan en muy diversa cantidad en los mismos, que igualmente tienen muy diversas condiciones geográficas de extensión en los distintos continentes del planeta.⁵ Con esto se afirma que el cúmulo de la población se encuentra distribuida en todo el planeta, asentado en distintos territorios, a los que llamamos naciones. Así mismo podemos manifestar que las funciones del pueblo para con el Estado, es ser parte integrante del territorio para que el Estado pueda formarse, así como para que realice distintas actividades para que este pueda subsistir, ya que sin un pueblo el Estado no puede ser concebido.

En cuanto al territorio podemos manifestar que es un elemento físico del Estado, ya que forma el asiento natural de la sociedad humana en que consiste el Estado, y además cuenta con límites territoriales denominados fronteras. Ciertamente el territorio es un elemento importante del Estado por lo que “la teoría del Estado lo estudia científicamente como lugar donde reside la población estatal, relacionándolo con la misma en investigando la situación que guarda respecto de la naturaleza de la entidad política.”⁶

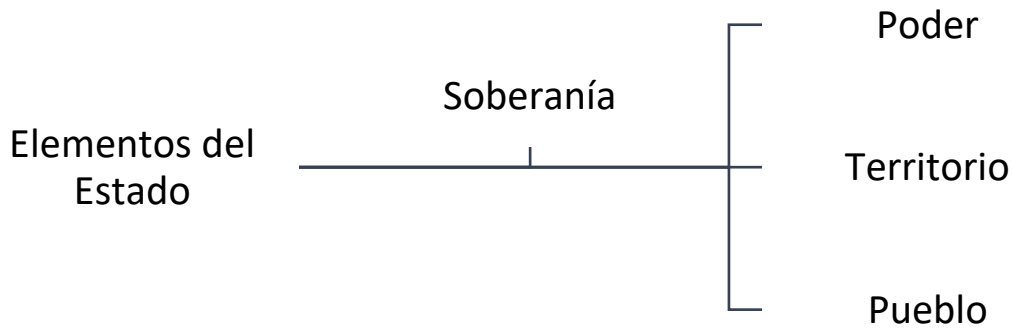
Respecto del poder como elemento del Estado podemos manifestar que es esencial, ya que el poder es una necesidad en la existencia del Estado, toda vez que sería muy difícil construir una organización política sin una autoridad que dirija todas las actuaciones en que se encuentran los integrantes del Estado.

La soberanía como elemento del Estado, se encuentra muy ligado con el poder, ya que, al revisar al Estado como unidad desde el punto de vista sintético, se puede apreciar que se trata de una sociedad humana, que cuenta con diversos grupos humanos que se encuentran subordinados al Estado. Ahora bien, es importante manifestar que de ese conjunto de agrupamientos se encuentran algunos de mayor jerarquía que los otros que son los que

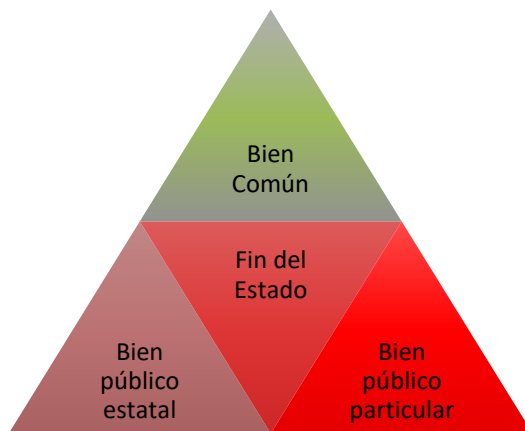
⁵ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 40ª ed., México, Porrúa, 2009, p. 269.

⁶ *Ibidem*. p. 277

imponen el orden temporalmente, es a esta jerarquía de estos grupos que imponen el orden y las reglas, de preeminencia interior e independencia externa, a la que obedece una nota característica del Estado que es la soberanía.⁷



Una vez analizados los elementos principales del Estado, también es importante manifestar cuál es su fin. Comúnmente se afirma que es el bien común y el bien público, de los cuales podemos manifestar que el bien común es fin de toda la sociedad, es decir, el bien para todas las agrupaciones que conforman el Estado, tratando de satisfacer las necesidades más básicas que estas requieren del Estado como lo son los servicios públicos. Mientras que el bien público es el fin específico de la sociedad estatal, es aquel que busca satisfacer las necesidades particulares de los individuos con el Estado.⁸



⁷ *Ibidem.* p. 337

⁸ *Ibidem.* p. 285-286.

Ahora bien, existen diversos juristas que afirman que el Estado es una herramienta política, que tiene como principal función la de controlar al pueblo, así como también la de darle ciertas garantías o derechos a este. También es importante manifestar que el pueblo no adquiere sólo derechos, sino que también adquiere obligaciones, con la finalidad de que exista un orden social dentro del Estado.

El concepto del Estado se ha transformado con el paso del tiempo y dependiendo de la geografía, y aspectos políticos, económicos y sociales de cada una de las sociedades, las cuales han transformado sus tipos de Estado en cuanto a su forma de gobierno, desde monarquías, oligarquías, aristocracias, socialismo, comunismo, democracias, socialdemocracias, entre otros, cada uno de estos aplicados en distintas etapas de la historia de las sociedades, así como sus respectivos conceptos de lo que representa cada uno de ellos.

Como todos los tipos de Estado y formas de gobierno, el Estado contemporáneo también cuenta con sus teorías y conceptos, por lo cual podemos manifestar que el Estado “es una forma de dominación política con un modelo de producción capitalista, en donde para algunos teóricos la explotación económica no tiene que recurrir directamente a la dominación política para realizarse”.⁹

Ciertamente el Estado es una forma de dominación, pero lo que caracteriza a una nación en la actualidad es que, bajo el modelo del capitalismo los factores económicos de los países tienen una vital importancia dentro de la vida interna de estos, ya que sus modelos estatales, dependen de la vida económica y del producto interno bruto que se genere en cuanto a las economías estatales¹⁰.

Ahora bien, es importante recordar que las principales funciones del Estado, se encuentran las atribuciones de seguridad pública, la creación y operación de servicios públicos, así como el control de la vida económica cultural y asistencial del país. En este mismo sentido otros autores han considerado:

⁹ Pérez Royo, Javier, *Introducción a la teoría del Estado*, Barcelona, Blume, 1980, p.111

¹⁰ El producto interno bruto (PIB), representa el resultado final de la actividad productiva de las unidades de producción residentes. Se mide desde el punto de vista del valor agregado, de la demanda final o las utilizaciones finales de los bienes y servicios y de los ingresos primarios distribuidos por las unidades de producción residentes; consultado en: https://www.dane.gov.co/files/faqs/faq_pib.pdf.

La Doctrina ha distribuido las funciones del Estado respecto de los particulares en los tres grupos siguientes: a) atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada; b) atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad y; c) atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.¹¹

Ciertamente, el Estado es la institución encargada de satisfacer la necesidad colectiva de la población que se encuentra subordinada a sus leyes, y con esto el Estado se encuentra obligado a propiciar el bien común. Ya que el Estado es una estructura social que alberga dentro de sí otras agrupaciones de grado inferior, la familia, las sociedades civiles y mercantiles, universidades y sindicatos¹². Motivo por el que el Estado se encuentra obligado a proporcionar el bienestar de toda la sociedad, Ahora bien, es importante manifestar que también existe el bien público y este bien es el fin específico de la sociedad estatal, es decir, es el bien que persigue tutelar el Estado de Derecho, para que así se respeten las normas impuestas por el propio Estado, para que se pueda estar en condiciones de que las instituciones estatales funcionen adecuadamente.

Otro aspecto importante a considerar, como ya se manifestó anteriormente, es que el Estado para su función y ejercicio y con la finalidad de que el poder no recaiga en una sola figura o grupo, se divide en tres grandes instituciones o poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

2.Los poderes públicos en el Estado Contemporáneo

Como dogma dentro de los sistemas contemporáneos, encontramos el de la división de poderes, que se ha entendido como un procedimiento de ordenación del poder de autoridad que busca el equilibrio y armonía de fuerzas mediante una serie de pesos y contrapesos. La división tradicional se ha basado en la existencia de tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que se justifican por necesidades funcionales y de mutuo control. Además, en los sistemas democráticos se concibe como un complemento a la regla de la mayoría, ya que gracias a él se protegen mejor las libertades individuales. Los formuladores de la teoría de la división de poderes son John Locke y Charles Louis de Secondat (Montesquieu). Ambos parten

¹¹ Pérez Royo, Javier, *Introducción a la teoría...* p. 15

¹² Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado...* p. 283.

de la necesidad de que las decisiones no deben concentrarse, por lo que los órganos del poder han de autocontrolarse a través de un sistema de contrapesos y equilibrios.¹³

Para Locke, basado en su teoría de la división tripartita del poder y los pesos y contrapesos (*check and balance*), eran necesarios el poder legislativo, el ejecutivo y el federativo, aunque con ello no distinguió al poder judicial. Pero Montesquieu, hizo referencia a la función judicial y atribuyó a cada poder un titular distinto, ya que la concentración de poderes en una misma persona o corporación puede llevar a “leyes tiránicas ejecutadas por ellos mismos”. El poder Judicial es para Montesquieu el menos importante, pero reconoce la necesidad de desligarlo de los otros para que no dispusieran arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos.¹⁴

De forma general podemos señalar que al poder ejecutivo le concierne la administración y ejecución de los recursos del Estado, con base en las normas creadas por el poder legislativo; el Poder Legislativo es la institución del Estado encargada de crear y aprobar normas primarias y secundarias con base en los fenómenos sociales, jurídicos y administrativos que conforme al paso del tiempo se presentan dentro del territorio que comprende el Estado; mientras tanto el poder judicial se encarga de aplicar y hacer valer las normas creadas por el legislativo, mediante tribunales previamente establecidos para ello, entre otras de sus muchas funciones. Sin embargo, como analizaremos en este apartado, esta tradicional división ya no puede asumirse de forma estricta, debido a los diferentes cambios en la concepción tradicional.

La acción estatal debe partir de elementos en los cuales se funda y motiva. Estos precedentes pueden ser el conjunto de actividades materiales e intelectuales, técnicas artísticas, científicas, culturales o políticas que preparan la decisión estatal, así como los procedimientos de efectos jurídicos secundarios encaminados a su cumplimiento o ejecución y a la satisfacción del interés general. Por lo que se puede manifestar que el Estado no solamente

¹³ Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo en México*, 1994, (s.p.), <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=89>

¹⁴ López Díaz, Roberto, “Evolución de los poderes públicos en México: El caso Del Poder Judicial de la Federación” en: *Letras Jurídicas: revista electrónica de derecho*, núm 4, 2007, (s.p.), <https://ti.unla.edu.mx/iusunla22/opinion/evolucion%20de%20los%20poderes%20publicos%20en%20mexico.htm>

requiere de generar leyes y publicarlas, sino que también es muy necesario que estas leyes se ejecuten y se hagan cumplir.¹⁵

Podemos decir que la función administrativa del Estado, es una de sus funciones que se realiza bajo un orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos y a los actos materiales que con ella se relacionan. Tiene como finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades, que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares bajo un régimen de policía.¹⁶

Como se señaló anteriormente, el Poder Legislativo es uno de los tres poderes que conforman el Estado el cual tiene como finalidad la creación de leyes y reglamentos para que, la vida política, económica, administrativa y social del Estado pueda llevarse a cabo bajos los términos y condiciones que el contexto político y social del Estado están teniendo, dentro de determinado tiempo o época, en la que se esté desarrollando.

La función de legislar o bien de crear leyes, recae sobre el Congreso de la Unión o en el caso muy específico de Inglaterra esta función recae sobre el parlamento, en los cuales se esta función se lleva a cabo a través de asambleas legislativas las cuales tiene como características especiales que deben de ser políticas representativas y deliberantes.¹⁷

Otro aspecto importante respecto de la función legislativa, desde el punto de vista formal, es la función que se encuentra encaminada a la creación de la ley, es decir a crear los “actos-regla”, estos actos “son aquellos que generan situaciones jurídicas generales, así como también son el pensamiento jurídico deliberado y consciente, expresado por órganos adecuados que representan la voluntad preponderante.”¹⁸

¹⁵ *Ídem.*

¹⁶ *Ibidem.* p. 61

¹⁷ Sierra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, ...p. 44

¹⁸ *Ibidem.* p. 46

La ley es el acto típico de la función legislativa¹⁹, el cual se define como una manifestación de voluntad que tiene por finalidad producir una situación jurídica general.²⁰ Ciertamente para crear las leyes en la cámara de Diputados se expresa la voluntad a través del voto de los diputados o los *Lores en Inglaterra*, someten a consideración de los demás las leyes que consideren que son necesarias para la vida del Estado, propuestas que deben ser estudiadas por los miembros del congreso o del parlamento para que manifiesten su voluntad de que se aplique esa ley.

Se puede manifestar que la voluntad que exteriorizan los integrantes del poder legislativo es la voluntad del pueblo, toda vez que estos integrantes son elegidos a través de votaciones por demarcaciones territoriales que conforman el Estado, y que los ciudadanos que habitan en estos territorios expresan a través del voto su voluntad para que sean representados por cierta persona en el Congreso de la Unión o en los congresos Estatales. Es por esto que podemos concluir manifestando que las leyes creadas por el poder legislativo son declaraciones emanadas del pueblo, con la finalidad de que su aplicación sea de carácter general.

El Poder Judicial es el encargado de impartir justicia a la sociedad que integra el Estado, mediante la aplicación de normas y principios jurídicos en la resolución de conflictos entre particulares o bien entre el Estado y los particulares. Se puede decir que “el Estado crea la organización judicial como una necesidad ineludible de orden, armonía y estabilización del orden jurídico, de lo contrario la organización social sería caótica.”²¹

Así como la función administrativa y la legislativa cuentan con los actos que son fundamentales de su quehacer, la función jurisdiccional también cuenta con un acto fundamental que es la sentencia²². Dicho acto se formula con la finalidad de dar solución a las

¹⁹ El acto legislativo se refiere a la acción por la cual se formula una regla general impersonal, abstracta y general ya sea que emane del Poder Ejecutivo o del H. Congreso de la Unión o de alguna autoridad con facultades para hacerlo. En el contexto del derecho parlamentario es la facultad para crear, modificar o extinguir relaciones de derecho, otorgada a un organismo o representante de la sociedad. En los estados donde impera una forma de gobierno con división de poderes, esta facultad corresponde al denominado Poder Legislativo. Consultado en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=5>

²⁰ Sierra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo...* p. 49

²¹ *Ibidem*, p. 52

²² La sentencia es la resolución judicial que decide definitivamente un proceso o una causa o recurso o cuando la legislación procesal lo establezca. Las sentencias, después de un encabezamiento, deben expresar en párrafos separados los antecedentes de hecho, los hechos que han sido probados, los fundamentos de Derecho y el fallo. Deben ir firmadas por el Juez, Magistrado o Magistrados. Asimismo, pueden ser dictadas de viva voz cuando lo prevea expresamente la legislación procesal aplicable. Consultado en: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/sentencia/sentencia.htm>

distintas controversias que se puedan suscitar en la vida cotidiana de la sociedad del Estado, cuando se quebrantan las normas o se tienen conflictos con respecto a la interpretación de las leyes. Por lo que podemos manifestar que “la función jurisdiccional es la función que normalmente se encarga al poder judicial y se define como la acción jurídica encaminada a la declaración del derecho, en ocasión de un caso determinado, contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada.”²³

Existen diversos juristas que emiten sus opiniones respecto de lo que se entiende por la función jurisdiccional o judicial desde el punto de vista formal, sin embargo en la presente investigación adoptaremos la opinión de que desde el punto de vista formal la función judicial “es la actividad que normalmente le corresponde al poder judicial”.²⁴ Así mismo también se puede manifestar que otro objetivo formal del poder judicial es el de impartir justicia cuando así se requiera mediante la interpretación de las normas y de la destreza de los integrantes del poder judicial con facultades para juzgar, conforme a las leyes expedidas por el legislativo.

Ahora bien, el acto legislativo y el acto judicial se encuentran estrechamente ligados, toda vez que el acto judicial depende del acto legislativo en cuanto a que el acto legislativo crea la ley general que el acto judicial tomará en cuenta para emitir la resolución de una controversia llevada a los tribunales encargados de impartir justicia.

El hecho de que el acto jurisdiccional dependa del acto legislativo, no quiere decir que estos actos sean iguales o semejantes, estos se diferencian en que el acto legislativo es un creador de situaciones jurídicas generales, mientras que el acto judicial o jurisdiccional es un creador de situaciones jurídicas particulares. Se manifiesta que si bien uno de estos actos tiene cierta dependencia del otro para nada son iguales y sus ámbitos de aplicación son distintos. También se puede manifestar que “la naturaleza jurídica de la sentencia descubre la intención de la ley y la aplica al caso en debate como objeto exclusivo de la resolución.”²⁵

Por consiguiente, se puede decir que el fin del poder judicial es expresar imparcialmente el derecho en los casos en los que existan controversias que sean de su competencia, ya que

²³ Sierra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo...*p. 53

²⁴ *Ibidem*, p. 54

²⁵ *Ibidem...*p. 56

es una actividad de ejecución de la ley hecha por el poder legislativo pero que responde a motivos, efectos, y fines diversos de los fines administrativos.

Una vez enunciadas brevemente las funciones de cada uno de los tres poderes, es de suma importancia hacer hincapié en que, si bien es cierto que el legislativo es la institución encargada de crear y modificar normas, no limita a los otros dos poderes para crear normas (Manuales, Políticas, Oficios circulares, Memorándums) que ayuden al correcto funcionamiento y operación de cada una de las instituciones que representan al poder ejecutivo legislativo y judicial.

Aun así se tiene que tomar en cuenta que las normas emanadas por los órganos administrativos de cada una de estos tres poderes, tienen que sujetarse a lo estipulado en las normas primarias creadas por el legislativo, es decir basándonos en la jerarquía de las normas, ya que de no hacerse así no existiría un orden normativo sería muy fácil perder el sentido administrativo y jurídico de la esencia de las funciones que le competen a cada una de las instituciones, no sólo del ejecutivo o del legislativo, sino de todas las instituciones que comprenden al Estado.

Además, el constitucionalismo actual ha llevado a los Estados a crear otro tipo de entidades o instituciones, no necesariamente incluidas, ligadas o sometidas a los poderes tradicionales, sino que se encuentran por fuera de su esfera de influencia y poder. En el caso mexicano, analizaremos en el próximo capítulo a los órganos del estado con autonomía constitucional que por tanto se encuentran fuera de la regulación de los otros poderes tradicionales.

3. Origen y desarrollo del derecho administrativo

Al derecho administrativo se le considera como rama del derecho público toda vez que esta regula las relaciones entre las personas o particulares con el Estado, cuando este hace uso de sus facultades conferidas en la constitución o bien normas secundarias, tal y como lo señala Eduardo García Máynez “ningún fenómeno de la vida privada o pública es ajeno al Estado”.²⁶

²⁶ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 61ª Ed., México, Porrúa, 2009, p. 135.

En estas instituciones recae el poder del Estado, pero como veremos en el desarrollo de la investigación, en cada uno de dichos poderes se aplica el derecho administrativo, ya que estos para su ejercicio y funcionamiento, requieren de normas internas para regular las actividades cotidianas, toda vez que el Estado cuenta con personalidad jurídica para realizar actos jurídico-administrativos, con la finalidad de regir su funcionamiento interno y externo.

El Estado puede ser visto como una persona moral, en virtud de que es un individuo que existe como persona no física, pero sí como una institución, como también lo plantea Francisco Porrúa quien manifiesta: “Los tres rasgos que derivan de la definición del Estado, como sociedad jerarquizada en vista del bien público o en forma más sencilla sociedad política soberana: personalidad moral, soberanía y sumisión al derecho”.²⁷

De esta manera podemos percibir que el Estado tiene personalidad jurídica para realizar todo tipo de procedimientos administrativos, ya sea internos o externos que garanticen su debida función y expresión. Sin embargo, para poder entender el derecho administrativo en toda su extensión, debemos analizar primero, aunque sea brevemente, el término mismo del cual nace, es decir, el derecho y sus perspectivas teóricas.

3.1 Derecho: el Derecho Positivo y el Derecho Natural

Las palabras orden y sistema jurídico se han presentado en algunos casos como distintas y en otros como idénticas, aunque considero de forma empírica, que el uso de la segunda es más común en nuestro país y es a la que nos ceñiremos, por lo que consideraremos para efectos del presente trabajo, que el sistema jurídico es la unidad donde se condensa toda existencia y movimiento del derecho.

Hablar de sistema jurídico en México nos permite hablar también de dos grandes corrientes en cuanto a la forma que se percibe: el monismo (centralismo) y el pluralismo. El primero, entendido como el monopolio estatal en la creación y construcción del derecho, dentro de una unidad, el segundo, es una corriente que busca superar el dualismo naturalismo-positivismo al concebir la coexistencia de sistemas jurídicos y su interrelación.

Ahora bien, no podemos negar que las bases de la tradición jurídica mexicana serán siempre, el naturalismo y el positivismo. La influencia de una u otra, ha tenido variaciones en el

²⁷ *Ibidem*, p. 323

desarrollo histórico de México. Se considera que, hasta el régimen porfirista, el derecho era concebido estrictamente positivo, y al ocurrir los sucesos de la Revolución Mexicana, inició una batalla en el plano filosófico entre los escépticos del régimen oficial, en los años postrevolucionarios. La academia y práctica mexicana, se vio fundamentalmente influida por el positivismo jurídico Kantiano, pero también, con los neokantianos que pretendieron ir más allá de dicho autor.

El derecho positivo es el conjunto de normas jurídicas escritas por una soberanía. Puede ser de aplicación vigente o no vigente, dependiendo si la norma rige para una población determinada, o la norma ya ha sido derogada por la promulgación de una posterior. No sólo se considera derecho positivo a la ley, sino además a toda norma jurídica que se encuentre emitida por un órgano competente dentro del propio sistema jurídico.

En otras palabras, el derecho positivo es el derecho que está escrito. A diferencia del derecho natural (inherente al ser humano) y del consuetudinario (dictado por la costumbre), el derecho positivo es impuesto colectivamente a favor de normar la convivencia de las personas, sancionado por las instituciones del Estado conforme a lo establecido en un código común un cuerpo de leyes escritas que, a su vez, pueden ser cambiadas por consenso. Se trata de leyes fundamentadas en un pacto jurídico y social. “Como teoría del derecho, el positivismo se vincula con la función represora del Estado, o sea, aquí el derecho, se concibe como el medio técnico para el ejercicio de la función coactiva del Estado. Esto se debe a que, en un Estado de derecho, la función coactiva supone una decisión judicial que se toma con fundamento en una regla preexistente a la que el Estado ha dotado de validez jurídica”.²⁸

El derecho natural es una doctrina ética y jurídica que postula la existencia de derechos humanos fundados o determinados en la naturaleza humana. Propugna la existencia de un conjunto de derechos universales, anteriores, superiores e independientes al derecho escrito, al derecho positivo y al derecho consuetudinario.

También se denomina derecho natural a una de las fuentes del derecho o de la justicia junto a la costumbre y el derecho positivo o escrito. No debe confundirse con el iusnaturalismo, un conjunto de pensadores o de escuelas de pensamiento que se inspiran en el derecho natural;

²⁸ Rojas Amandi, Víctor Manuel, *Filosofía del Derecho*, 2ª ed., Oxford, México, 2010, p. 301.

el derecho natural se refiere a un conjunto de normas o preceptos que nacen de la misma naturaleza o conciencia humana.

Otra concepción que podemos tomar en cuenta manifiesta que “el concepto de derecho natural procede de la corriente sofística griega de mediados del siglo V A.C. En su planteamiento original, se entendió por concepto de derecho natural aquello que es justo por su propia naturaleza, a diferencia de lo que resulta justo con base en las leyes humanas”.²⁹

Bajo el término iusnaturalista se agrupa a un conjunto de teorías sobre el derecho y la justicia que difieren en métodos y formas de fundamentación, pero que coinciden en sostener que existen ciertos mandatos o principios que por definición pertenecen al derecho, de modo que si el derecho positivo no los consagra y sanciona no es verdadero derecho. Dicho de otro modo, las teorías iusnaturalistas afirman que la legitimidad de las leyes positivas, que son el conjunto de normas efectivamente vigentes en un Estado, depende en último término de su concordancia con el derecho natural. Para su validez, el Derecho Natural, no requiere ser producto de un determinado procedimiento previamente establecido para la creación de normas jurídicas. El Derecho Natural es esencial a la naturaleza humana, y no creación del hombre.

Es precisamente natural, porque se funda en la naturaleza, pero ésta ha sido considerada desde diferentes enfoques. Para unos está fundada en la naturaleza divina. Para otros, se inspira en los dictados o mandamientos de la divinidad. En otra de sus versiones está el Derecho Natural apoyado y basado concretamente en principios de la Iglesia Católica. Para otros, está de acuerdo con la naturaleza humana; el hombre refleja su propia naturaleza en ese derecho para que sus normas tengan suprema calidad humana.

El Derecho Natural pretende ser original, genuino, correcto y desde luego, vigente de modo absoluto. Lo significativo, es que se trata de una concepción que requiere destacar básicamente la realización de los valores humanos. Es una acepción axiológica, que no requiere atender sólo a las formas, sino más bien a los contenidos valiosos y por ello siempre se le contrapone al Derecho Positivo, que sólo es formalmente válido por la razón de ser elaborado, aplicado y reconocido por el Estado, en el que impera el arbitrio de sus órganos de

²⁹ *Ibidem*, p. 258.

poder o gobierno y en el que la legalidad predomina sobre sus valores, si no es que los sustituye.

El fundamento de los derechos humanos se encuentra en el derecho natural. El derecho a la integridad moral y física, a la libertad, a la defensa legal, etc., constituyen una dotación jurídica básica igual para todos los hombres, por encima de toda discriminación. El origen de los derechos humanos no puede ser la Constitución, ni un convenio internacional, ya que esto implicaría que pueden ser suprimidos o modificados libremente por el legislador constituyente o por las autoridades firmantes de este convenio. Por lo tanto, dejarían de ser derechos fundamentales intangibles.

La doctrina del derecho natural en su expresión tomista que podemos llamar una teoría tradicional, es la única que consigue dar un fundamento y una finalidad al orden jurídico. Ese fundamento reside en la existencia de principios superiores a la voluntad humana, y a los cuales debe someterse. Así como el humano no se ha creado a sí mismo ni a la sociedad, tampoco quedan enteramente a su arbitrio las leyes que deben gobernarlo y regir el desenvolvimiento colectivo. Hay principios generales que se imponen como una necesidad racional a las determinaciones de los legisladores, porque derivan de la naturaleza misma de los seres humanos y de las exigencias de su vida en común, y esos principios son universales e inmutables, porque dan las normas básicas de la convivencia social en todas las épocas y lugares.

Así, es posible considerar que la corriente iusnaturalista de los derechos naturales, en su inicio, tiene una amplia influencia teológica porque posee, en esencia, una concepción de lo justo basada en la concepción divina que todos los seres humanos debemos tener, como la concepción moderna de los derechos humanos que se considera inherente a la persona. Sin embargo, una cuestión es el reconocimiento de esta realidad y otra la vigencia que deberá tener en el ejercicio de las libertades, de ahí que en la formalización del derecho natural debemos considerar aquellos aspectos que le permitan tener eficacia, validez y permitan su aplicación en la vida cotidiana.³⁰

³⁰ Morán Navarro, Sergio Arnoldo, "La influencia de los derechos naturales en la concepción moderna de los derechos humanos" en: *El Cotidiano*, 2016, mayo-Junio, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32545857006>.

3.2 Derecho Administrativo.

Es el derecho encargado de regular las relaciones del Estado con los particulares, así como de los particulares entre sí. También se puede definir al derecho administrativo como el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo. Aunque esta definición es un poco limitativa toda vez que no sólo son normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del ejecutivo, sino que también existen normas para regular la interacción del Estado con los particulares y estos con el Estado, a lo que también podríamos definir como derecho positivo.

Generalmente, se acepta que el derecho administrativo es el régimen jurídico de la administración pública, entendida como administración estatal (es decir, no limitada al poder ejecutivo), pero sólo se pueden considerar independientes de otras ramas del derecho en tanto las normas reguladoras de la organización y actividad administrativa son obligatorias y conformen un cuerpo coherente y sistemático especializado.³¹

Es por esta razón que aun cuando en el mundo antiguo ya podemos hablar de una “administración pública”, es hasta el momento en que se configura un orden regulador de la estructura y funcionamiento de la administración pública y sus relaciones con los administrados, de forma sustancial y diferenciada del derecho común, nos encontramos ante un derecho administrativo independiente, y existe consenso académico respecto a sus orígenes en Francia.³²

Se considera que la concepción de Estado impuesta en la Revolución Francesa de 1789 es la fuente próxima del derecho administrativo, pues al asumirse el concepto de “Estado de derecho” como uno de los principios rectores de dicho movimiento, se traduce en que las normas jurídicas no son sólo obligatorias para los gobernados, sino para el Estado mismo, por lo que la actividad estatal está invariablemente sujeta a reglas jurídicas.³³

³¹ Rodríguez, Rodríguez, Libardo, “La explicación histórica del derecho administrativo”, en: Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (coords), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Tomo I derecho administrativo*, UNAM, México, 2005, p.294.

³² Fernández Ruiz, Jorge, “Derecho administrativo mexicano, Surgimiento y evolución”, en: Carbonell Sánchez, Miguel y Cruz Barney, Oscar (coords) *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández, tomo I*, UNAM, México, 2015, p.p. 129-130.

³³ Rodríguez, Rodríguez, Libardo, *La explicación histórica...*p.295.

Al mismo tiempo que el derecho administrativo, surge la ciencia del derecho administrativo, principalmente a través de las aportaciones de numerosas leyes administrativas y jurisprudencias del Consejo de Estado francés del siglo XIX. A partir de este momento se da la separación de la actividad administrativa, incluso quedando inicialmente fuera de control judicial, pues se estatuyó mediante la ley 16-24 de 1790 (luego elevado a rango constitucional en 1791), que las funciones judiciales no alcanzaban a controlar la actividad administrativa, pero sin que ello significara dejar a la administración sin control, sino que para ello se crea la figura de la “administración-juez” por virtud de la cual los reclamos contra la administración se resuelven por el jefe del ejecutivo. El Consejo de Estado francés con el tiempo pasó a ser el precursor de una jurisdicción especializada que permanece vigente en la actualidad: la contencioso-administrativa.³⁴

Especialmente a través de la labor jurisdiccional, se comienzan a configurar los principios propios del derecho administrativo que lo continúan distinguiendo de otras ramas del derecho. En 1872, el Consejo de Estado francés obtiene el carácter de órgano jurisdiccional, al otorgarle competencia en las controversias con la administración, pudiendo tomar directamente las decisiones, y no sólo como asesor del ejecutivo, lo que dotó de independencia a dicho órgano, abandonando con ello la concepción de la administración como su propio juez, bajo un esquema de justicia retenida (por la propia administración), pasando ahora a una justicia delegada en dicho órgano, lo que se traduce en el principal antecedente de los tribunales administrativos. Con ello aparece el sistema de dualidad de jurisdicciones, en virtud del cual, hay una clara distinción entre la jurisdicción común que resuelve controversias entre particulares y una jurisdicción administrativa que conoce controversias en que forma parte la administración pública.³⁵

En 1873 se considera uno de los hitos en la conformación del derecho administrativo, ya que marca la separación definitiva de esta rama del derecho, cuando el Tribunal de Conflictos francés determinó en el “Fallo Blanco” que la actividad de la administración debe regirse por

³⁴ *Ibidem*, p.p. 297-299.

³⁵ *Ibidem*, p.299.

normas y principios especiales y diferentes de aquellos que se aplican a los particulares, situación que constituye la base del derecho administrativo.³⁶

Dentro de los principios de este derecho, entonces de nueva conformación, destacan el de legalidad, presunción de legalidad, culpa o falla del servicio como origen de responsabilidad (que posteriormente ha variado hacia la imputación objetiva y directa), el de dualidad de los contratos y bienes de la administración (el Estado actúa como particular y como autoridad), así como los principios rectores de la función pública.³⁷

En México, se considera que el derecho administrativo tiene antecedentes remotos desde el inicio de su propia independencia (aunque sin existir propiamente la distinción en dicha rama, como hemos comentado en párrafos anteriores), ya que la Soberana Junta provisional Gubernativa del Imperio Mexicano expidió entre otros, un decreto del 5 de octubre de 1821 en el que se habilitó y confirmó provisionalmente a las autoridades que ejercerán la administración de justicia y demás funciones públicas. Además de esto, existieron una serie de disposiciones de índole administrativa que permitieron ordenar la actividad gubernamental de la naciente nación.³⁸

Con la Constitución de 1824 se regula la expropiación, la facultad reglamentaria del ejecutivo, la creación del Distrito Federal. Al derogarse dicha constitución por el Estado centralista, desaparecen las administraciones públicas estatales y se crea una única administración pública. Restaurada la República en 1846 se regresa a la pluralidad de administraciones. La Constitución de 1857 aportó la distinción entre sanciones penales y administrativas, reservando a la autoridad judicial las primeras, y reservando las segundas a la administración, limitadas a reclusión de hasta un mes y multas. Es en la Constitución de 1917 cuando el derecho administrativo comienza a instrumentarse con mayor distinción, según analizaremos en el siguiente capítulo.³⁹

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Ibidem*, p.300.

³⁸ Fernández Ruiz, Jorge, "Derecho administrativo mexicano...p. 131.

³⁹ *Ibidem*, p.p. 132-134.

4. Evolución del derecho administrativo sancionador y sus principios.

En términos generales, el derecho administrativo sancionador estudia lo relativo a la potestad sancionadora de la administración, (*ius puniendi*), la cual Jaime Ossa define como una atribución propia de la administración que se traduce en la posibilidad jurídica de la imposición de sanciones a los particulares y aún a los funcionarios que infrinjan sus disposiciones, o a sus servidores que, en el ejercicio de sus funciones, transgreden sus mandatos o desconocen sus prohibiciones.⁴⁰

Una progresiva tendencia de despenalización (en un aspecto de política criminal), así como la distinción entre delito e infracción, dieron pie a un creciente interés para estudiar la naturaleza jurídica y alcances de esta facultad punitiva del Estado. Para el año 2000 en México, se comenzó a configurar y analizar la independencia del derecho administrativo sancionador, principalmente a través de la construcción jurisprudencial.

De primera mano podemos decir, que la relación del derecho administrativo sancionador con el derecho penal es muy cercana. La delgada línea que divide la tipificación penal de la administrativa es un problema abordado por la doctrina del derecho administrativo sancionador que se circunscribe a las siguientes teorías⁴¹:

- a) Teoría autonomista. Esta teoría lo identifica y relaciona como un derecho penal administrativo que tiene naturaleza y principios propios. Busca la represión de las infracciones de tipo administrativo que no constituyen delito.
- b) La dependencia relativa con el derecho penal. Sostiene que este derecho necesita bases paralelas a las del derecho penal, como son sus principios
- c) Teoría de un derecho administrativo sancionador. Reconoce una etapa de construcción y determina que los principios que la rigen, más que pertenecer al derecho penal, pertenecen al control y delimitación de la facultad punitiva del Estado.

Esta última teoría, que se considera como una teoría unitaria, conforme a la cual ambos fenómenos poseen idéntica naturaleza jurídica, constituye aquella que acompañará la

⁴⁰ Ossa Arbeláez, Jaime, *Derecho administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*, Colombia, Legis, 2000, p. 126

⁴¹ Góngora Pimentel, Genaro David, *El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana*, UNAM, México, (s.f.), p. 260, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2564/17.pdf>

investigación, ya que ante la deficiente regulación característica del derecho administrativo sancionador, procede la aplicación analógica de las disposiciones del derecho penal, que sirven como límite a la expansión sancionatoria administrativa. Así, ambas expresiones de una misma potestad, comparten el fin común, la protección de bienes jurídicos, la definición común de delito e infracción administrativa como acción típica antijurídica y culpable, la conexión por cuantía entre algunas figuras de delito e infracciones administrativas, las coincidencias regulativas, el principio *non bis in idem* entre otros aspectos.⁴²

5. Desarrollo del marco normativo de combate a la corrupción.

Etimológicamente, corrupción es una palabra que proviene del latín *corruptio*, compuesto por el prefijo “con” (unión o colaboración), el verbo “*rumpere*”, que significa partir, romper, hacer pedazos, destrozarse, estallar y el sufijo “*tio*” que indica una acción u efecto, de manera que el término hace referencia a la acción o el efecto de romper o hacer pedazos una unión o colaboración.⁴³

Definir la corrupción resulta complejo, en primer lugar, porque engloba numerosas conductas, no necesariamente tipificadas en la ley, y por otro lado, porque se practican a la sombra o de manera clandestina. Hay diferentes enfoques, pero uno de los aceptados es el adoptado por la organización Transparencia Internacional: el abuso del poder público para beneficio privado.⁴⁴

Desde un enfoque jurídico, la corrupción es la violación a una norma jurídica en la que se funda el Estado y el orden público, además de establecer las funciones y atribuciones al funcionario público y las actividades de la administración pública. Conforme a Belligni, el concepto jurídico de corrupción se enfoca más en las consecuencias. De esa forma, la corrupción es una forma particular de delito, y el corrupto, es aquel que se desvía de los deberes formales jurídicamente definidos, vinculados a su cargo, o viola las reglas establecidas para el ejercicio de la autoridad pública. Desde un enfoque de función pública, se centra en el

⁴² Regis Carrillo, Lorena E., “Derecho administrativo sancionador (parte general): Teoría general y práctica del derecho penal administrativo” en *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, vol. 43, núm. 127, enero-abril, 2010, p.p. 412-413.

⁴³ Martínez Gaitán, Enrique, *El desarrollo del combate a la corrupción y la agencia anticorrupción en México*, (Tesis de maestría), Maestría en Asuntos Políticos y Políticas Públicas, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis, 2018, p.19.

⁴⁴ Casar, María Amparo, *México: Anatomía de la corrupción*, 2a. ed., México, MCCI, 2016, p. 11.

señalamiento de una actuación realizada por el funcionario público, en su beneficio y en detrimento de las normas de la administración pública.⁴⁵

En el contexto internacional la integración del país a diversos entes internacionales y la suscripción de diversos instrumentos jurídicos (tratados y convenciones), dan cuenta del creciente interés de la comunidad internacional por limitar la corrupción. Entre los organismos internacionales que impulsan la agenda anticorrupción se encuentran el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de Estados Americanos y la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico. Dentro de los acuerdos multilaterales para prevenir y perseguir actos de corrupción destacan⁴⁶:

a) La Convención Interamericana contra la corrupción, aprobada por la Organización de Estados Americanos, el 29 de marzo de 1996.

b) La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, aprobada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, el 21 de noviembre de 1997.

c) La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por la Asamblea General el 31 de octubre de 2003.

Esta última es de gran importancia. La conferencia política para la firma de la Convención se llevó a cabo en Mérida, Yucatán, del 9 al 11 de diciembre de 2003. Tiene como finalidades, las de promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos. Entró en vigor el 14 de diciembre de 2005 y ha sido firmada por cuando menos 140 Estados y organizaciones regionales de integración económica. México la firmó el 9 de

⁴⁵ Martínez Gaitán, Enrique, *El desarrollo del combate...*p.p. 22-23.

⁴⁶ Eguía Casis, Alicia, "Corrupción en México, Normativa para eliminarla y percepción ciudadana", en: *Ciencia Administrativa*, núm. 1, 2014, p. 33.

diciembre de 2003 y la ratificó el 20 de julio de 2004, razón por la que se encuentra integrada a nuestro marco jurídico interno.⁴⁷

Para el buen ejercicio y funcionamiento de la administración pública se hizo necesario crear órganos de control y fiscalización, esto con la finalidad de que los procesos y los recursos que se ejercen para desarrollar las acciones fundamentales de la administración pública, sean ejecutados de manera transparente, eficaz y eficiente, como lo son la Auditoría Superior de la Federación (ASF), Secretaría de la Función Pública (SFP), los Órganos Internos de Control de las Dependencias Federales (OIC), La Auditoría Superior de cada uno de los Estados (ASE), Las Contralorías Estatales y la Contralorías Municipales.

La Auditoría Superior de la Federación es el órgano encargado de fiscalizar los recursos públicos que ejerce el gobierno federal, sus instituciones descentralizadas, sus instituciones paraestatales, así como también al Poder Legislativo, Poder judicial, Estados y municipios, en cuanto a los recursos federales que les son asignados y ejecutados por estos, además también fiscaliza a los particulares que reciben recursos públicos federales.

El antecedente directo de esta institución es la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual tuvo su origen con las reformas a la Constitución del año 1824, mediante la cual se estableció la obligación del poder ejecutivo de rendir cuentas de la ejecución de los recursos públicos que se manejaban, así como también se le otorgaron facultades al congreso para fijar los gastos que la nación tuviera la necesidad de hacer, además de poder realizar la revisión de las cuentas anuales del Gobierno. Aun así, no fue hasta el año de 1978 cuando se creó la ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en la que se le definió como el órgano de control y fiscalización dependiente de la cámara de diputados, la cual tenía como principal encargo el de revisar las cuentas públicas del gobierno federal, así como el manejo de los fondos públicos del Distrito Federal.

Ahora bien, el 20 de julio del año 1999 el Congreso de la Unión, mediante las reformas constitucionales a los artículos 73, 74, 78 y 79, estableció la entidad de fiscalización superior de la federación, en este mismo sentido el 20 de diciembre del año 2000 el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, mediante la cual se crea la

⁴⁷ *Idem.*

Auditoría Superior de la Federación. Así mismo se estableció que la principal función y atribución de la Auditoría Superior de la Federación era la de fiscalizar la cuenta pública y hacer del conocimiento de la Cámara de Diputados los resultados.

La finalidad de la Auditoría Superior de la Federación o bien de la fiscalización superior, consiste en verificar si la ejecución de los programas de gobierno se ajusta a los términos y montos aprobados; verificar si en las partidas correspondientes fueron aplicados los montos de ingresos y egresos; comprobar si los indicadores establecidos fueron aplicados, medidos o se obtuvieron los resultados esperados en cada una de las partidas; así como determinar si los recursos que provienen de los programas de gobierno se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron de conformidad a lo establecido por las leyes, entre otras.

La Secretaría de la Función Pública es parte integrante del denominado gabinete legal del gobierno federal a cargo del presidente de la república tiene por encargo diseñar planear y ejecutar las políticas públicas en materia de control interno, así como también la evaluación de la gestión gubernamental, para que con esto se logre inspeccionar el gasto público, crear normatividad administrativa con la finalidad de que los procesos de la administración pública tengan mayor claridad y transparencia en el ejercicio de las funciones administrativas, y con ello prevenir actos de corrupción por parte de los servidores públicos que integran la administración, así como de terceros.

En el año 2007 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la Organización de los Estados Americanos (OEA), firmaron un memorando de entendimiento en el cual se insta un marco de cooperación por la iniciativas anticorrupción que se plasmaron en la ya mencionada Convención Interamericana contra la corrupción, lo cual originó que los países participantes en esta convención incluyeran en sus ordenamientos constitucionales sistemas anticorrupción que permitieran dar certeza de la transparencia y eficacia del actuar de los funcionarios públicos de cada una de las instituciones que conforman los distintos Estados.

Con la reforma constitucional en materia de anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de Mayo del 2015, a través de la cual se crea el Sistema Nacional Anticorrupción, se emiten diversas leyes secundarias con la finalidad de dar certeza jurídica a los actos realizados por los servidores públicos en su actuar laboral.

La reforma constitucional tiene como ejes principales las atribuciones que se le conceden a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), a la Secretaría de la Función Pública (SFP), al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. La conformación de un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana. También, se le concede las facultad al Congreso de la Unión, de emitir una ley general que establece las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno, se contempla la figura de órganos internos de control con los que deberán contar los entes públicos federales, estatales y municipales. La reforma contempla la obligación de los servidores públicos de declarar los conflictos de interés y castigos para quienes incurran en éstos, se contemplan sanciones severas a los servidores público y/o particulares que incurran en actos de corrupción, entre otros.

El 18 de julio del 2016 se publican en el Diario Oficial de la Federación, las leyes secundarias que dan vida el Sistema Nacional Anticorrupción, dentro de las cuales destaca que, se crearon cuatro leyes (Ley General Del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación) y se reformaron tres (Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Código Penal Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), con la finalidad de mejorar el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción.

La importancia de la difusión de las leyes emanadas del Sistema Nacional Anticorrupción es vital, toda vez que, si bien es cierto que el desconocimiento no exime de la responsabilidad, es importante que los funcionarios públicos, con la finalidad de actuar siempre en el marco de la legalidad, estén debidamente capacitados en materia de anticorrupción, con el fin de evitar posibles faltas administrativas de cualquier índole. Con estas capacitaciones se pretende que no incurran en una falta por desconocimiento de las normas aplicables en cada uno de sus deberes.

CAPÍTULO II. EL ESTADO ACTUAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

1. La división de poderes en la Constitución mexicana.

Siguiendo las ideas de Montesquieu y Locke, el artículo 49 de la Constitución mexicana establece que no podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o grupo de personas, señalando que para el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, éste se divide en tres: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Ahora bien, podemos decir, que, aunque la división del poder público no es rígida, porque la separación de poderes es una forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder público, pero debe haber una coordinación, una flexibilidad entre los poderes de la Unión, sin perjuicio del diseño de pesos y contrapesos.⁴⁸

Debemos afirmar que, pese a la separación formal de funciones, en la práctica el poder ejecutivo ha contado con preeminencia sobre el resto de los poderes, además que en últimos años se adoptado la creación de organismos que formalmente no pertenecen a ninguno de los poderes tradicionales, mediante cláusulas habilitantes del poder legislativo.

Ahora bien, el hecho de tener un presidencialismo fuerte, tuvo como consecuencia que todo proceso de reforma así fuese en materia administrativa, del texto constitucional, en materia política, o de reestructuración del funcionamiento de los poderes públicos, estuviera dominada por el Poder Ejecutivo.⁴⁹

Pero a partir del Mandato José López Portillo, se comienzan a modificar atribuciones tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito, así como al Poder Legislativo al otorgarle la facultad exclusiva de estudiar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Cuenta Pública.⁵⁰

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1983-1988), las reformas constitucionales solían clasificarse en ocho grupos: 1) Responsabilidades de los servidores públicos; 2)

⁴⁸ López Díaz, Roberto, "Evolución de los poderes públicos...(s.p.)

⁴⁹ *Ídem.*

⁵⁰ Cabrera Acevedo, Lucio, La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente José López Portillo (1977-1982), 1a ed., SCJN, 2004, p. 63.

Reformas de carácter judicial; 3) Reforma municipal; 4) Derechos sociales; 5) Subcapítulo económico; 6) Reforma política-electoral; 7) Reformas al Distrito Federal; 8) Reformas a los poderes legislativo y ejecutivo.⁵¹

Con Carlos Salinas de Gortari al frente del Poder Ejecutivo se reprivatizó la banca, y se aprobaron reformas a la propiedad privada de la tierra, reformas en materia religiosa, educativa, sobre monopolios; se da autonomía al banco central, y se reforman los partidos políticos y el Tribunal Federal Electoral, reformas al Distrito Federal, al Congreso y al Poder Judicial.

Con el rompimiento del sistema de gobierno de partido único, al finalizar el sexenio de Ernesto Zedillo la conformación del Congreso de la Unión, y del Poder Judicial de la Federación con una importante reforma constitucional, impulsó un nuevo equilibrio en las relaciones de los poderes públicos.⁵²

En los tres sexenios subsecuentes (Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto), por presión de otros grupos políticos, así como por el cumplimiento de diversos instrumentos internacionales, se dan diversas reformas políticas y administrativas, que repercuten en la reordenación de competencias y asunción de funciones públicas y legislativas. Es uno de los tres poderes que conforman el Estado el cual tiene como finalidad la creación de leyes y reglamentos para que, la vida política, económica, administrativa y social del Estado pueda llevarse a cabo bajo los términos y condiciones que el contexto político y social del Estado están teniendo, dentro de determinado tiempo o época, en la que se esté desarrollando.

Actualmente, conforme al artículo 50 de la Constitución General, el poder legislativo se deposita en un Congreso de la Unión (Congreso General) dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. La cámara de diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos por mayoría relativa, así como por 200 diputadas y diputados electos por el principio de representación proporcional, renovándose todos los escaños cada tres años.

La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadoras y senadores, dos electos en cada Estado y en la Ciudad de México, por el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Las treinta y dos senadurías restantes serán elegidas según

⁵¹ López Díaz, Roberto, "Evolución de los poderes públicos...(s.p.)

⁵² *Idem.*

el principio de representación proporcional. Los cargos se renuevan en su totalidad cada seis años.

En términos del artículo 94 de la Carta Magna, el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, contando con un Consejo de la Judicatura Federal como órgano de administración y vigilancia.

De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su capítulo III denominado “del poder ejecutivo”, en su artículo número 80, manifiesta que el poder ejecutivo para su pleno ejercicio se deposita en una sola persona. También en artículos subsecuentes se plasma la forma de modo y tiempo en que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos estará en funciones, así como el proceder respecto de las ausencias del Presidente de la República. Otro aspecto importante que se manifiesta en la constitución en su art. 89 en donde se plasman las obligaciones del presidente, de las cuales se puede decir que destacan por su importancia:

a) Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

b) Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

c) Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

d) Disponer de la Guardia Nacional;

e) declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

f) Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo;

g) Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado;

h) Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

i) Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

j) Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado.

Como se puede observar dentro de las principales obligaciones que tiene como objeto el poder ejecutivo es el bien público, esto de conformidad al tipo de atribuciones que le son conferidas con base en los elementos formales del bien público, los cuales de acuerdo con Francisco Porrúa, consisten en la necesidad de orden y paz, necesidad de coordinación, que es también orden pero desde este especial punto de vista, y la necesidad de ayuda de aliento y eventualmente de suplencia de las actividades privadas.

Otro aspecto importante que se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto del poder ejecutivo, se consagra en el artículo 90 el cual manifiesta que La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que, estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación, de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. En este mismo sentido también se plasma que las leyes serán las que determinen las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo, o bien entre las paraestatales y las Secretarías de Estado.

Ahora bien también es relevante mencionar que la importancia de la ejecución de los trabajos por parte del ejecutivo, es el acto administrativo, mediante el cual una autoridad administrativa dentro de sus facultades manifiesta o declara su voluntad sobre los derechos intereses o voluntades de otros sujetos, ya sean estos entes públicos o privados toda vez que,

“la función administrativa consiste en tomar decisiones particulares, creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de actos condición y de actos subjetivos y se encamina a la satisfacción de las necesidades de interés público.”⁵³

Cabe decir que, de los tres poderes de la Unión, el ejecutivo es el único que se encuentra depositado en una sola persona y no en un órgano colegiado. Cada uno de estos poderes desempeña funciones formales de un tipo y materiales de dos tipos, es decir, aun cuando tienen formalmente determinada una función específica, ejecutiva, legislativa y judicial, realizan materialmente funciones de los otros poderes.⁵⁴

Por ejemplo, el Ejecutivo desempeña funciones formalmente administrativas y materialmente legislativas y jurisdiccionales, ya que además de emitir reglas generales (Reglamentos de leyes, resoluciones misceláneas fiscales), también cuenta con órganos jurisdiccionales adscritos (Juntas de Conciliación en proceso de extinción, Tribunales Burocráticos, Tribunal Administrativo a nivel federal, Tribunales Agrarios, entre otros). El Poder Legislativo, además de su función formal, materialmente emite normas administrativas (ejecutivas) y cuenta con entes cuasi jurisdiccionales (Comisiones internas y órgano superior de fiscalización). El poder Judicial legisla mediante los acuerdos generales, y también emite disposiciones administrativas.

Por otra parte, la irrupción de la figura de los órganos constitucionales autónomos en el año de 1993 trajo consigo cuestionamientos al principio de división de poderes ya que por definición no se encuentran subordinados a los poderes ejecutivo, legislativo ni judicial y cuentan con una paridad jerárquica respecto de estos. Se considera que su creación no altera la teoría tradicional de división de poderes, porque el hecho de no pertenecer a los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado mexicano. Sus características principales son, que su creación se estipula directamente en la Constitución y cuentan con una legislación secundaria que reglamenta las bases constitucionales; tienen relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado; cuentan con autonomía funcional y financiera; atienden a

⁵³ Consultado en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledi/borja_s_h/capitulo5.pdf

⁵⁴ Zeind Chávez, Marco Antonio, *Poder ejecutivo y órganos constitucionales autónomos: dos lecturas de la división de poderes*, Nexos, 2019, recuperado de <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9596>

funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.⁵⁵

Ahora bien, podemos decir que los poderes públicos conforme a nuestro sistema constitucional, aunque mantiene la tradicional división de poderes, esta no es tan tajante porque no significa la inexistencia de coordinación entre estos, pero tampoco sus funciones son estrictas, ya que si bien tienen una función determinada, ejecutan materialmente otro tipo de funciones. Además, con los organismos constitucionales autónomos se tiene instituciones que no están subordinadas a los poderes tradicionales.

2. La Norma Jurídica. Jerarquía de las normas administrativas

2.1 La norma jurídica

Se tiene que destacar que el derecho administrativo mexicano es positivista, con lo cual se infiere que todas las formas de actuar en este derecho se encuentran reglamentadas y que el ejercicio de sus atribuciones se encuentra en normas establecidas para su funcionamiento, motivo por el cual es de relevancia establecer lo que es la norma y en particular, la norma jurídica.

Existen diversas teorías respecto a las concepciones del significado de la norma, la mayoría de ellas en un sentido filosófico, en el entendido de que esta es creada con la finalidad de dar solución a un problema social, económico, o histórico que se presente en la actualidad con la finalidad de que pueda ser controlado, tal y como la manifiesta Rojas Amandi quien hace mención: “la naturaleza de la norma jurídica se debe de buscar en el complejo de fenómenos psicosociales e histórico políticos en que se integra y se desarrolla la vida del hombre”.⁵⁶

Ciertamente, se puede decir que la sociedad que se encuentra dentro del territorio de un Estado, es la fuente y esencia de la creación de las normas, toda vez que dependiendo de los acontecimientos político- sociales que acontecen dentro de cada Estado, se tiene que legislar

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ Rojas Amandi, Víctor Manuel, *Filosofía del Derecho*, 2ª ed., México, Oxford, 2010, p. 82

para poder tener el control de estos acontecimientos, ya que el orden social implica una predisposición de los miembros del grupo a adoptar cierta actitud ante un fenómeno social considerado típico.⁵⁷

Hay que recalcar que dentro de un Estado se encuentran diversos grupos sociales, los cuales tienen pretensiones y necesidades diferentes unos de otros, sin embargo no es posible crear normas para cada uno de estos grupos sociales, ya que de ser así existirían un sin fin de normas que por cuestiones de tiempo y avances tecnológicos y culturales no podrían ser cambiadas constantemente, motivo por el cual el legislador tiene que hacer un estudio amplio, con la finalidad de que en pocas normas pueda abarcar las necesidades que se requiera para reglamentar a la mayoría de los grupos sociales que existen dentro del Estado.

Otro factor importante que se tiene que tomar en cuenta, es la clasificación de las normas, ya que no todas las normas son iguales o se enfocan a determinados grupos sociales o instituciones, sino que éstas tienen ciertas características y criterios de función y aplicación. En razón de los principales criterios de clasificación de las normas, se clasifican desde las acepciones de: ámbito espacial, temporal, material, personal, de su jerarquía, de sus sanciones, de su cualidad, de sus relaciones de complementación, de sus relaciones con la voluntad de los particulares.⁵⁸ Hay que hacer la distinción de la clasificación de las normas desde el punto de vista de su jerarquía ya que no todas las normas son iguales en grado, partiendo de las acepciones como ya se dijo de su jerarquía, de su ámbito espacial, es decir del territorio que comprenden.

Se puede manifestar que todas las normas son importantes, y deben ser cumplidas, más sin embargo cada una de estas debe de ser elaborada no solo en base a su naturaleza, sino que también en base a jerarquías, para que cada una de ellas no se contraponga con la otra y existan lagunas dentro las normas. Por lo cual podemos manifestar que las normas son un conjunto de reglas, que tienen como función específica regular las conductas de los grupos sociales de cierto territorio, para que con esto se pueda ejercer el Estado de derecho de cada

⁵⁷ *Ibidem.* p. 91

⁵⁸ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio(...)* pp. 78,79.

uno de los territorios que conforman el Estado o País, y se conserve el orden social dentro de éste.

Ahora bien, es importante manifestar que una norma es una orden general que tiene por objeto regular la conducta de otros, es decir un mandamiento por el cual se pretende obligar a que las normas sean cumplidas y se distinguen del consejo de la recomendación toda vez que estos no pretenden obligar a las personas a las cuales se le recomienda o se les aconseja algo.⁵⁹

Ciertamente se puede decir que la norma es una orden general toda vez que no va encaminada o dirigida a una persona en particular, sino que va encaminada a hacia una sociedad de determinado Estado con la finalidad de que se le dé cumplimiento y a su vez conservar el orden social y el estado de derecho.⁶⁰

También es importante hacer mención que las normas son dadas o emitidas, por aquellas personas o instituciones que cuentan con la facultad de crearlas y expedirse dentro de un Estado, como puede ser el Presidente de la República, el Congreso de la Unión o bien por el Poder Judicial, esto en virtud de la facultades que les otorga la carta magna, o bien hablando de otro tipo de normas también se encuentran las normas éticas y morales, las cuales pueden estar adaptándose o reformulándose de conformidad con las reglas o costumbres de determinada sociedad o grupo social.

Otro aspecto relevante dentro de la concepción norma es que el final se debe de precisar que es con el fin de regular la conducta de otros, es decir que el ordenado realice o se abstenga de una determinada conducta⁶¹. Con lo cual se deja de manifiesto que el ordenado tiene la opción de realizar ciertas conductas o bien de abstenerse de realizarlas, a sabiendas de que existen normas que puedan prohibirlo o bien aceptarlo.

⁵⁹ Villoro Toranzo, Miguel, "La norma jurídica y sus caracteres", en: *Revista de la facultad de Derecho de México*, núm 111, (s.f.) <https://revistascolaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/27194/24541>

⁶⁰ El estado de derecho puede definirse como un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos: consultado en: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/what-is-the-rule-of-law/>.

⁶¹ La conducta está relacionada a la modalidad que tiene una persona para comportarse en diversos ámbitos de su vida. Esto quiere decir que el término puede emplearse como sinónimo de comportamiento, ya que se refiere a las acciones que desarrolla un sujeto frente a los estímulos que recibe y a los vínculos que establece con su entorno.

Una vez manifestada la importancia que tienen las normas y el impacto que tienen en la sociedad, es significativo mencionar la concepción de las normas jurídicas y la función que éstas tienen en los distintos procesos jurídicos que se lleven a cabo en las diversas áreas de la administración pública, esto con la finalidad de estar en condiciones de comprender la importancia que tienen las distintas normas aplicables en la administración pública. Ahora bien, antes de entrar en el tema de las normas jurídico-administrativas, y la relevancia que estas tienen en los procesos administrativos se tiene que conceptualizar qué son las normas jurídicas y cuál es su ámbito de aplicación.

La norma jurídica, debe entenderse como una de las muchas conceptualizaciones de la norma, es decir, la norma jurídica es una de las muchas ramas de la norma, ya que existen normas morales, normas religiosas, normas naturales, etc., por lo cual la norma jurídica forma parte de las diversas conceptualizaciones que conforman la norma. Ahora bien “la norma jurídica puede entenderse como una especie de las normas en general, que se caracteriza solo por el hecho de que pertenece a un sistema jurídico”⁶²

En muchas ocasiones los juristas suelen interpretar el concepto de la norma, con un método de sanción para controlar el orden social en términos punitivos, en contra de la sociedad que no se adapte a estas normas, sin embargo las normas en su totalidad, no son todas punitivas, ni tampoco se originan con la finalidad de generar sanciones, sino que también son de orden sistemático para reglamentar estructuras de orden organizacional para entidades administrativas o bien de creación de instituciones.

También es preciso manifestar que la teoría de la norma como sanción condicionada, entiende las normas jurídicas como imperativos hipotéticos o técnicos, es decir, no dicen que se debe de hacer algo sino que cuando se requiere evitar la sanción se debe de hacer algo, es este sentido lo que hace diferente a las normas jurídicas de las normas éticas o morales no sólo por los criterios de validez, sino también porque la norma jurídica no establece obligaciones.⁶³ Ciertamente existe una clara distinción entre las normas jurídicas y las demás normas, más sin embargo la teoría de que las normas jurídicas no establecen obligaciones no es correcta, ya

⁶² Sieckmann Jan, “Capítulo 24, norma jurídica”, en: Fabra Zamora, Jorge Luis y Núñez Vaquero, Álvaro (coords.), *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho*, México, vol. 2, 2015, p. 905.

⁶³ *Ibidem*. p. 906

que las normas jurídicas pueden establecer derechos y obligaciones, no solamente derechos, tal y como se establece en las normas del tipo civil, penal y administrativo entre otras.

Ahora bien, es preciso decir que la norma jurídica debe ser entendida como el conjunto de derechos, obligaciones y sanciones que se plasman a manera de ordenamientos jurídicos, con la finalidad de establecer un orden jurídico social, dentro de las distintas disciplinas que integran al derecho positivo, y que servirán como contención de un desorden social con respecto a los distintos procesos jurídico- económico, sociales, civiles y administrativos etc.

2.2 La Ley.

La palabra ley es con frecuencia utilizada por la mayoría de la población, y con mucha frecuencia está ligada con el derecho, como si la ley fuera la única fuente del derecho, aunque en realidad es que la ley es solo una de las distintas fuentes del derecho que existen. La ley es una norma jurídica, ya que contiene un conjunto de preceptos dictados por una autoridad, mediante la cual se mandata o bien se prohíben ciertas conductas u actos, en común acuerdo por los integrantes del poder legislativo.

Otro rasgo importante de la ley, es que cuenta con ciertas características especiales, que la hacen ser partícipe o habituarse dentro de las normas jurídicas. Estas características con las que cuentan la ley son:

1. Es una norma abstracta e impersonal, toda vez que estas no se emiten para regular o resolver casos individuales, ni para personas o grupos determinados, su impersonalidad y abstracción las conducen a la generalidad.
2. Es una norma general y permanente, hasta en tanto el poder legislativo decida abrogar o derogar.
3. Es bilateral ya que se debe considerar que la relación jurídica ha de darse necesariamente, entre dos sujetos, uno activo y otro pasivo, o sea, uno investido de una facultad a la que corresponde una obligación de otro.
4. Es imperativa, dado que se sobrepone a la voluntad de los sujetos cuya conducta encauza, independientemente que la voluntad de éstos pudiera ser contraria a la ley.
5. Coercitiva, porque la norma se impone por una voluntad superior, el Estado, y significa la capacidad de la norma para hacerse obedecer, contra y sobre las

actitudes en contrario de los sujetos cuya conducta someten, para garantizar su cumplimiento.

Ahora bien, es de suma importancia manifestar que ley y derecho no son lo mismo, toda vez que el derecho abarca mucho más contenido que el que la propia ley pueda abarcar dentro de lo que en esta se encuentra plasmado, es decir, el derecho se nutre de más fuentes que la ley y persigue una finalidad más compleja que la de asegurar el orden. Habría que decir también que la ley no puede implementar cualquier tipo de orden, ya que no se trata de que los actos se obtengan a cualquier precio.⁶⁴

2.3 Reglamento.

La noción del reglamento refiere una serie ordenada de normativas, cuya validez depende del contexto, es decir se puede reglamentar la forma de organización interna de alguna institución, o bien se pueden reglamentar ciertos aspectos del contenido de alguna ley que requiera por su naturaleza que sus preceptos tengan un poco más de claridad al momento de ejecutar la acción prevista en la ley.

También podemos manifestar que el reglamento es la norma jurídica dictada por el poder ejecutivo, de rango inferior a la ley y que por esa razón resulta controlable por los tribunales del órgano jurisdiccional contencioso administrativo. En este mismo sentido es importante manifestar que su naturaleza normativa, su procedencia del gobierno o administración pública y su rango inferior a la ley y su control judicial son sus rasgos característicos.⁶⁵

Dicho lo anterior podemos manifestar que, dentro del ámbito jurídico, para que un reglamento pueda tener validez, este debe de contar con las siguientes características:

1. Tiene un rango inferior a la ley.
2. Para que pueda entrar en vigor, es necesario que este sea publicado en el Diario Oficial de la Federación o bien en los periódicos oficiales de cada una de las entidades federativas.

⁶⁴ Otero Marga Milagros, "Un tipo de Ley. La norma Jurídica", en: *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 33, (s.f.), p. 201, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/11508/10537>.

⁶⁵ Peñaranda Ramos José Luis, *El reglamento como fuente específica del derecho*, Universidad Carlos III de Madrid, (s.f.), p. 6, <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/instituciones-basicas-derecho-administrativo/lecciones-1/Leccion4.pdf>

3. En ningún contexto pueden regular materias que se han determinado que solo se puede regular mediante la ley.
4. Bajo ninguna circunstancia pueden contravenir la ley que les da origen o cualquier otra, que trate de tema del que se está regulando.
5. Solo tendrán vigencia hasta en tanto no se cree otro reglamento o norma de igual o mayor jerarquía que los modifique.

Los reglamentos se pueden clasificar en tres tipos de acuerdo con la distinción elaborada por Lorenz Von Stein, el cual los cataloga de la siguiente manera:

Reglamentos Ejecutivos (*secundum legem*): son aquellos cuya función es la de desarrollar, complementar, o bien ejecutar las leyes, es decir son aquellos reglamentos a los que remite la ley, con la finalidad de completar sus mandatos y conforme a su noción clásica constituyen el complemento indispensable de la ley, toda vez que aportan la regulación indispensable para la aplicación de la ley, pero sólo la indispensable.⁶⁶ Podemos manifestar como ejemplo de la presente clasificación de reglamento, el reglamento de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, lo cual complementa lo establecido en la ley, con la finalidad de que los procesos que se establecen en esta sean un poco más claros al momento de su ejecución.

Reglamentos Independientes (*Praeter legem*): Son aquellos que se dictan para regular materias sin que exista ni remisión por parte de la ley y sólo en materias que no se encuentran reservadas por la ley.⁶⁷ En consecuencia podemos manifestar que dichos reglamentos son aquellos que su función, entre otras cosas sirven para normar a algunas instituciones que no se encuentran bajo la tutela de alguna ley, o bien para normar o regular materias que no se encuentren contempladas en la ley y se haga necesario que se regule.

Reglamentos de necesidad (*contra legem*): Son aquellos que contienen normas reglamentarias que dicta la administración, con carácter de excepcional y transitorio con la finalidad de hacer frente a situaciones de emergencia, que faculte a un alcalde a adoptar las medidas necesarias en supuestos de calamidades públicas o situaciones de riesgo para las

⁶⁶ *Ibidem.* p. 17.

⁶⁷ *Ibidem.* p. 18.

personas y bienes con la obligación de dar cuenta al pleno.⁶⁸ En cuanto a los reglamentos de necesidad es prudente manifestar que son aquellos por medio de los cuales se pueden regular o normar las situaciones en las cuales por motivos de causa mayor se haga necesario crear y publicar un reglamento de estas características. Un ejemplo para desarrollar un reglamento de este tipo, sería en materia de protección civil, cuando existan desastres naturales y se tengan que normar ciertas acciones que no se encuentren establecidas en las leyes o reglamentos que se encuentren vigentes.

Por todo esto es prudente manifestar que los reglamentos, son normas jerárquicamente inferiores a la ley, y que tienen la finalidad de complementar, desarrollar ideas que en la ley se encuentran vagamente descritas, así como también pueden no desprenderse de alguna ley pero sirven para normar actividades o conductas que no se encuentren previstas en la ley, siempre y cuando estos ordenamientos no se contrapongan con otros instrumentos normativos de igual o mayor jerarquía que los que se pretende regular, y por último los que sirven para regular acciones en casos de fuerza mayor y que estas no se encuentren contempladas en los reglamentos y/o leyes vigentes al momento de la creación de estos.

2.4 Políticas y lineamientos.

Dentro de la ejecución de los procesos de las instituciones de la administración pública, en ocasiones se requiere de la aplicación de directrices para procesos específicos, en los cuales se debe aplicar ciertos criterios y reglas claras para su ejecución y seguimiento, es por esto que la administración pública en este tipo de situaciones recurre a generar políticas y lineamientos para el desarrollo de las actividades que así lo requieran, siempre y cuando no se contrapongan con normas de mayor jerarquía que estas.

Existen países en Latinoamérica que han evolucionado en materia administrativa un poco más que en nuestro país, uno de ellos es Bolivia ya que sus cortes identifican plenamente las concepciones de los que son las políticas, es por esto que citamos al Tribunal Supremo boliviano el cual expresa que “las políticas son concebidas como un conjunto de procesos deliberadamente diseñados y planificados, con objetivos, estrategias y cursos de acción establecidos. En tal sentido una política es una directriz general, que institucionaliza la

⁶⁸ *Idem.*

intervención pública sobre un problema identificado como prioritario. No requieren de indicadores, línea base, ni argumento o justificativo más que la iniciativa institucional, que busca la claridad del accionar dentro de la institución”.⁶⁹

Ahora bien con respecto a la definición de lineamiento, podemos manifestar que es el “programa o plan de acción que rige a cualquier institución. De acuerdo a esta aceptación, se trata de un conjunto de medidas, normas y objetivos que deben respetarse dentro de una organización. Si alguien no respeta estos lineamientos, estará en falta e incluso puede ser sancionado, dependiendo de la gravedad de su acción”.⁷⁰

Es correcto definir a las políticas y lineamientos administrativos como el conjunto de normas y directrices, que las instituciones que conforman la administración pública Federal, Estatal y Municipal, utilizan con el fin de establecer pautas y controles dentro de los procesos operativos y administrativos, que cada una de estas instituciones tienen que llevar a cabo en sus funciones diarias de una manera adecuada y transparente.

2.5 Acuerdos Administrativos.

Los acuerdos administrativos son resoluciones tomadas por uno o varios funcionarios, con facultades previamente establecidas en las normas correspondientes, para ejecutar acciones administrativas y operativas en una o varias dependencias de la administración pública Federal, Estatal y Municipal a fin de establecer mejoras en los procesos administrativos de una o varias instituciones.

Es importante mencionar que los acuerdos administrativos si bien son actos unipersonales o pluripersonales dictados por funcionarios con facultades para hacerlo, estos no pueden realizar acciones que se encuentren fuera de la norma, es decir, todos los actos administrativos que planeen plasmar dentro de un acuerdo administrativo tienen que estar fundados y motivados jurídicamente, en las normas existentes en ámbito en el que se planea realizar el acuerdo administrativo, ya que de no ser así dicho acuerdo o acuerdos serían jurídicamente nulos ya que estos no pueden contravenir las normas previamente establecidas.

⁶⁹ Tribunal Supremo de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia, (s.t.), (s.f.), <https://tsj.bo/politicas-y-lineamientos/>

⁷⁰ Definición de, *Qué significa lineamiento*, (s.f.), <https://definicion.de/lineamiento/>

En el derecho administrativo mexicano se encuentran diversas acepciones del acuerdo administrativo, sin embargo se considera acertado decir que “el acuerdo administrativo no es definido comúnmente, sino que se explica en función de los principios y normas jurídicas aplicables a las facultades y a la estructura del Poder Ejecutivo Federal, su potestad y el rango jerárquico de los órganos subordinados a éste, no solamente para integrar la estructura, sino también para auxiliarlo en el ejercicio de dichas facultades”.⁷¹

De modo que, el acuerdo administrativo en función de las acciones a realizar en la administración pública, tiene como finalidad la de auxiliar a las leyes y reglamentos previamente establecidos en la función pública, así como también crear derechos y obligaciones a los subordinados del funcionario o funcionarios que se han sistematizado con sus respectivas estructuras o bien interinstitucionalmente, para crear reglas de operación coordinadas para el mejor funcionamiento y operatividad de una o varias instituciones de la administración pública ya sea federal, Estatal, o bien sea Municipal, que es precisamente en este último nivel de gobierno en donde más es utilizado el acuerdo administrativo, a través de la figura del Cabildo Municipal.

2.6 Oficios circulares.

Los oficios circulares o circulares, también son parte de las normas que integran al derecho administrativo ya que, en ellas el titular de alguna institución puede girar instrucciones a sus subordinados a fin de eficientar los procesos que se realizan en la institución en la cual se está emitiendo el oficio circular. Otro rasgo relevante a mencionar de este documento es que, al igual que el acuerdo administrativo dicho documento puede ser emitido por el titular de alguna institución, o bien pueden participar en la emisión y firma diversos titulares de instituciones, cuando así sea necesario para el mejoramiento de los procesos en las que las distintas instituciones puedan estar entrelazadas.

Un aspecto importante de los oficios circulares es que toda instrucción que se pueda emitir a través de ellos, debe de estar fundada y motivada todas vez que en si bien en escala de jerarquía con otras normas, esta es muy inferior debe respetar las disposiciones que se establecieron con anterioridad en las normas que cuentan con mayor jerarquía que este, ya que

⁷¹ Hernández Espíndola, Olga, “Acuerdo Administrativo”, en: *Enciclopedia Jurídica Online*, (s.p.), <https://mexico.leyderecho.org/acuerdo-administrativo/>

de no ser así, el circular no contaría con validez jurídica, en virtud de que en lo que en este se dispone, contraviene otras normas de mayor jerarquía.

Como ya se ha analizado, en el derecho administrativo es de suma importancia, seguir la cadena jerárquica de las normas, toda vez que si alguna de estas se contraviene, quedaría sin efectos la de menor jerarquía por contravenir lo dispuesto en la de mayor jerarquía, `por lo que podemos concluir manifestando que "la circular debe respetar el principio de la jerarquía normativa en el sentido de que no puede contener disposiciones que sean contrarias a los dispuesto en las Leyes, Decretos, Órdenes acordadas por las Comisiones Delegadas del Gobierno, Órdenes ministeriales y disposiciones de autoridades y órganos inferiores según el orden de su respectiva jerarquía"⁷².

3. Acto administrativo y su control.

El acto administrativo, es aquel mediante el cual una autoridad administrativa dentro de sus facultades manifiesta o declara su voluntad sobre los derechos intereses o voluntades de otros sujetos, ya sean entes públicos o privados toda vez que, "la función administrativa consiste en tomar decisiones particulares, creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de actos condición y de actos subjetivos y se encamina a la satisfacción de las necesidades de interés público."⁷³

Ahora bien, también es importante manifestar que la Constitución será siempre el parámetro de actuación de los órganos del Estado. La Constitución juega un papel primordial para el ramo administrativo, porque para Fritz Werner: "El Derecho Administrativo es el Derecho Constitucional concretizado". Por ello, aun cuando el Derecho Administrativo necesite de normas legales y reglamentarias que habiliten los mandatos constitucionales, tales normas no pueden ni deben entenderse de manera aislada, sino en función con las originarias. Así, en la Constitución mexicana se contiene el fundamento originario del elemento subjetivo del acto administrativo, esto es, el acto de autoridad emanado del ente competente, así como el reparto originario de competencias, entre los distintos niveles de gobierno. El elemento objetivo del acto, se fundamenta en la obligación del Estado mexicano de abstenerse de violentar lo previsto

⁷² (s.a.), "Circular", en *Enciclopedia Jurídica*, (s.f.), (s.p.), <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/circular/circular.htm>

⁷³ Sierra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo...*p. 59

en la Constitución, ya sea sin actualizar las prohibiciones constitucionales o sin afectar derechos humanos.⁷⁴

El elemento formal de los actos administrativos parte de la obligación establecida en la Constitución mexicana de que los actos deben constar por escrito, en los que las autoridades competentes los fundamenten y motiven su actuar, además de establecer formalidades para los actos procedimentales para las visitas de verificación para ejercer sus facultades de comprobación.⁷⁵

Teleológicamente no existe dentro de la Constitución una referencia al acto administrativo, pero podría considerarse que la finalidad de las actuaciones administrativas deriva del cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos consagradas en el artículo 1o. constitucional.⁷⁶

La categoría del acto administrativo constituye sin duda, uno de los grandes pilares del derecho administrativo, pues a partir de él, la Administración Pública decide sobre una situación jurídico-administrativa que incide en la esfera de derechos de las personas, pero a su vez, se convierte en un mecanismo de previsibilidad, ya que, al estar apegada a derecho, se puede anticipar la actuación administrativa. A continuación, estudiaremos lo que distingue al acto administrativo con respecto a otras actividades públicas.⁷⁷

No podemos hablar de que el acto administrativo sea la única vía de actuación de la autoridad administrativa, ni como dijimos antes, sea solo el ejecutivo el que realice actos administrativos materialmente. Desde el punto de vista jurídico, la actividad de la administración entre otros mecanismos, por hechos, operaciones, vías de hecho, omisiones y actos administrativos. Estos últimos son manifestaciones de voluntad de la administración tendientes a crear, modificar o extinguir una situación jurídica, es decir, a producir efectos, actos dotados además de una presunción de legalidad por virtud de la cual se presumen ajustados a la

⁷⁴ Béjar Rivera, Luis José y Salazar Muñoz, Rodrigo, “Los mecanismos de control constitucional aplicados a los actos administrativos en el Derecho Mexicano” en *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 5, núm. 1, enero-abril 2018, p.p.52-54.

⁷⁵ *Ibidem*, 54-55.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 55.

⁷⁷ Béjar Rivera, Luis José y Salazar Muñoz, Rodrigo, “Los mecanismos de control... p. 43.

Constitución y a las normas, presunción que sólo puede destruirse cuando se ejerce control sobre el acto.⁷⁸

Pero no podemos afirmar tampoco que exista consenso en cuanto a los elementos del acto administrativo, pero esto ocurre en el aspecto doctrinario, ya que normativamente, la legislación lo define para efectos del procedimiento.

Entre los doctrinarios, Eduardo Gamero Casado y Severiano Fernández Ramos, distinguen cuatro elementos esenciales: a) Elemento Subjetivo, b) Elemento Objetivo, c) Elemento Formal y, d) Elemento Teleológico, los cuales hemos analizado previamente al referirnos al fundamento constitucional.⁷⁹ En la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, más que definirlo, se establecen los elementos y requisitos del acto administrativo en el artículo 3º:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI.- (Se deroga)
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

⁷⁸ Ortiz Castro, Hellver Jazyd, *¿Cuáles son los actos administrativos objeto de control de legalidad por la vía jurisdiccional a la luz de la Sentencia 2006 - 98801 del Consejo de Estado?* Universidad Santo Tomás, (s.f.), p. 6.

⁷⁹ Béjar Rivera, Luis José y Salazar Muñoz, Rodrigo, *Los mecanismos de control...*p. 44.

VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X. Mencionar el órgano del cual emana;

XI.- (Se deroga)

XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

En cambio, el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo lo define en su artículo 6º como la manifestación unilateral de voluntad externa, concreta y ejecutiva, emanada de las autoridades administrativas, en el ejercicio de sus facultades cuya finalidad es la satisfacción del interés general, que tiene por objeto, crear, transmitir, declarar, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.

El procedimiento es un presupuesto de existencia del acto administrativo. Sin el procedimiento no se puede prever la actuación administrativa. Por ello es que se cuentan con leyes que regulan el procedimiento administrativo, las cuales no deben confundirse con las que regulan el procedimiento contencioso administrativo.

Ya con la existencia del acto administrativo y si recordamos que parte de una presunción de ser válido y apegado al orden legal y constitucional, entonces esa presunción debe

desvirtuarse cuando la persona contra la que va dirigido considera que le afecta. A eso nos referimos con control del acto y que también se incluye en el concepto de justicia administrativa.

Doctrinalmente podemos decir que la jurisdicción puede realizar control de legalidad, cuando se confronta el acto administrativo con el ordenamiento jurídico, para verificar si lo respetó y con ello decidir si se sustenta o desvirtúa la presunción de legalidad que recae sobre el acto administrativo por vía de acción o por vía de excepción. Debemos recordar que no toda declaración de voluntad de la administración, ni cuando es hecha de manera unilateral, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en todos los casos. Lo anterior, traduce que no todos los actos de la administración pueden considerarse actos administrativos, y por tanto, no todos son susceptibles de control de legalidad.⁸⁰

Por vía de acción, el acto administrativo se controla a través de la nulidad, anulabilidad, el restablecimiento del derecho, y se da cuando los actos pueden ser demandados para que se declaren nulos y no tengan efectos jurídicos dentro del ordenamiento jurídico. Esto hace referencia a una jurisdicción contencioso-administrativa, donde administrado y autoridad actúan como partes contrarias. Por otro lado, el control jurisdiccional por vía de excepción se da cuando la jurisdicción inaplica el acto administrativo por parte del juez dentro de un proceso por ser contrario a la Constitución o la Ley. No se declara la nulidad del acto administrativo, sino que deja de aplicarse a quien resiente su aplicación. En esta vía podríamos considerar una jurisdicción excepcional, que como veremos, aplica para el juicio de amparo.⁸¹

Ya se había señalado que antes de la revolución francesa el control de los actos administrativos se centraba en el poder judicial, pero que al darse ese movimiento se entendía como una intromisión del judicial en el ejecutivo, por lo que se pasó al modelo de juez-administración. Europa copió el modelo, países africanos francófonos lo acogieron y buen número de naciones latinoamericanas, como México, hicieron lo mismo. La justicia administrativa en el siglo XIX en México fue impartida por tribunales del Poder Judicial, quedando casi reducido al juicio de amparo, hasta 1936 que se expide la Ley de Justicia Fiscal y crea el Tribunal Fiscal de la Federación y le reconoce plena autonomía para dictar sus fallos. Es un tribunal de justicia delegada, donde el Ejecutivo delega en el Tribunal tal justicia. En 1946

⁸⁰ Ortiz Castro, Hellver Jazyd, *¿Cuáles son los actos administrativos...?*p.7.

⁸¹ *Ibidem*, p. 8.

se reforma el artículo 104 de la Constitución para dar fundamento a los tribunales administrativos federales, después otras reformas para tribunales administrativos locales, del Distrito Federal, de los estados y de los municipios.⁸²

El Tribunal Fiscal de la Federación inició un sistema de justicia administrativa novedoso en ese entonces, y con sus sentencias se le dio el crédito pleno de auténtico tribunal por tener autonomía no sólo constitucional, sino material. En las entidades federativas, los organismos estatales tienen diferentes conformaciones, desde entes con autonomía constitucional (como en el Estado), hasta algunos dependientes del Poder Judicial.⁸³ El último Estado en contar con un Tribunal de esta naturaleza fue Puebla, quien lo abrió hasta el año 2017, debido a la exigencia establecida en el artículo Segundo Transitorio de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.⁸⁴

Otro aspecto importante en la justicia administrativa mexicana, es que se trata de un sistema de justicia mixta ya que tiene una primera y única instancia en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (nombre actual), tribunal administrativo típico, tribunal ahora de primera y por vía de juicio de amparo directo, se combaten las resoluciones de la autoridad cuando afectan al particular, y por la vía de la revisión, lo hace la autoridad. De los franceses se obtuvo el concepto de justicia de plena jurisdicción ya que además de declarar la nulidad del acto o resolución de la autoridad, se le condena a realizar uno o varios actos para dar plena satisfacción al interés o justicia del particular, pudiendo hacer cumplir sus determinaciones de forma coactiva.

Las bases de los tribunales administrativos están en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 73, fracción XXXIX-H, para los federales; 116, fracción V, para los de los estados, y 122, base quinta, para el Distrito Federal. El Congreso tiene facultades en materia de justicia administrativa, en el artículo 73, fracción XXIX-H para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se

⁸² López Acosta, Santiago, "El control legal y constitucional de los actos administrativos del poder público", en: Gámiz Parral, Máximo N. y Rivera Rodríguez, J. Enrique (coords.), *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, 1a. ed., UNAM, México, 2005, p.p. 553-554.

⁸³ *Ibidem*, p.556.

⁸⁴ Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, *Antecedentes históricos de los tribunales de justicia administrativa*, (s.f.), (s.p.), <https://www.tjaep.gob.mx/antecedenteshistoricos/>

susciten entre la administración pública federal y los particulares y como veremos en apartados subsecuentes, también cuentan con participación en el Sistema Nacional Anticorrupción. A los tribunales de la federación (poder judicial) se les da la competencia para conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo (artículo 104) sólo en los casos que señalen las leyes.⁸⁵

El artículo 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la letra dice:

“Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos”.

Ahora bien, para garantizar que el principio de supremacía constitucional se respete, deben existir estos mecanismos de control, que son más relevantes después de la reforma constitucional del año 2011 en materia de derechos humanos, ya que la obligación de defensa del ordenamiento constitucional no se limita al Poder Judicial sino que se extiende a todos los órganos estatales, según se explicó en la resolución a la consulta varios 912/2010, donde el Pleno del Máximo Tribunal del país reconoció de manera expresa que la Constitución mexicana

⁸⁵ *Ibidem*, p.554.

está protegida por cuatro tipos de control constitucional: el control directo o concentrado, el control por determinación constitucional específica, el control difuso y el control por interpretación conforme al principio *pro persona*.⁸⁶

De los mencionados controles, sólo el relativo a determinación constitucional específica no será materia de análisis, ya que se refiere al realizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por otra parte, con relación a la materia administrativa, el control concentrado o directo es realizado por los jueces de amparo del Poder Judicial a través del amparo indirecto y el amparo directo. El control difuso se da por los tribunales administrativos. El control por interpretación conforme al principio *pro persona*, corresponde a todas las autoridades, por lo que las autoridades administrativas deben ejercerlo mediante la interpretación de las normas que integran el ordenamiento jurídico a la luz de la Constitución, aplicando la interpretación que más favorezca a la persona, sin que con ello puedan dejar de aplicarse las normas.⁸⁷

4. El derecho administrativo sancionador en México.

El derecho penal y el derecho administrativo sancionador son indudablemente dos manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Sin embargo, en nuestro país, no ha sido sino hasta en fechas recientes que la jurisprudencia ha interpretado los principios del derecho administrativo sancionador, mediante el uso prudente de las técnicas garantistas del derecho penal. Debido a esto, el estudio y aplicación de esta rama del derecho administrativo se encuentran en una etapa muy temprana, pues en la cotidianidad se percibe que algunas sanciones administrativas carecen de las garantías que aseguran la correcta tutela de los derechos o bienes jurídicos en cuestión.

Ante la falta de estudios especializados en la materia, la línea tan difusa que separa al derecho penal del derecho administrativo sancionador puede llegar a crear una confusión entre los ilícitos administrativos y penales, y de las penas que le competen a cada uno.

⁸⁶ Béjar Rivera, Luis José y Salazar Muñoz, Rodrigo, "Los mecanismos de control... p. 55-57

⁸⁷ *Ibidem*, p.p. 56-58.

El derecho Administrativo es una de las distintas ramas del derecho, que se encarga de regular la administración pública, la relaciones entre privados y el Estado, así como en algunas ocasiones las relaciones entre particulares. Como es una rama del derecho encargada de regular relaciones entre particulares, así como del Estado con particulares, también contempla una disciplina encargada de sancionar actos considerados indeseables dentro de esta rama del derecho, de lo cual se encarga el derecho administrativo sancionador.⁸⁸ Esta parte del derecho administrativo comparte principios con el derecho penal, lo cual puede hacer a esta materia atractiva para los juristas que tengan gusto por el derecho penal.

Ahora bien Alberto Gándara Ruiz Esparza define al derecho administrativo sancionador como, “el conjunto de disposiciones sustantivas y adjetivas, contenidas en diversas leyes y normas, las cuales regulan las actividades de los servidores públicos con la finalidad de garantizar el ejercicio adecuado de la función pública, a través de los principios de legalidad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito”.⁸⁹

El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en el sistema jurídico nacional, se da en sede jurisdiccional, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la presencia de esta rama del derecho administrativo en el año 2006 al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2006. No significa que antes de la citada resolución no existieran pronunciamientos del Poder Judicial Federal en la materia, sin embargo, es en dicha sentencia donde se configura como una rama especializada del derecho administrativo.

En la multicitada resolución, el Pleno del Tribunal consideró:

“Tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado o *ius puniendi*, entendido

⁸⁸ Nota. En términos generales el derecho administrativo sancionador estudia lo relativo a la potestad sancionadora de la administración que implica la acción punitiva del Estado, consulta en; Genaro David Góngora Pimentel, *El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana*, Biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 257.

⁸⁹ Ruiz Esparza, Alberto Gándara, *Derecho disciplinario mexicano nuevo sistema nacional anticorrupción*, 2ª ed., México, Porrúa, 2017, p.27.

como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.⁹⁰

De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados, cuestión en la que va inmerso el interés colectivo.

Por sanción administrativa debemos entender aquí un castigo infligido por la Administración a un administrado, como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la ley. Este castigo puede consistir en la privación de un bien, de un derecho, la imposición de una obligación de pago de una multa, arresto, etcétera.

La sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo.

Así, el llamado derecho administrativo sancionador consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas. De este modo, la pena administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antijurídico, frente a la lesión del Derecho Administrativo.

Por lo anterior, podemos afirmar que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que esta pena la imponga en un caso el tribunal y en otro la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas penales; no obstante, la elección entre pena y sanción administrativa, no es completamente disponible para el legislador en tanto que es susceptible de ser controlable a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad, en sede constitucional.”

⁹⁰ Acción de inconstitucionalidad 4/2006, publicación 25 de mayo de 2006.

De esa forma, el Pleno del Máximo Tribunal consideró la existencia en nuestro sistema jurídico del derecho administrativo sancionador, donde deben desarrollarse sus propios principios basándose en el derecho público y asimilando algunas de las garantías del derecho penal, pero mientras eso sucede, es válido tomar a préstamo y de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal, lo que implica un criterio extensivo sobre interpretación de los principios constitucionales que rigen en materia penal al derecho administrativo sancionador.

Podemos hablar de que la distinción entre delito e infracción administrativa puede partir de sus elementos característicos. En los delitos el elemento característico es la antijuridicidad que se entiende como un daño de bienes jurídicos portadores individuales de voluntad (daño emergente), mientras en las infracciones administrativas hablamos de una *anti-administratividad*, entendida como no alcanzar un objeto o meta impuesto por la administración, como es el bienestar público (lucro cesante). Mas sin embargo, dicha separación no es absoluta, sino relativa, pues bien puede ocurrir que una infracción administrativa se convierta en delito, o que una misma conducta sea por cuestión de cuantía, sanción administrativa o delito.⁹¹

En cuanto a los principios penales aplicables al derecho administrativo sancionador que fueron desarrollados en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, tenemos que partir del principio de legalidad ya se constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, que impide la libre configuración de delitos y penas, o infracciones y sanciones, ya que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona.

Dicho principio tiene a su vez dos vertientes: el de reserva de ley y el de tipicidad. El primero se traduce en que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos, deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento. El de tipicidad se cumple cuando consta en la norma una predeterminación de la infracción y de la sanción. En este orden de ideas, el principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, es extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una multa por alguna infracción, la

⁹¹ Cordero Quinzacara, Eduardo, "El Derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho penal" *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol. XXV, núm. 2, diciembre, 2012, p.137.

conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta ni por analogía, ni por mayoría de razón. El desarrollo en sede jurisdiccional de estos principios, ahora se ve determinado por los derechos humanos como base del control de las autoridades a través de una argumentación garantista.

Otro principio penal aplicable al derecho administrativo sancionador, es el relativo a la presunción de inocencia, el cual, se aplica con matices o modulaciones. Al resolver el amparo en revisión 466/2011 la Suprema Corte consideró que en el derecho administrativo todos los actos son válidos en tanto su invalidez no haya sido declarada por una actividad administrativa o jurisdiccional. La resolución que pone fin a un procedimiento destruye la presunción de inocencia porque presupone la substanciación del procedimiento en el que se cumplieron las formalidades esenciales.

Para el Tribunal, la presunción de inocencia es un derecho “poliédrico”, porque tiene múltiples manifestaciones o vertientes cuyo contenido se encuentra asociado con garantías encaminadas a disciplinar distintos aspectos del proceso penal. La primera vertiente, es como principio informador, lo que significa que el legislador tiene la obligación de regular el proceso penal estableciendo las garantías necesarias para garantizar un tratamiento de “no autores” a los procesados. El mandato para el juez, es que prohíbe realizar interpretaciones legales que sean incompatibles con el contenido del derecho.

La segunda vertiente es como regla de tratamiento, que significa que la finalidad de la presunción de inocencia es impedir la aplicación de medidas judiciales que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable. La tercera, es como regla probatoria, ya que establece los requisitos que debe cumplir la actividad probatoria y las características que debe reunir cada uno de los medios de prueba para poder considerar que existe prueba de cargo válida y destruir así el estatus de inocente en una sentencia judicial.

La última, como estándar probatorio o regla de juicio puede entenderse como una norma que ordena a los jueces la absolución de los inculpados cuando no se han aportado pruebas de cargo suficientes sobre la existencia del delito y la responsabilidad de la persona.

Pero la presunción de inocencia en el ámbito del derecho penal no resulta inmediatamente trasladable al derecho administrativo sancionador, porque la intensidad de la intervención, la finalidad que se persigue con la actividad punitiva y los intereses que se protegen son de naturaleza muy diversa. En el derecho administrativo sancionador la vertiente de la presunción de inocencia implica el derecho al tratamiento como no culpable únicamente durante el procedimiento administrativo sancionador, pero cuando hay una resolución administrativa donde se establece una sanción constituye el momento en el que deja de existir dicha obligación, precisamente porque esa resolución fue dictada en un procedimiento y contiene una declaración donde se establece la culpabilidad de la persona.

Ahora bien, la relación entre el servidor público y la Administración se han entendido como “relaciones de sujeción especial”, ya que se parte de la idea de que el ámbito del derecho público exige esquemas particulares sobre el personal que labora en las administraciones públicas, incluido el ámbito disciplinario. La potestad sancionadora de la administración es el género del que se desprende la potestad disciplinaria relativa al régimen disciplinario de los empleados públicos, por lo que podemos decir que se trata de un ámbito especial relativo al adecuado funcionamiento y prestación del servicio público.⁹²

El ámbito sancionador puede desarrollarse a través de dos formas de relaciones con supra a subordinación: con los administrados (particulares) o con los servidores públicos (empleados). El servidor público se encuentra sujeto a una relación especial en un régimen disciplinario que deriva del sometimiento a los principios y obligaciones que se sustentan en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos. La potestad disciplinaria de la Administración para aplicar una infracción disciplinaria por medio de un procedimiento sancionador disciplinario es también denominada procedimiento de responsabilidad administrativa por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.⁹³

⁹² Nettel Barrera, Alina del Carmen y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo, “El derecho administrativo sancionador en el ámbito disciplinario”, en *Revista Misión Jurídica*, vol. 11, núm. 14, ene-jun 2018, p. 115.

⁹³ *Ibidem*, p. 116.

CAPÍTULO III. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.

1 La integración y funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción.

Como ya hemos referido antes, la corrupción que tiene lugar en el sector público es un fenómeno complejo difícil de medir y de determinar sus causas y consecuencias. Pero se han considerado que existen diversos factores que propician dicho fenómeno, Por ejemplo, la falta de un marco legal, constituido por un sistema legal y judicial suficiente, permite que quienes efectúan o participan en actos de corrupción, ponderen las ganancias que esperan obtener contra las pérdidas que tendrían en caso de ser descubiertos, y por ello, un sistema legal y judicial que no detecte, persigue y penaliza a los individuos corruptos, estará fomentando que los particulares y servidores públicos actúen fuera del marco de la ley. Misma situación ocurre cuando la regulación es de baja calidad y permite espacios para gestionar trámites por medio de sobornos.⁹⁴

La falta de controles institucionales y de contratación permite que, al no contar con reglas explícitas y claras que orienten el actuar del servidor público, tenga mayor grado de discrecionalidad, fomentando la corrupción. Cuando no se cuenta con criterios meritocráticos para acceder a los cargos del servicio público, se fomenta el nepotismo y el patronazgo. Al no haber incentivos económicos para el desempeño, se buscarán recompensas de esa índole fuera del marco legal. La corrupción subsiste cuando las instancias anticorrupción son débiles.

La opacidad entendida como antónimo de transparencia, está ligada a una mayor corrupción en las instituciones. La transparencia por sí misma no vence la opacidad, ya que si la información transparentada no se presenta en un formato adecuado para los distintos tipos de audiencia que integran a la sociedad, entonces difícilmente la apertura de la información servirá como instrumento para exigir una mayor rendición de cuentas.⁹⁵

Teniendo como antecedente 3 importantes convenciones internacionales: la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales

⁹⁴ USAID y ETHOS, *Taller introductorio: Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos*, (s.f.), p.10, https://www.ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/VersionFinal_Manual_SNA_ResponsabilidadesAdministrativasPenales_Ethos-1.pdf

⁹⁵ *Idem.*

Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos; La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, el Estado Mexicano adaptó su marco normativo, y la reforma constitucional en materia anticorrupción se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, y es la base que da sustento a toda la legislación secundaria en la materia. La promulgación de la Reforma Constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, representa un avance de relevancia histórica para el país en la lucha contra la corrupción. El 18 de julio de 2016 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las leyes secundarias que dan vida al sistema.

Conforme al artículo 113 Constitucional, el Sistema Nacional Anticorrupción es una instancia de coordinación entre distintas autoridades federales y locales, encargadas de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como de la fiscalización y control de recursos públicos, en el cual participa la ciudadanía a través de un Comité. Dicha coordinación tiene por objeto combatir de manera más eficaz el fenómeno de la corrupción en el servicio público. Incluye mecanismos de colaboración, intercambio de información y diseño de políticas integrales.⁹⁶

Por su parte, cada entidad federativa deberá crear un Sistema Local Anticorrupción que conjugue esfuerzos con la federación en el combate a la corrupción. Todo ello, bajo la perspectiva de que la corrupción es un acto de alto riesgo y bajos rendimientos para el régimen democrático y la economía del país.⁹⁷

La legislación secundaria del Sistema, incluye:

- a) Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Establece los mecanismos de coordinación entre los entes públicos que conforman el Comité Coordinador.
- b) Ley General de Responsabilidades Administrativas. Fue conocida como Ley 3 de 3, como referencia las 3 declaraciones a las que se obligó a los servidores públicos (patrimonial, de intereses y fiscal). Fue la primera iniciativa ciudadana en ser dictaminada y votada por el Congreso y fue la impulsora de las reformas en materia anticorrupción,

⁹⁶ Secretaría de la Función Pública, *Manual sobre el Sistema Nacional Anticorrupción para servidoras y servidores públicos federales*, (s.f.), p. 4, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/194144/Manual_SNA.pdf

⁹⁷ USAID y ETHOS, *Taller introductorio...*p.25.

que derivó de un marco de parlamento abierto. Esta norma plantea mecanismos de control interno y externo de la administración pública y configura el sistema de responsabilidades administrativas.⁹⁸

- c) Reforma al Código Penal. Para incluir delitos relacionados con la corrupción.
- d) Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Ordena la creación de la Sala especializada en materia de anticorrupción, y se le otorga facultades para imponer sanciones a faltas administrativas graves y en faltas de particulares vinculados en estas.
- e) Reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Se crea la Fiscalía Especializada en delitos de corrupción. Con posterioridad al cambio de naturaleza jurídica (a organismo constitucional autónomo denominado Fiscalía General de la República) se mantuvo la especialización de dicha fiscalía anticorrupción.
- f) Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Se otorgan facultades a la Secretaría de la Función Pública para prevenir, identificar y sancionar faltas administrativas no graves, la creación de los órganos internos de control y el ejercicio de la acción de responsabilidad ante el Tribunal federal de Justicia Administrativa así como la presentación de denuncias en la Fiscalía especializada.
- g) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas. Se otorga a la Auditoría Superior de la Federación una nueva forma de organización y de trabajo para realizar las revisiones a la cuenta pública a nivel federal y estatal, eliminando los principios de posterioridad y anualidad para el ejercicio de la función fiscalizadora.

Son sujetos del Sistema todos los entes que integran el sector público del país: los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus homólogos de las entidades federativas; los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades; la Fiscalía General de la República y las fiscalías o procuradurías locales; los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales; las empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes citados de los tres órdenes de gobierno.

⁹⁸ (s.a.), *Sistema Nacional Anticorrupción*, (s.f.), p. 6, https://qroo.gob.mx/sites/default/files/2018-01/AVAC6_Sesion5_PresentacionEduardoBohorquez.pdf

El sistema parte de principios rectores que rigen el servicio público, que de acuerdo al artículo 5 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, son los de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito. Conforme al propio precepto, los Entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público.

El Sistema se integra por un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana, un Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, una Secretaría Ejecutiva así como por los Sistemas Locales Anticorrupción a través de sus representantes.

1.1 Comité Coordinador.

El Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación periódica de las políticas públicas de combate a la corrupción, la cual deberá ajustar y modificar, según sea necesario. Es responsable de emitir recomendaciones públicas no vinculantes. Los entes de gobierno estarán obligados a dar una respuesta en un plazo máximo de quince días después de su recepción donde, en caso de aceptarlas, deberán informar las acciones concretas que se tomarán para darles cumplimiento.⁹⁹

El Comité Coordinador se integra por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría de la Función Pública, del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana, éste último, será quien presida el Comité Coordinador, quien durará un año en dicho encargo, y será rotativa entre los miembros del Comité de Participación Ciudadana.

1.2 Secretaría Ejecutiva

El sistema cuenta con una Secretaría Ejecutiva, que tiene naturaleza de organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía

⁹⁹ USAID y ETHOS, *Taller introductorio...*p.35.

técnica y de gestión. Tiene como objetivo fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, a efecto de proveer la asistencia técnica así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones. Las relaciones de trabajo entre la Secretaría Ejecutiva y sus trabajadores, se rigen por el artículo 123, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La persona titular de la Secretaría Ejecutiva se denomina Secretario Técnico.

En el Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 2017, se establece que dicho organismo cuenta con la siguiente estructura orgánica (artículo 9):

- a) Órgano de Gobierno. Es el órgano máximo de administración, gobierno y dirección de la Secretaría Ejecutiva y se integra a su vez, por:
 - i. Presidencia. Un representante del Comité de Participación Ciudadana.
 - ii. Titular de la Auditoría Superior de la Federación.
 - iii. Titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción.
 - iv. Titular de la Secretaría de la Función Pública.
 - v. Representante del Consejo de la Judicatura Federal.
 - vi. Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
 - vii. Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- b) Comisión Ejecutiva. Tiene a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones.

Está integrada por el Secretario Técnico y el Comité de Participación Ciudadana, con excepción de la persona que funja como Presidente del Comité. La Comisión ejecutiva debe elaborar las propuestas contenidas en el artículo 31 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción:

 - i. Las políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos.
 - ii. La metodología para medir y dar seguimiento, con base en indicadores aceptados y confiables, a los fenómenos de corrupción así como a las políticas integrales a que se refiere el inciso anterior.

- iii. Los informes de las evaluaciones que someta a su consideración el Secretario Técnico respecto de las políticas a que se refiere el artículo 31 referido.
- iv. Los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.
- v. Las bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.
- vi. El informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de las funciones y de la aplicación de las políticas y programas en la materia.
- vii. Las recomendaciones no vinculantes que serán dirigidas a las autoridades que se requieran, en virtud de los resultados advertidos en el informe anual, así como el informe de seguimiento que contenga los resultados sistematizados de la atención dada por las autoridades a dichas recomendaciones.
- viii. Los mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales.

La Comisión Ejecutiva podrá invitar a sus sesiones a especialistas en los temas a tratar, los cuales contarán con voz pero sin voto. Puede emitir los exhortos que considere necesarios a las autoridades integrantes del Comité Coordinador, a través del Secretario Técnico.

- c) Secretario Técnico. Es el servidor público a cargo de las funciones de dirección de la Secretaría Ejecutiva, por lo que es equivalente a la figura de Director prevista en la Ley de Entidades Paraestatales. Dura cinco años en su encargo sin posibilidad de reelección. Será designado por el Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva, de entre una terna de personas previamente aprobadas por el Comité de Participación Ciudadana. Tiene como funciones principales, las siguientes:
 - i. Administrar y representar legalmente a la Secretaría Ejecutiva, así como formular los programas institucionales y disposiciones que fijan el actuar

normativo y organizacional para que sean aprobados por el Órgano de Gobierno.

- ii. Supervisar la información y elementos estadísticos, establecer los sistemas de control para alcanzar metas y objetivos, presentar periódicamente informes de desempeño al Órgano de Gobierno, así como establecer mecanismos de evaluación,
- iii. Fungir como Secretario del Comité Coordinador y del Órgano de Gobierno.
- iv. Realizar estudios especializados en materias relacionadas con la prevención, detección y disuasión de hechos de corrupción y de faltas administrativas, fiscalización y control de recursos públicos por acuerdo del Comité Coordinador.
- v. Administrar las plataformas digitales que establecerá el Comité Coordinador, en términos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y asegurar el acceso a las mismas de los miembros del Comité Coordinador y la Comisión Ejecutiva, conforme a las disposiciones legales aplicables, garantizando en todo momento la integridad de la información, así como el registro puntual de la finalidad del acceso y el uso de la información.

d) Unidades.

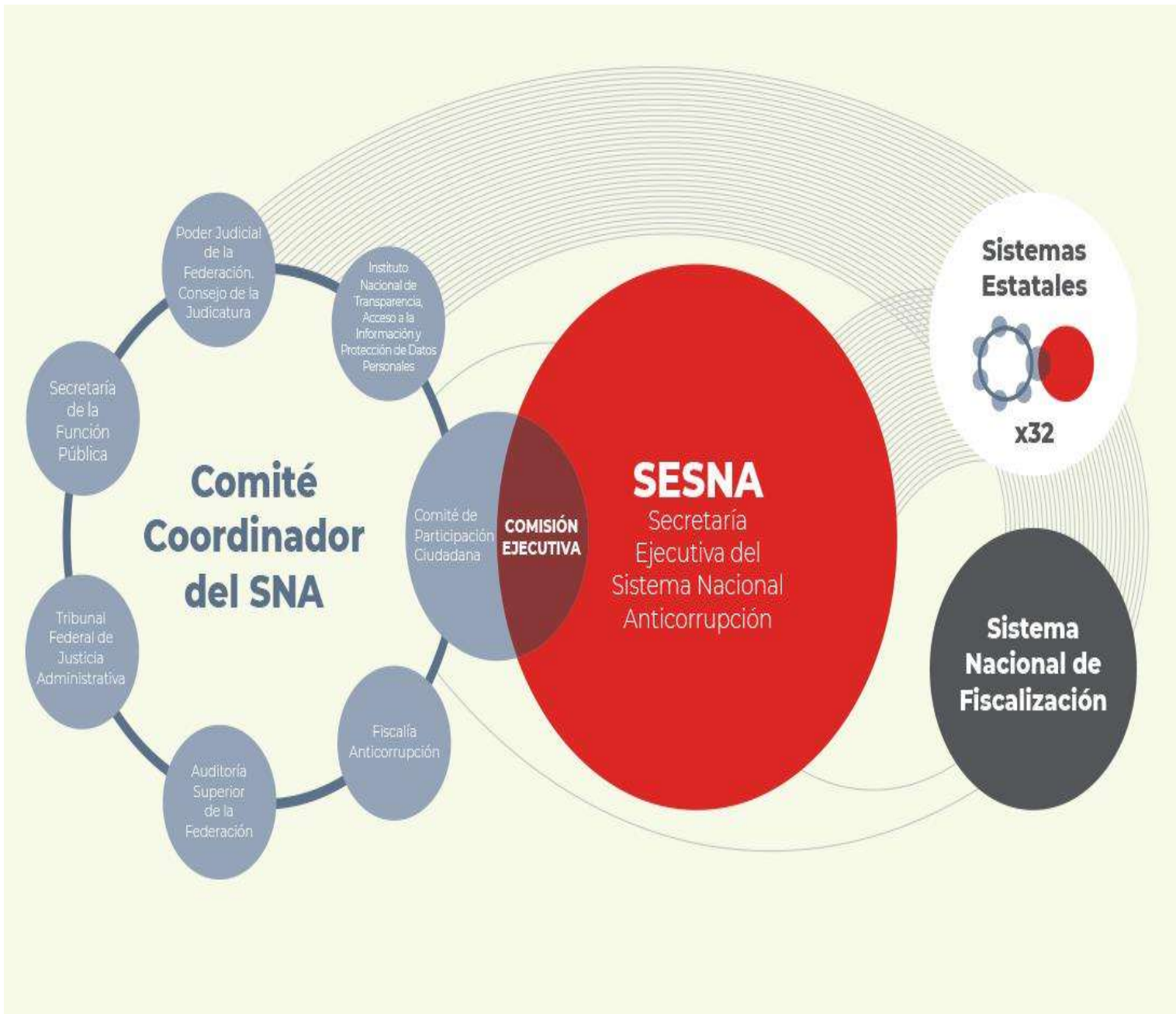
- i. Unidad de Riesgos y Política Pública
- ii. Unidad de Servicios Tecnológicos y Plataforma Digital Nacional

e) Direcciones Generales

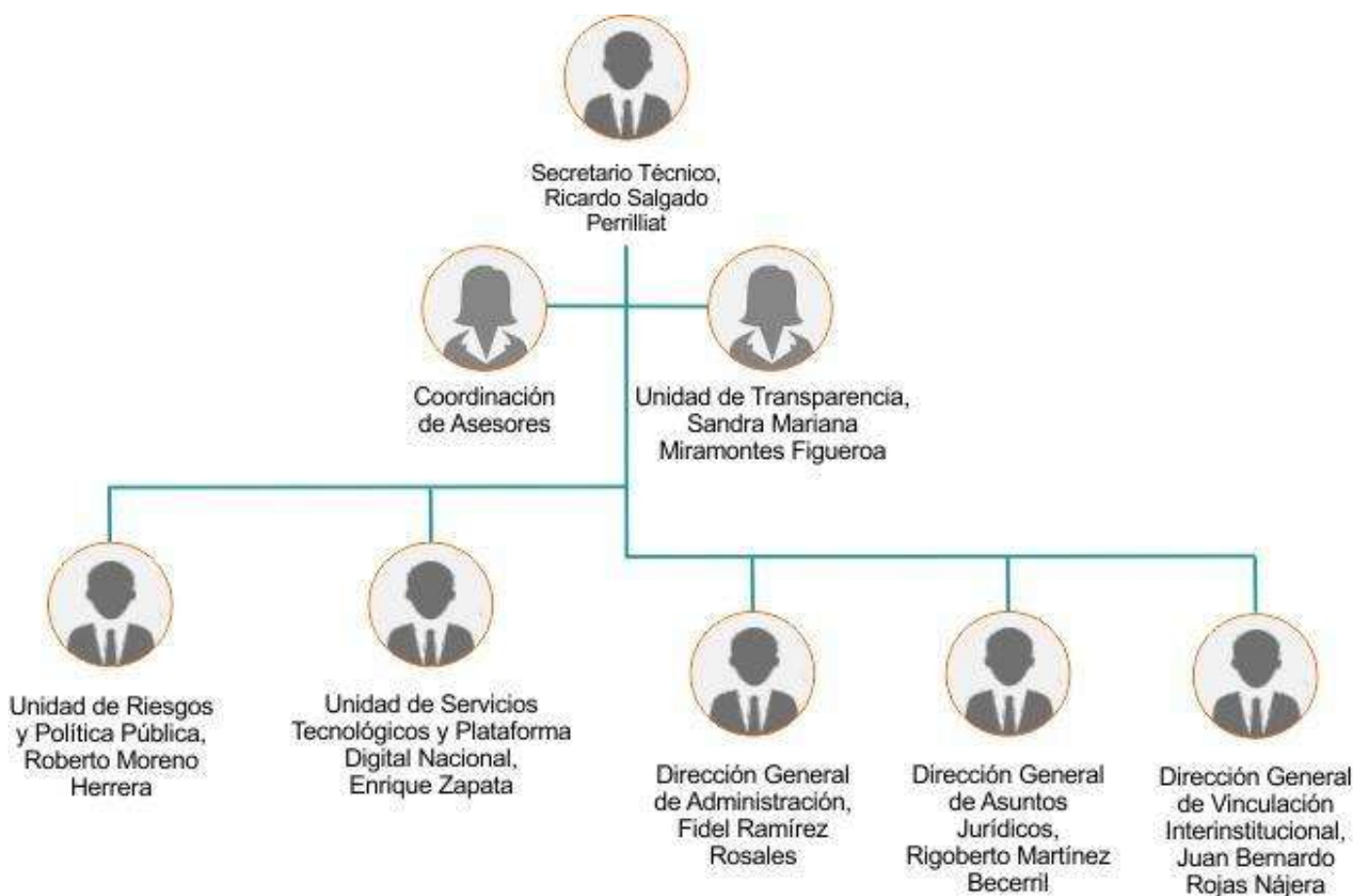
- i. Dirección General de Administración
- ii. Dirección General de Asuntos Jurídicos
- iii. Dirección General de Vinculación Interinstitucional

f) Otras unidades que autorice el Órgano de Gobierno. Actualmente la secretaría Ejecutiva cuenta con una Coordinación de Asesores y una Unidad de Transparencia.

Las estructuras orgánicas tanto del Comité Coordinador como de la Secretaría Ejecutiva, se encuentran muy relacionadas, como podemos ver en las siguientes figuras¹⁰⁰:



¹⁰⁰ Recuperados de: <https://www.sesna.gob.mx/que-hacemos/> y <https://www.gob.mx/sesna/articulos/organigrama-sesna>.



1.3 Comité de Participación Ciudadana.

El Comité de Participación Ciudadana es el rector del sistema y el canal de interacción entre la sociedad civil y las instituciones de gobierno. Tiene facultades para proponer políticas anticorrupción, metodologías e indicadores de evaluación y vigilar el funcionamiento del sistema. Estará integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.¹⁰¹

Los ciudadanos que lo integran, no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al Comité

¹⁰¹ IMCO y Transparencia Mexicana, *La ruta de implementación del Sistema Nacional Anticorrupción*, 2016, p. 2, https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/09/2016-SNA-Documento_Completo.pdf

de Participación Ciudadana y a la Comisión Ejecutiva. Durarán en su encargo cinco años, sin posibilidad de reelección y serán renovados de manera escalonada, y sólo podrán ser removidos por alguna de las causas establecidas como actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves. El vínculo legal entre los ciudadanos que integran el Comité y el sector público, no se considera laboral, sino que las contraprestaciones serán establecidas a través de contratos de prestación de servicios por honorarios, por lo que no gozarán de prestaciones, pero sí estarán sujetos al régimen de responsabilidades administrativas previsto en el artículo 108 constitucional.

Los integrantes del Comité estarán obligados a guardar la confidencialidad, secrecía, resguardo de información, y demás aplicables por el acceso que llegaren a tener a las plataformas digitales de la Secretaría Ejecutiva y demás información de carácter reservado y confidencial. En la conformación del Comité se procurará que prevalezca la equidad de género.

Para la designación de sus integrantes, el Senado de la República constituirá una Comisión de selección integrada por nueve mexicanos, por un periodo de tres años, de la siguiente manera:

- a) Convocará a las instituciones de educación superior y de investigación, para proponer candidatos a fin de integrar la Comisión de selección, para seleccionar a cinco miembros basándose en los elementos decisorios que se hayan plasmado en la convocatoria, tomando en cuenta que se hayan destacado por su contribución en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción.
- b) Convocará a organizaciones de la sociedad civil especializadas en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción, para seleccionar a cuatro miembros, en los mismos términos del inciso anterior. El cargo de miembro de la Comisión de selección será honorario. Quienes funjan como miembros no podrán ser designados como integrantes del Comité de Participación Ciudadana por un periodo de seis años contados a partir de la disolución de la Comisión de selección.

La Comisión de selección deberá emitir una convocatoria, con el objeto de realizar una consulta pública nacional dirigida a toda la sociedad para presentar postulaciones de aspirantes a ocupar el cargo. Para ello deberán considerar cuando menos el método de registro

y evaluación de los aspirantes; hacer pública la lista de las y los aspirantes; hacer públicos los documentos entregados; hacer público el cronograma de audiencias; de efectuarse audiencias públicas deberán invitarse a participar a investigadores, académicos y a organizaciones de la sociedad civil, especialistas en la materia; el plazo para la designación, que se tomará en sesión pública, por el voto de la mayoría de los miembros de la Comisión de Selección.

De acuerdo con el artículo 21 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el Comité de Participación Ciudadana tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Aprobar sus normas de carácter interno.
- II. Elaborar su programa de trabajo anual.
- III. Aprobar el informe anual de las actividades que realice en cumplimiento a su programa anual de trabajo, mismo que deberá ser público.
- IV. Participar en la Comisión Ejecutiva.
- V. Acceder sin ninguna restricción, por conducto del Secretario Técnico, a la información que genere el Sistema Nacional.
- VI. Opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre la política nacional y las políticas integrales.
- VII. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, para su consideración:
 - a) Proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.
 - b) Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para la operación de la Plataforma Digital Nacional.
 - c) Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los diversos órdenes de gobierno en las materias reguladas por esta Ley.
 - d) Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos requeridos para la operación del sistema electrónico de denuncia y queja.

- VIII. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción.
- IX. Llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con el Comité de Participación Ciudadana para establecer una red de participación ciudadana, conforme a sus normas de carácter interno.
- X. Opinar o proponer, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la política nacional, las políticas integrales y los programas y acciones que implementen las autoridades que conforman el Sistema Nacional.
- XI. Proponer mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos.
- XII. Proponer reglas y procedimientos mediante los cuales se recibirán las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar a la Auditoría Superior de la Federación, así como a las entidades de fiscalización superiores locales.
- XIII. Opinar sobre el programa anual de trabajo del Comité Coordinador.
- XIV. Realizar observaciones, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, a los proyectos de informe anual del Comité Coordinador.
- XV. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, la emisión de recomendaciones no vinculantes.
- XVI. Promover la colaboración con instituciones en la materia, con el propósito de elaborar investigaciones sobre las políticas públicas para la prevención, detección y combate de hechos de corrupción o faltas administrativas.
- XVII. Dar seguimiento al funcionamiento del Sistema Nacional.
- XVIII. Proponer al Comité Coordinador mecanismos para facilitar el funcionamiento de las instancias de contraloría social existentes, así como para recibir directamente información generada por esas instancias y formas de participación ciudadana.

El Comité de Participación Ciudadana podrá solicitar al Comité Coordinador la emisión de exhortos públicos cuando algún hecho de corrupción requiere de aclaración pública. Los exhortos tendrán por objeto requerir a las autoridades competentes información sobre la atención al asunto de que se trate.

1.4 Los Sistemas locales.

Por mandato constitucional y legal, las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los Sistemas Locales, en los que deberán observar las bases establecidas en el artículo 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción:

- a) Deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las del Sistema Nacional.
- b) Tendrán acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones
- c) Las recomendaciones, políticas públicas e informes que emita deberán tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirija.
- d) Deberán contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan.
- e) Rendirán un informe público a los titulares de los poderes en el que den cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones conforme a las metodologías que emita el Sistema Nacional.
- f) La presidencia de la instancia de coordinación del Sistema Local deberá corresponder al Consejo de Participación Ciudadana.
- g) Los integrantes de los consejos de participación ciudadana de las entidades federativas deberán reunir como mínimo los requisitos previstos en la Ley General y ser designados mediante un procedimiento análogo al previsto para el Consejo de Participación Ciudadana.

1.5 El Sistema Nacional de Fiscalización.

El Sistema Nacional de Fiscalización tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes, promover el intercambio de información, ideas y

experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Se encuentra integrado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las entidades de fiscalización superiores locales, y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

El artículo 38 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción ordena la creación de un sistema electrónico denominado Plataforma Digital Nacional, para ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, de lo que se informará al Comité Coordinador.

El sistema contará con un Comité Rector conformado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios de entre los miembros restantes, que serán elegidos por periodos de dos años. El Comité Rector será presidido de manera dual por el Auditor Superior de la Federación y el titular de la Secretaría de la Función Pública.

Los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización deberán identificar áreas comunes de auditoría y fiscalización, revisar los ordenamientos legales que regulan su actuación para mejorar el combate a la corrupción, elaborar un marco de referencia con criterios para prevenir, detectar y disuadir actos de corrupción.

1.6 La Plataforma Digital Nacional.

Será administrada por la Secretaría Ejecutiva a través del Secretario Técnico. Se alimentará de la información proporcionada por las autoridades integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, y debe contar, cuando menos con los siguientes sistemas electrónicos:

- a) Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.
- b) Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas.
- c) Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados.
- d) Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización.

- e) Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción.
- f) Sistema de Información Pública de Contrataciones.

De acuerdo a la información consultada en la Plataforma¹⁰², se encuentra en la versión Beta 0.7 lo cual significa que es una versión preliminar, es decir, se están mejorando constantemente sus funcionalidades y que contiene datos reales de los Sistemas a, b, c, y f y se logró la interconexión con algunos de los sujetos obligados. Por ello, no puede considerarse como una versión final.

2 Los ámbitos normativos del combate a la corrupción.

2.1 Legislación penal

Uno de los ámbito normativos que se modificaron con la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción fue el relativo a las normas penales, es decir, las que establecen delitos investigados por el Ministerio Público, en el marco del procedimiento penal acusatorio. El Código Penal Federal integra todos los delitos que se pueden cometer en el ámbito federal. En este se contemplan descripciones y sanciones de los delitos por hechos de corrupción que pueden cometer tanto los servidores públicos como los particulares¹⁰³.

Para efectos de dicho ordenamiento, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales, y son también aplicables a Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales. Los delitos cometidos con recursos locales deben preverse en la normativa de la entidad federativa.

¹⁰² <https://plataformadigitalnacional.org/terminos>

¹⁰³ (s.a.), *Guía ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción*, México, (s.f.), (s.p.), <http://guiaciudadanadelsna.org.mx/lo-que-castiga-el-sna.html>

El delito de ejercicio ilícito de servicio público es aquél que comete el servidor público que ejerce funciones de un empleo, cargo o comisión sin haber tomado posesión legítima o después de ser revocado, suspendido o destituido; sustrae destruye o utiliza información o documentación pública; manifiesta hechos falsos al rendir informes que le son requeridos; incumple su obligación de cuidar a las personas, lugares, instalaciones u objetos que se encuentren bajo su cuidado¹⁰⁴

Se comete el delito de abuso de autoridad cuando se pida auxilio de la fuerza pública para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento o el cobro de un impuesto; se niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles; niegue injustificadamente a despachar un asunto, estando encargado de administrar justicia; no preste auxilio a una autoridad competente, estando encargado o siendo elemento de una fuerza pública; no denuncie una privación ilegal de la libertad a la autoridad competente o no la haga cesar si tiene atribuciones para ello; otorgue contratos de cualquier naturaleza que sean remunerados a sabiendas que no se cumplirá con el contrato; contrate o autorice la contratación de quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; otorgue identificaciones de servidores públicos a personas que realmente no desempeñarán el empleo, cargo o comisión.¹⁰⁵

El delito de coalición de servidores público se da cuando los servidores públicos se alían para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento o disposición de carácter general para impedir su ejecución o para renunciar a sus puestos con el objeto de impedir o suspender la administración pública. Los trabajadores que se alíen para ejercer sus derechos constitucionales o hagan uso de su derecho a huelga no cometen el delito de coalición de servidores públicos.¹⁰⁶

El delito de uso ilícito de atribuciones y facultades lo comete el servidor público que ilícitamente otorgue concesiones, permisos, licencias, adjudicaciones o autorizaciones; otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos,

¹⁰⁴ Justia México, *Preguntas y respuestas sobre delitos por hechos de corrupción*, (s.f.), (s.p.) <https://mexico.justia.com/derecho-penal/delitos-por-hechos-de-corrupcion/preguntas-y-respuestas-sobre-delitos-por-hechos-de-corrupcion/#q2>

¹⁰⁵ *Idem.*

¹⁰⁶ *Idem.*

aprovechamientos y cuotas de seguridad social, ingresos fiscales, precios y tarifas de servicios prestados en la Administración Pública; otorgue o contrate obras públicas, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios con recursos públicos; contrate deuda o realice colocaciones de fondos y valores con recursos públicos.¹⁰⁷

La remuneración ilícita se da cuando el servidor público que apruebe un pago, que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago de una remuneración, jubilación, pensión, retiro, liquidación por servicios prestados no autorizados; también ocurre cuando un servidor público con puesto de mando medio o superior recibe ilícitamente un pago indebido y no lo reporta, incurrirá en el delito de remuneración ilícita.¹⁰⁸

El delito de concusión lo comete el servidor público que exija dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa que sepa que no es debida o en mayor cantidad a la debida, por concepto de impuesto, contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento.¹⁰⁹

El delito de intimidación lo comete el servidor público que utiliza por sí mismo o por conducto de un tercero la violencia física o moral para inhibir o intimidar a cualquier persona para evitar que esta o un tercero lo denuncie o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.¹¹⁰

El delito de ejercicio abusivo de funciones lo comete el servidor público que ilícitamente otorgue contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o realice actos jurídicos que produzcan beneficios económicos a su persona, a su cónyuge, o parientes, o a cualquier tercero con quien tenga vínculos afectivos o económicos, socios, o sociedades de las que el servidor público forme parte.¹¹¹

El delito de tráfico de influencia lo comete el servidor público que promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a sus responsabilidades; solicite o promueva la resolución o tramitación de cualquier acto en materia de empleo, cargo o

¹⁰⁷ *Idem.*

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ *Idem.*

¹¹¹ *Idem.*

comisión de otro servidor público que produzca beneficios económicos para sí, para su cónyuge, o parientes, o a cualquier tercero con quien tenga vínculos afectivos o económicos, socios, o sociedades de las que el servidor público forme parte; también lo cometen los particulares que sin estar autorizados legalmente para intervenir en un negocio público afirman tener influencia sobre servidores públicos facultados para tomar decisiones dentro de dichos negocios, a cambio de obtener un beneficio para sí o para otro.¹¹²

Se configura el cohecho cuando el servidor público que solicita directamente o por medio de un tercero dinero o cualquier beneficio o acepte una promesa para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones. El delito de cohecho por legisladores, lo comete el legislador que en el proceso de aprobación del presupuesto de egresos gestione o solicite la asignación de recursos a favor de un ente público a cambio de una comisión o el otorgamiento de contratos de obra pública o de servicios a favor de determinadas personas públicas.¹¹³

Comete el delito de peculado el servidor público que desvíe de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier cosa que pertenece al Estado o a un particular y que por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, depósito o posesión; ilícitamente utilice fondos públicos para promover una imagen política o social de su persona, de su superior jerárquico o de un tercero, o bien con el fin de denigrar a cualquier persona; lo cometen las personas que soliciten o acepten realizar promociones o denigraciones de la persona de un servidor público, del superior jerárquico o de un tercero, a cambio de fondos públicos o disfrute de los beneficios públicos derivados; también cualquier persona que estando legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a los que se les destinó.¹¹⁴

El enriquecimiento ilícito existe cuando el servidor público no puede acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de los que se conduzca como dueño, así como los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y dependientes económicos directos, salvo que el servidor público acredite que estas personas los obtuvieron por sí mismos.¹¹⁵

¹¹² *Idem.*

¹¹³ *Idem.*

¹¹⁴ *Idem.*

¹¹⁵ *Idem.*

2.2 Fiscalización de recursos públicos y transparencia.

La fiscalización es un instrumento de la administración pública para regular su operación y funcionamiento y forma parte fundamental del esquema de rendición de cuentas en el Estado mexicano. Coadyuva a la prevención, disuasión, detección y sanción de acciones o comportamientos que se alejan o contradicen el interés general. El Sistema Nacional de Fiscalización funge como punto nodal en la coordinación de los órganos de auditoría en México. Uno de los puntos que se destacan es la incorporación de los avances en materia de inteligencia artificial, técnicas de georreferenciación, análisis de grandes volúmenes de datos mediante la utilización de desarrollos informáticos, aplicaciones tecnológicas y sistemas de información a la labor auditora, constituyen buenas prácticas a nivel internacional para ampliar la cobertura, fortalecer la comunicación, optimizar el uso de los recursos y coadyuvar a evitar duplicidades y omisiones¹¹⁶

En materia de revisión y fiscalización se incluye la cuenta pública, las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión; el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.

La fiscalización de la cuenta pública incluye la revisión de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, así como la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables; incluye también la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales.

En la legislación actual se eliminan los principios de anualidad y posterioridad, para que ahora la Auditoría Superior de la Federación pueda hacer auditorías respecto del ejercicio fiscal

¹¹⁶ Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, *Informe el Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción*, 2020, p.1, <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=300&mid=431&fileid=441>.

en curso o de ejercicios anteriores, derivado de denuncias y con autorización de su titular, con el objetivo de investigar de manera oportuna posibles actos irregulares. El mismo órgano presentará las faltas administrativas graves ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y denunciará los hechos de corrupción ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. La Auditoría Superior puede fiscalizar de manera directa las participaciones federales y las garantías sobre financiamientos de gobiernos locales, así como el destino y ejercicio de esos recursos y vigilar que los recursos federales que se destinen y ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados, o cualquier otra figura jurídica.¹¹⁷

2.3 Responsabilidades Administrativas.

El artículo 108 de la Ley Suprema, enlista quienes son considerados Servidores Públicos y se especifican las responsabilidades en que pueden incurrir. Por su parte el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los tipos de responsabilidades frente al Estado, en materia administrativa son las no graves, graves y de particulares vinculadas a graves.¹¹⁸

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y las que le correspondan a los particulares vinculados a faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

En el ámbito de sus respectivas competencias, son autoridades facultadas para aplicar la ley, La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas; los Órganos Internos de Control; la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización Superior de las entidades federativas; los Tribunales administrativos; la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal; los poderes judiciales de los estados y el Tribunal Superior de Justicia de

¹¹⁷ (s.a.), *Guía ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción*, México, (s.f.), (s.p.), <http://guiaciudadanadelsna.org.mx/la-fiscalizacion-de-recursos-en-el-sna.html>

¹¹⁸ ASOFIS, *Guía para el procedimiento de investigación y substanciación en materia de responsabilidades administrativas*, 2018, p. 13, <http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2018/02/guia-resp18-cambios.pdf>

la Ciudad de México, así como sus consejos de la judicatura respectivos, tratándose de sus funcionarios; las Unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado; y en algunas leyes estatales los Municipios.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas sustituye el modelo tradicional de imposición de sanciones administrativas por el cual la misma autoridad que investiga es la que sanciona. En el nuevo sistema se diferencian claramente las anteriores etapas de investigación, instauración y resolución del procedimiento, exigiendo que en estas tres etapas bien diferenciadas, actúen cuando menos dos (pueden actuar tres) autoridades distintas, dependiendo de la gravedad de la conducta. También se establecen sanciones a particulares vinculados con faltas graves.¹¹⁹

Conforme lo dispone el artículo 115 de la Ley General de Responsabilidades Administrativa, la autoridad a quien se encomiende la substanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinto de aquél o aquellos encargados de la investigación. Mas sin embargo, esto no significa que cada una de las autoridades pertenezcan a distintos entes públicos, sino que, como dispone el propio precepto citado, las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior, las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, contarán con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y substanciadoras, y garantizarán la independencia entre ambas en el ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, conforme al artículo 10 del propio ordenamiento legal en cita, podemos decir que las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas y cuando se trate de las que se califiquen como faltas administrativas no graves, las Secretarías y los Órganos internos de control serán competentes también para resolver el procedimiento, es decir, tomar la decisión de imponer responsabilidad o absolver.

¹¹⁹ Ángeles González, Luis Dario, *Las responsabilidades administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción*, (s.f.), p. 10, <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/61/archivo/1526573141C17.pdf>

El artículo 11 prevé que la Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves. En caso de que la Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten posibles faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los Órganos internos de control. Cuando derivado de sus investigaciones, acontezca la presunta comisión de delitos, presentarán las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente. Conforme al artículo 12 del mismo ordenamiento, los Tribunales, estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y de faltas de particulares. Así tenemos que las faltas administrativas no graves, pueden ser investigadas, sustanciadas y resueltas por las Secretarías y los órganos internos de control. Los órganos de fiscalización pueden investigar y substanciar las faltas graves. Los tribunales resuelven en todos casos la imposición de faltas graves y de particulares.

Conforme al artículo 14 de la ley en cita, cuando los actos u omisiones de los Servidores Públicos materia de denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 de la Constitución, es decir, juicio político, delitos, o sanciones administrativas, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda. Establece también el principio de *non bis in ídem*, al establecer que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, lo que desde luego no impide que se impongan diferentes sanciones en diferentes procedimientos derivados de una misma conducta.

3 Procedimiento de imposición de sanciones conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

3.1 Investigación y calificación de las faltas

El área de investigación realiza un proceso que involucra llevar a cabo las indagatorias respecto de conductas que puedan constituir responsabilidades administrativas de un servidor público o particular. Las investigaciones pueden derivar de auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos y otras derivadas de denuncias, las que podrán ser anónimas. Al inicio de toda investigación, deberán observarse los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material, presunción

de inocencia y respeto a los derechos humanos. Las autoridades competentes serán responsables de la oportunidad, exhaustividad y eficiencia en la investigación, la integralidad de los datos y documentos, así como el resguardo del expediente en su conjunto.¹²⁰

Las autoridades investigadoras establecerán áreas de fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar denuncias. La denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa y podrán ser presentadas de manera electrónica a través de los mecanismos que para tal efecto establezcan las autoridades investigadoras, lo anterior sin menoscabo de la plataforma digital del Sistema Nacional Anticorrupción.

Para el cumplimiento de sus atribuciones, las Autoridades investigadoras llevarán de oficio las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los Servidores Públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de su competencia. Las autoridades investigadoras tendrán acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, con inclusión de aquella que las disposiciones legales en la materia consideren con carácter de reservada o confidencial. Las autoridades encargadas de la investigación, por conducto de su titular, podrán ordenar la práctica de visitas de verificación, las cuales se sujetarán a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y sus homólogas en las entidades federativas

Las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras. El artículo 97 de la Ley General dota a las autoridades investigadoras de la facultad de imponer medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones, mismas que van de multa de cien a ciento cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, que podrá duplicarse o triplicarse hasta un límite dos mil veces el valor diario en caso de renuencia; solicitar el auxilio de la fuerza pública y arresto hasta por treinta y seis horas.

Al concluir las diligencias de investigación las autoridades investigadoras procederán al análisis de los hechos, así como de la información recabada, a efecto de determinar la

¹²⁰ ASOFIS, *Guía para el procedimiento...*p.28.

existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa y, en su caso, calificarla como grave o no grave. Si existe, se emitirá un informe de presunta responsabilidad del infractor, donde se incluye la calificación de grave o no de la conducta. Dicho informe es presentado ante la autoridad sustanciadora a efecto de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.

La calificación de los hechos como faltas administrativas no graves que realicen las Autoridades investigadoras, será notificada al Denunciante, cuando este fuere identificable. Además de establecer la calificación que se le haya dado a la presunta falta, la notificación también contendrá de manera expresa la forma en que el notificado podrá acceder al expediente de presunta responsabilidad administrativa.

La calificación de los hechos como faltas no graves podrán ser impugnadas por el Denunciante, mediante el recurso de inconformidad que tendrá como efecto que no se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa hasta en tanto este sea resuelto. Dicho recurso se presenta ante la autoridad investigadora quien turnará el expediente integrado y un informe que justifique la calificación a la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas que corresponda. La resolución del recurso puede confirmar la calificación, dejarla sin efectos para que la autoridad recalifique el acto u omisión o bien, ordenar que se inicie el procedimiento correspondiente.

3.2 Substanciación y resolución.

Para el área de substanciación se puede señalar que su proceso principal es el de llevar a cabo el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial.¹²¹

Las autoridades substanciadoras, se abstendrán de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa cuando de las investigaciones practicadas o derivado de la valoración de las pruebas aportadas en el procedimiento referido, adviertan que no existe daño ni perjuicio a la Hacienda Pública y la actuación del servidor público, esté referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad

¹²¹ ASOFIS, *Guía para el procedimiento...*p.19.

o el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público. La abstención puede combatirse por el recurso de inconformidad en los mismos términos que la calificación de la conducta.

Con la substanciación inicia propiamente el procedimiento de responsabilidad administrativa, es decir, cuando las autoridades admitan el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, el acto interrumpe los plazos de prescripción. En esta etapa intervienen como partes los sujetos interesados: la autoridad investigadora, el servidor público presunto responsable, el particular que en su caso sea presunto responsable y los terceros a quienes pueda afectar la resolución. En lo que no se oponga a lo dispuesto en el procedimiento de responsabilidad administrativa, será de aplicación supletoria lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo o las leyes que rijan en esa materia en las entidades federativas.

La autoridad sustanciadora, a solicitud de la autoridad investigadora, podrá decretar de forma incidental medidas cautelares para evitar el ocultamiento o destrucción de pruebas, evitar la obstaculización del procedimiento, evitar daños irreparables a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos. Entre dichas medidas se puede imponer la suspensión temporal del servidor público, la exhibición de documento, apercibimiento, embargo precautorio y en general las que sean necesarias para evitar daños irreparables.

Para conocer la verdad de los hechos las autoridades resolutoras podrán valerse de cualquier persona o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a terceros, sin más limitación que la de que las pruebas hayan sido obtenidas lícitamente, y con pleno respeto a los derechos humanos, solo estará excluida la confesional a cargo de las partes por absolución de posiciones. Se impone en su valoración, un sistema libre, basado en las reglas de la lógica, la sana crítica y de la experiencia. Para vencer la presunción de inocencia, debe hacerse más allá de toda duda razonable. Se establece el principio de no autoincriminación, ya que en el artículo 135 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se establece que los presuntos responsables no estarán obligados a confesar su responsabilidad, ni a declarar en su contra, por lo que su silencio no deberá ser considerado como prueba o indicio de su responsabilidad en la comisión de los hechos que se le imputan.

3.3 Faltas no graves.

Como hemos manifestado, el trámite del procedimiento dependerá de la gravedad de la conducta que se atribuye al servidor público. El artículo 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que son faltas no graves, los actos y omisiones que contravengan las siguientes obligaciones:

1. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto.
2. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas.
3. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público.
4. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses.
5. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.
6. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones legales.
7. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones.
8. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte.
9. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos públicos, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad.
10. Previo a realizar cualquier acto jurídico que involucre el ejercicio de recursos públicos con personas jurídicas, revisar su constitución y, en su caso, sus modificaciones con el fin de verificar que sus socios, integrantes de los consejos

de administración o accionistas que ejerzan control no incurran en conflicto de interés.

También se considerará falta administrativa no grave, los daños y perjuicios que de manera culposa o negligente cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de un Ente público.

Las sanciones administrativas que pueden imponerse en caso de faltas no graves, son:

- I. Amonestación pública o privada.
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión.
- III. Destitución de su empleo, cargo o comisión
- IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Las Secretarías y los Órganos internos de control podrán imponer una o más de las sanciones administrativas siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la trascendencia de la falta administrativa no grave. La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de uno a treinta días naturales y la inhabilitación temporal no será menor de tres meses ni podrá exceder de un año.

El procedimiento para dar seguimiento a las faltas no graves es el siguiente:

1. La Autoridad substanciadora recibe el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (elaborado por la Autoridad investigadora) y dentro de los tres días siguientes se pronunciará sobre su admisión, pudiendo prevenir para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el informe.
2. Si es admitido, la Autoridad substanciadora ordenará el emplazamiento del presunto responsable, debiendo citar para que comparezca a la celebración de la audiencia inicial, haciéndole saber el derecho que tiene de no declarar ni a declararse culpable; de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor y de no contar con uno, le será nombrado un defensor de oficio
3. Entre la fecha del emplazamiento y la de la audiencia inicial deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles.

4. En la audiencia inicial el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente, y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa. También podrán manifestarse en la misma forma los terceros llamados al procedimiento.
5. Una vez que las partes hayan manifestado lo que a su derecho convenga y ofrecido sus respectivas pruebas, la Autoridad substanciadora declarará cerrada la audiencia inicial y no podrán ofrecerse más pruebas (salvo las supervinientes).
6. Dentro de los quince días hábiles siguientes al cierre de la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, la autoridad substanciadora declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes.
7. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, la autoridad resolutora del asunto, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera.
8. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciantes únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

3.4 Faltas graves.

Las faltas graves están descritas en la legislación a manera de una descripción típica, similar a la establecida para los delitos. Tales hechos u omisiones son¹²²:

1. Cohecho. El servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en

¹²² (s.a.), *Faltas administrativas graves de los servidores públicos*, 2017, <https://incorruptible.mx/faltas-administrativas-graves-de-los-servidores-publicos/>.

precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para otra persona.¹²³

2. Peculado: El servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí u otras personas, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.
3. Desvío de recursos públicos: El servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.
4. Utilización indebida de información: El servidor público que adquiera para sí o para otra persona, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.
5. Abuso de funciones: El servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí u otras personas, o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.
6. Actuación bajo Conflicto de Interés: El servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal.
7. Contratación indebida: El servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional.

¹²³ Cuando se hace referencia a otras personas, es a su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

8. Enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés: El servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un Conflicto de Interés
9. Tráfico de influencias: El servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para otra persona.
10. Encubrimiento: El servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir Faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.
11. Desacato: El servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.
12. Obstrucción de la justicia: Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las Faltas administrativas que:
 - a) Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves.
 - b) No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una Falta administrativa grave, Faltas de particulares o un acto de corrupción, y
 - c) Revelen la identidad de un denunciante anónimo.

Las sanciones administrativas por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

1. Suspensión del empleo, cargo o comisión.
2. Destitución del empleo, cargo o comisión.
3. Sanción económica.
4. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Al igual que en las faltas no graves, pueden ser impuestas una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas. La suspensión del empleo, cargo o comisión podrá ser de treinta a noventa días naturales. La inhabilitación será de uno hasta diez años si el monto de la afectación no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si se excede dicho monto. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.

Cuando la falta cometida genere beneficios económicos al infractor o a cualquiera de las personas beneficiadas con el acto, se le impondrá sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios económicos obtenidos. También se determinará el pago de una indemnización cuando la falta provoque daños y perjuicios a la Hacienda Pública. En dichos casos, el servidor público estará obligado a reparar la totalidad de los daños y perjuicios causados y las personas que, en su caso, también hayan obtenido un beneficio indebido, serán solidariamente responsables.

Ahora bien, dentro de las faltas administrativas graves se deben estudiar los actos de particulares que se consideran vinculados a faltas administrativas graves. Tales conductas son las siguientes:

1. Soborno. El particular que prometa, ofrezca o entregue cualquier beneficio a uno o varios Servidores Públicos, directamente o a través de terceros, a cambio de que dichos Servidores Públicos realicen o se abstengan de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, o bien, abusen de su influencia real o supuesta, con el propósito de obtener o mantener, para sí mismo o para un

tercero, un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del beneficio o del resultado obtenido

2. Participación ilícita en procedimientos administrativos. Cuando el particular participe en contrataciones estando impedido o inhabilitado o intervenga en nombre propio pero en interés de otra u otras personas que se encuentren impedidas o inhabilitadas.
3. Tráfico de influencias. Cuando el particular induce a la autoridad para que a su vez use su influencia, poder económico o político, real o ficticio, sobre cualquier servidor público, con el propósito de obtener para sí o para un tercero un beneficio o ventaja.
4. Utilización de información falsa. El particular que presente documentación o información falsa o alterada, o simulen el cumplimiento de requisitos o reglas establecidos en los procedimientos administrativos.
5. Obstrucción de facultades de investigación. Cuando el particular que, teniendo información vinculada con una investigación de faltas administrativas, proporcione información falsa, retrase deliberada e injustificadamente la entrega de la misma, o no dé respuesta.
6. Colusión. Cuando el particular que ejecute con uno o más sujetos particulares, en materia de contrataciones públicas, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas de carácter federal, local o municipal o cuando los particulares acuerden o celebren contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, cuyo objeto o efecto sea obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño a la Hacienda Pública.
7. Uso indebido de recursos públicos. Cuando el particular realice actos mediante los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos. También se considera uso indebido de recursos públicos la omisión de rendir cuentas que comprueben el destino que se otorgó a dichos recursos.
8. Contratación indebida de ex Servidores Públicos. Cuando el particular contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie

en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado.

9. Faltas de particulares en situación especial. Aquéllas realizadas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público, que impliquen exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir algún beneficio ya sea para sí, para su campaña electoral a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de Servidor Público. A los particulares que se encuentren en situación especial conforme al presente Capítulo, incluidos los directivos y empleados de los sindicatos, podrán ser sancionados cuando incurran en las conductas señaladas en los puntos anteriores.

Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares consistirán, cuando se trate de personas físicas:

1. Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.
2. Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años.
3. Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública

Tratándose de personas morales:

1. Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.
2. Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años.
3. La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los

particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en esta Ley.

4. Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una Falta administrativa grave prevista en esta Ley.

5. Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

Se considera como agravante para la imposición de sanciones a las personas morales, el hecho de que los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las mismas, que conozcan presuntos actos de corrupción de personas físicas que pertenecen a aquellas no los denuncien. En los asuntos relacionados con faltas administrativas graves o faltas de particulares, se deberá proceder de conformidad con el procedimiento siguiente:

1. Deberán observar lo previsto para las fracciones I a IV del artículo 208 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es decir los primeros pasos previstos en el procedimiento de faltas no graves:
 - a) Recibe el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, admitirlo o prevenir.
 - b) Si es admitido, ordenar el emplazamiento.
 - c) Respetar el plazo que debe mediar entre la fecha del emplazamiento y la de la audiencia inicial.
 - d) Límite de 72 horas para citar a las demás personas que comparezcan a audiencia inicial.
2. A más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá enviar al Tribunal competente los autos originales del expediente, así como notificar a las partes de la fecha de su envío
3. Cuando el Tribunal reciba el expediente, bajo su más estricta responsabilidad, deberá verificar que la falta descrita en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa sea de las consideradas como graves. En caso de no serlo enviará el

expediente respectivo a la Autoridad substanciadora que corresponda para que continúe el procedimiento de faltas no graves.

4. Si el Tribunal advierte una falta grave diversa, ordenará a la autoridad substanciadora que realice la reclasificación que corresponda, pudiendo señalar las directrices que considere pertinentes para su debida presentación.
5. El Tribunal notificará personalmente a las partes sobre la recepción del expediente y dictará dentro de los quince días hábiles siguientes el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo.
6. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, el Tribunal declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes.
7. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, el Tribunal, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera.
8. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciados únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

3.5 Medios de impugnación

3.5.1 Recurso de revocación.

Procede contra las resoluciones dictadas por las Secretarías o los Órganos internos de control, que determinan de los servidores públicos en la comisión de faltas administrativas no graves. Debe interponerse ante la autoridad que emitió la resolución dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva, por lo que en este caso es la misma autoridad que dicta la resolución de sanción quien puede realizar el control de legalidad de su propia determinación, lo cual es común en procedimientos administrativos.

La tramitación del recurso de revocación inicia mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir. La autoridad acordará sobre la prevención, admisión o desechamiento del recurso y en caso de admitirse, tendrá que acordar sobre las pruebas ofrecidas.

Desahogadas las pruebas, si las hubiere, las Secretarías, el titular del Órgano interno de control o el servidor público en quien delegue esta facultad, dictará resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándose al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas. Las resoluciones dictadas en el recurso de revocación son impugnables a través del juicio contencioso administrativo para el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, o el juicio que dispongan las leyes que rijan en esa materia en las entidades federativas según corresponda.

3.5.2 Recurso de reclamación

El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones de las autoridades substanciadoras o resolutoras que admitan, desechen o tengan por no presentado el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la contestación o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa antes del cierre de instrucción; y aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado. La reclamación se interpondrá ante la Autoridad substanciadora o resolutora, según corresponda, dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

Interpuesto el recurso, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de tres días hábiles para que exprese lo que a su derecho convenga, sin más trámite, se dará cuenta al Tribunal para que resuelva en el término de cinco días hábiles. De la reclamación conocerá la Autoridad substanciadora o resolutora que haya emitido el auto recurrido. La resolución de la reclamación no admitirá recurso legal alguno.

3.5.3 Recurso de Apelación

Procede contra las resoluciones emitidas por los Tribunales en las que determine imponer sanciones por la comisión de faltas administrativas graves o faltas de particulares; las

que determinen que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores, ya sean Servidores Públicos o particulares.

Se promoverá mediante escrito ante el Tribunal que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se recurre. En el escrito deberán formularse los agravios que las partes consideren se les hayan causado, exhibiéndose una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes.

La instancia que conozca de la apelación deberá resolver en el plazo de tres días hábiles si admite el recurso, o lo desecha por encontrar motivo manifiesto e indudable de improcedencia. Si hubiera irregularidades en el escrito del recurso se señalará al promovente en un plazo que no excederá de tres días hábiles, para que subsane las omisiones o corrija los defectos precisados en la providencia relativa. El Tribunal, dará vista a las partes para que en el término de tres días hábiles, manifiesten lo que a su derecho convenga; vencido este término se procederá a resolver con los elementos que obren en autos.

El Tribunal procederá al estudio de los conceptos de apelación, atendiendo a su prelación lógica. En todos los casos, se privilegiará el estudio de los conceptos de apelación de fondo por encima de los de procedimiento y forma, a menos que invertir el orden dé la certeza de la inocencia del servidor público o del particular, o de ambos; o que en el caso de que el recurrente sea la Autoridad Investigadora, las violaciones de forma hayan impedido conocer con certeza la responsabilidad de los involucrados.

En los asuntos en los que se desprendan violaciones de fondo de las cuales pudiera derivarse el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa, la inocencia del recurrente, o la determinación de culpabilidad respecto de alguna conducta, se le dará preferencia al estudio de aquéllas aún de oficio.

En el caso de ser revocada la sentencia o de que su modificación así lo disponga, cuando el recurrente sea el servidor público o el particular, se ordenará al ente público en el que se preste o haya prestado sus servicios, lo restituya de inmediato en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, exceptuando los agentes del ministerio público, peritos oficiales y miembros de las instituciones policiales donde

sólo tendrán derecho a recibir indemnización, sin que en ningún caso proceda la reincorporación al servicio, en los términos previstos en el apartado B, fracción XIII, del artículo 123 de la Constitución.

3.5.4 Recurso de Revisión.

Procede contra las resoluciones definitivas que emita el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuando la parte impugnante sea la Secretaría de la Función Pública, los Órganos internos de control de los entes públicos federales o la Auditoría Superior de la Federación, mediante escrito que se presente ante el propio Tribunal, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva.

La tramitación del recurso de revisión se sujetará a lo establecido en la Ley de Amparo para la substanciación de la revisión en amparo indirecto, por lo que será conocida por un Tribunal Colegiado de Circuito, y contra su determinación no procederá juicio ni recurso alguno.

Las sentencias definitivas que emitan los Tribunales de las entidades federativas, podrán ser impugnadas por las Secretarías, los Órganos internos del control o las entidades de fiscalización locales competentes, en los términos que lo prevean las leyes locales.

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE TIPIFICACIÓN ESPECIAL Y FORTALECIMIENTO DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.

1 La prescripción como figura extintiva de la potestad punitiva en materia administrativa.

Hasta aquí se ha analizado el origen y desarrollo del derecho administrativo sancionador en nuestro país, para lo cual se estudiaron los fundamentos del Estado, los poderes públicos, el derecho y en particular el derecho administrativo del cual derivó en especialización el de carácter sancionador, así como el desarrollo del marco normativo del combate a la corrupción. Con posterioridad analizamos el estado actual del derecho administrativo sancionador, para lo cual consideramos la división de poderes, resaltando la existencias de los órganos constitucionales autónomos que quedan fuera de la división tradicional, la norma jurídica y sus jerarquías, el control del acto administrativo así como los criterios jurisprudenciales en materia de derecho administrativo sancionador.

También hemos estudiado cómo se vinculan el derecho administrativo sancionador y el Sistema Nacional Anticorrupción, las reformas constitucionales y legales con las que se conforma dicho sistema, así como los órganos que lo integran, sus competencias, facultades y atribuciones, relacionados con los ámbitos normativos del combate a la corrupción (penal, fiscalizador/transparencia y administrativo), así como el procedimiento de investigación y calificación, substanciación, sanción e impugnación de las faltas graves y no graves previstas como responsabilidades administrativas.

Vemos como se ha adoptado en el país un modelo de combate a la corrupción que privilegia el manejo integral y complementario del fenómeno, mediante la participación de entidades y órganos que brindan un sistema de pesos y contrapesos, con mecanismos preventivos y punitivos.

Uno de los mecanismos de carácter punitivo y al que hemos dado mayor estudio, es el relativo al régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el cual si bien, se basa en el derecho administrativo sancionador, tiene fuerte relación con el sistema anticorrupción ya que es un mecanismo que busca reducir las conductas contrarias al orden jurídico por parte de los servidores públicos.

Con la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se ampliaron los plazos de prescripción para que las autoridades implicadas apliquen las sanciones legales, avance que fue necesario para evitar la impunidad.

Más sin embargo, uno de los problemas que aquejan al actual sistema de responsabilidades administrativas, es la aplicación de dicha figura de la prescripción en un gran número de asuntos, lo que exige una modificación legal que permita tratar el problema. En específico, se considera la tipificación de conductas que, sin importar el dolo o la culpa del servidor público, sancionen la omisión de actuar de la administración de forma expresa, y se dote de facultades la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción para su investigación, substanciación y sanción, respetando la debida separación funcional, a fin de determinar responsabilidades a los servidores públicos de los órganos internos de control y de los órganos de fiscalización superior que por su inactividad, sea dolosa o culposa, provoquen la prescripción de las acciones para ejercer responsabilidades administrativas, derivado de la falta de ejercicio de las acciones legales conducentes o que no actúen dentro de los plazos legales, aún cuando se tenga conocimiento de una queja o denuncia.

Para empezar, analicemos la figura de la prescripción. Conforme al artículo 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuando se trate de faltas administrativas no graves, las facultades de las Secretarías o de los Órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado. Cuando se trate de faltas administrativas graves o faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años, contados en los mismos términos.

La prescripción se interrumpirá cuando se da la clasificación a que se refiere el primer párrafo del artículo 100 del mismo ordenamiento, es decir, cuando concluidas las diligencias de investigación, se determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa y se califica como grave o no grave, situación que se asienta en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa que se presentará ante la autoridad substanciadora a efecto de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Una figura que no debe confundirse, es la de caducidad. Cuando se deja de actuar en los procedimientos de responsabilidad administrativa originados con motivo de la admisión del

informe de presunta responsabilidad. La caducidad ocurre cuando en los procedimientos de responsabilidad administrativa deja de actuarse por más de seis meses sin causa justificada, lo que no elimina la posibilidad de sanción. Como consecuencia de la caducidad de la instancia, la prescripción se reanuda desde el día en que se admitió el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, por lo que el plazo para extinguir obligaciones se reinicia.

Entonces tenemos que la prescripción se conceptualiza jurídicamente, como la institución en la que se manifiesta un determinado efecto jurídico por el transcurso del tiempo, y tratándose de las infracciones que pueden cometer los servidores públicos en el ejercicio de su cargo, la prescripción se refiere a la “forma de extinción de la responsabilidad sancionadora por el cumplimiento del plazo legal establecido desde la comisión de la infracción sin que la Administración dirija o reanude su actuación contra el responsable”.¹²⁴

De esa forma la prescripción tiene un aspecto negativo o extintivo, por el que se constituye como una institución por virtud de la cual se extingue la responsabilidad del servidor público por el simple transcurso del tiempo, pese a que haya inobservado las obligaciones que circunscriben el servicio público y como consecuencia, se extinguen las facultades sancionatorias de la autoridad administrativa. Dicha prescripción se erige como una figura que garantiza la seguridad jurídica de todo servidor público, en tanto que, una vez actualizada, aquél no podrá ser sujeto de un procedimiento disciplinario y, por el contrario, si no se ha actualizado tendrá la certeza de que, al inobservar las obligaciones que circunscriben el servicio público, podrá ser sancionado en los términos establecidos en la legislación aplicable¹²⁵.

La diferencia de la prescripción con la figura de la caducidad, es que esta última es una forma de terminación del procedimiento administrativo sancionador por haberse excedido el plazo máximo de duración sin que se haya dictado y notificado la resolución sancionadora. Por esto podemos afirmar que la prescripción extingue la responsabilidad del servidor público y la caducidad sólo termina de forma extraordinaria el procedimiento, dejando subsistente la acción, misma que podrá ejercitarse nuevamente, siempre que no haya prescrito.

¹²⁴ AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 473/2017, DERIVADO DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO 423/2016, Segunda Sala, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-07/A.D.R.%20473-2017%20Proyecto%20VVP.pdf

¹²⁵ *Ibidem*

La prescripción empieza a computarse desde el momento de la comisión de la infracción administrativa, o bien, cuando la conducta infractora es continua, a partir del momento en que aquélla cese. Ello, puesto que será a partir de ese momento que nace o se actualiza la atribución del Estado de ejercer su facultad represiva a fin de sancionar tal infracción y vulneración del servicio público.

De acuerdo con lo resuelto por el Pleno Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Contradicción de tesis 361/2016, la consecuencia de que la autoridad no resuelva el procedimiento en el plazo legal es la prescripción de su facultad punitiva y no la caducidad del procedimiento por inactividad procesal, esto es, la extinción de la posibilidad de sancionar al infractor, ya que si bien el plazo atinente a la prescripción inicia una vez que se cometa la infracción, se suspende con los actos procesales que se realicen y se reinicia automáticamente el día siguiente a aquel en que se dejó de actuar por el tiempo remanente del plazo total prescriptivo. El Máximo Tribunal destacó que el hecho de que la autoridad no resuelva en el plazo respectivo el procedimiento sancionatorio, podría significar un incumplimiento en sus obligaciones y deberes, por el que podría hacerse acreedora a la sanción disciplinaria.

Como vemos, las autoridades que investigan posibles faltas administrativas, no pueden hacerlo de forma indefinida, ya que con ello se vulnerarían los derechos del presunto infractor, más sin embargo, no puede una conducta gravosa para el interés público, como lo es la omisión de actuar en los plazos legales, quedar sin sanción porque con ello se incentiva que los órganos que ejercen el control y la fiscalización dejen de actuar sin mayores consecuencias, ello con independencia del dolo o la culpa del servidor público.

2 Procedimiento especial sancionador que se propone.

Mencionamos antes que la prescripción extingue la posibilidad de sancionar las faltas administrativas. Por lo tanto la propuesta se centra en tipificar expresamente la acción u omisión de las autoridades investigadoras, substanciadoras y resolutoras que sin importar el dolo o la culpa, dejen de actuar durante el tiempo previsto para que opere la figura de la prescripción, ya que con ello, además de sancionar las conductas gravosas, se genera el efecto disuasivo para que actúen dentro de los plazos legales.

De esta forma lo que se propone es configurar como falta grave la denominada “falta especial de servidores públicos encargados de investigación, substanciación y resolución de procedimientos sancionadores por vencimiento de plazos prescriptivos”, la que cometerá todo servidor público que con acciones u omisiones, sean de carácter doloso o culposo, dejen de actuar conforme a los plazos y términos establecidos en la ley para cada etapa procedimental de investigación, substanciación o resolución, y exista pronunciamiento de autoridad competente determinando que han prescrito los plazos para la imposición de sanciones administrativas.

Lo que se busca lograr con una conducta así, es que los servidores públicos vinculados a las etapas procedimentales de la imposición de sanciones, no opten por dejar de actuar a fin de que se configure la extinción de la posibilidad de aplicar sanciones administrativas, o bien, que aún actuando sin dolo, es decir, mediante una negligencia en el cumplimiento de sus deberes públicos, no actúen dentro de dichos plazos.

No existe vulneración respecto a la presunción de inocencia, ya que el hecho que se castiga no es la falta de sanción al servidor público señalado como presunto responsable, quien se presume inocente hasta en tanto no exista pronunciamiento sobre su responsabilidad, sino que lo que se busca gravar como conducta sancionable, es la falta de acción o las conductas, intencionales o no, por las cuales la resolución de un procedimiento sancionador determinen la extinción de la potestad sancionadora por haber prescrito tales facultades, es decir, el bien público que se quiere proteger con la norma, es el que los servidores públicos actúen en el marco de probidad establecido por los principios de su actuar.

Esto resulta relevante pues si bien se podría sostener que la falta de acción podría encuadrar en diversas conductas, lo cierto es que ante su falta de tipificación expresa puede dar lugar también a espacios de impunidad. Esto es así, porque la falta de acción o las conductas voluntarias o culposas de servidores públicos encargados de investigar, sustanciar y sancionar las faltas administrativas puede encuadrar en diversas sanciones administrativas, desde graves a no graves.

Pero el problema radica en que para encuadrar en esas conductas típicas, se requiere acreditar elementos tanto objetivos como subjetivos del ilícito administrativo, es decir, para determinar si la prescripción es producto de una falta grave, es lógico que deba acreditarse que

el servidor público recibió un beneficio distinto a sus remuneraciones a fin de acreditarse que actuó bajo cohecho, o que actuaba bajo conflicto de interés, o bien, podría encuadrar en una falta no grave por no cumplir con sus funciones observando desempeño y disciplina.

Pero en todos estos casos, ya sea que la prescripción de la potestad sancionadora derive de un hecho que sea falta no grave o de una falta grave específica, lo cierto es que no se resuelve el problema, que es por un lado, disuadir a los servidores públicos de dejar de actuar deliberada o culposamente para generar la prescripción y por el otro, generar responsabilidades directas antes la falta de seguimiento de los procedimientos sancionadores, con independencia de que haya dolo o culpa, pues si se imponen estos elementos subjetivos del ilícito administrativo se desatiende que el bien jurídico tutelado es la debida y oportuna atención de los procedimientos.

Ahora bien, se propone que sea la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, y sus símiles en los sistemas locales, quienes conozcan de esta falta especial de los servidores públicos, contando para tal efecto con una nueva estructura que prevea una Dirección General de Procedimiento Especial Sancionador, de la que dependan las Unidades de Investigación y Substanciación.

Deben ser las Secretarías Ejecutivas las que conozcan de este procedimiento especial sancionador, debido a que cuentan con una estructura que les permite mantenerse autónomas para ejercer las funciones de investigación, substanciación y resolución, y precisamente en esta última, cuando las faltas perseguidas en el procedimiento prescrito sean de naturaleza grave, cuenta con un órgano de Gobierno de naturaleza colegiada, lo que permitirá que existan diferentes posturas, bajo una dinámica de pesos y contrapesos y sobre todo, participación ciudadana por medio del representante del Comité respectivo.

Pero considerando las dinámicas en las que se dan los procedimientos administrativos en materia de responsabilidades administrativas, la propuesta debe contemplar también diferentes responsables y situaciones. Por ello veremos de forma esquematizada la distribución de competencias en los procedimientos:

Tipo de falta	Investiga	Substancia	Resuelve
Faltas graves	Entidades de Fiscalización Superior (autoridad investigadora)	Entidades de Fiscalización Superior (autoridad substanciadora)	Tribunales administrativos.
Faltas no graves	Secretarías y Órganos Internos de Control	Secretarías y Órganos Internos de Control	Secretarías y Órganos Internos de Control

Tabla 1. Autoridades en los procedimientos sancionadores por faltas administrativas. Elaboración propia.

Derivado de que la Ley General de Responsabilidades Administrativas contiene un sistema claramente diferenciado en las etapas de investigación, instauración y resolución del procedimiento, exigiendo que en estas tres etapas actúen cuando menos dos autoridades distintas, dependiendo de la gravedad de la conducta, entonces nuestra propuesta también debe atender a tal principio de distribución competencial.¹²⁶

La prescripción puede ocurrir por tanto, en las tres etapas. Dijimos que la prescripción comienza a computarse desde el momento de la comisión de la infracción administrativa, o bien, cuando la conducta infractora es continua, a partir del momento en que aquélla cese, momento a partir del cual nace o se actualiza la atribución del Estado de ejercer su facultad represiva.

La prescripción puede ocurrir en un primer momento en la etapa de investigación. Si las Entidades de Fiscalización Superior, tratándose de faltas graves, o las Secretarías y órganos internos de control en el caso de las no graves, no actúan pese a haber conocido la existencia de los hechos, puede configurarse el plazo extintivo. Si los órganos antes señalados actúan, y emiten el informe de presunta responsabilidad, inicia el procedimiento de responsabilidades ante la autoridad substanciadora, quien puede dejar de actuar generando la prescripción. Finalmente, la prescripción puede ocurrir cuando las autoridades investigadoras y substanciadoras actúan en tiempo, pero la resolutora no resuelve dentro del plazo legal,

¹²⁶ Ángeles González, Luis Dario, *Las responsabilidades administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción*, (s.f.), p. 10, recuperado de <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/61/archivo/1526573141C17.pdf>

extinguiéndose la potestad sancionadora. Por tanto, nuestra propuesta debe distinguir estos tres momentos en que puede darse la prescripción y también las diferentes autoridades que participan en función de la gravedad de la conducta ya que la responsabilidad será del funcionario que debió actuar conforme a los plazos legales.

Cuando en el procedimiento de origen se investigue la comisión de una falta no grave y se determine la prescripción, será la autoridad que haya determinado su configuración la que deberá informar a la Unidad de Investigación de la Secretaría Ejecutiva. Así, si el órgano interno de control o la Secretaría inician una investigación por falta no grave, y determinan en el informe de presunta responsabilidad que ha prescrito la posibilidad de sancionar, se informará de inmediato a la Unidad de Investigación cuya creación se propone, para que determine si la configuración de la figura se debe a alguna acción u omisión, dolosa o culposa del servidor o servidores públicos encargados de investigar la posible falta administrativa de origen.

Cuando sea la autoridad substanciadora la que considere de forma oficiosa la extinción de la potestad punitiva, o bien, se determine por la autoridad resolutora, así deberán informarlo a la Unidad de Investigación de la Secretaría Ejecutiva, la que investigará en cada caso el momento en que se configuró la prescripción y por tanto, el presunto funcionario responsable en atención a ello. El resultado de la investigación se asentará en el “Informe Especial de Presunta Responsabilidad Administrativa por Extinción de Potestad Sancionadora”.

Si del informe señalado se considera que la prescripción derivó de la acción u omisión, dolosa o culposa de uno o varios servidores públicos, la Unidad de Investigación turnará el informe a la Unidad de Substanciación de la Secretaría Ejecutiva, a fin de que inicie el procedimiento especial de responsabilidad administrativa, y dentro de los tres días siguientes se pronunciará sobre su admisión, pudiendo prevenir para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el informe.

Si es admitido, la Unidad de Substanciación de la Secretaría Ejecutiva ordenará el emplazamiento del presunto responsable, debiendo citar para que comparezca a la celebración de la audiencia inicial, haciéndole saber el derecho que tiene de no declarar ni a declararse culpable; de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor y de no contar con uno, le será nombrado un defensor de oficio. En la audiencia inicial el presunto responsable rendirá

su declaración por escrito o verbalmente, y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa.

Dentro de los quince días hábiles siguientes al cierre de la audiencia inicial, la Unidad de Substanciación de la Secretaría Ejecutiva deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas, y concluido su desahogo declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes.

Una vez transcurrido el periodo de alegatos, de oficio, la Unidad de Substanciación turnará las actuaciones a la Dirección General de Resolución del Procedimiento Especial Sancionador de la Secretaría Ejecutiva, quien fungirá como autoridad resolutora, la que declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera.

La resolución deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciados únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Tratándose de presuntas faltas administrativas graves que se persigan en el procedimiento de origen prescrito, el procedimiento se resolverá por autoridad distinta. La autoridad investigadora y la substanciadora, que en estos casos son las Entidades de Fiscalización Superior, deberán informar a la Unidad de Investigación de la Secretaría Ejecutiva de la configuración de la prescripción en la misma forma que lo harían los órganos internos y las secretarías.

Cuando la prescripción sea determinada por el Tribunal Administrativo o cuando esta se decreta en la resolución de los medios de impugnación, dicho Tribunal será quien informe. Dicha Unidad investigará de igual forma si la prescripción es atribuible a uno o varios funcionarios y el resultado de la investigación se asentará en el “Informe Especial de Presunta Responsabilidad Administrativa por Extinción de Potestad Sancionadora”.

La substanciación se mantiene en los mismo términos que para las faltas no graves, a excepción de que la Unidad de Substanciación de la Secretaría Ejecutiva, una vez finalizado el plazo para rendir alegatos, remitirá las actuaciones al Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva, donde por mayoría de votos se resolverá el procedimiento especial sancionador, debiendo estar imposibilitados para su voto, el representante de la Entidad de Fiscalización superior, cuando la prescripción se de en las etapas de investigación y substanciación del procedimiento de origen, o el representante del Tribunal Administrativo, cuando la prescripción se atribuya a un funcionario de su estructura. Lo anterior debe ser así, debido a que el Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva tiene una integración colegiada donde participan todos los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, lo que garantiza un esquema balanceado de pesos y contrapesos.

Serán aplicables en lo conducente, las mismas sanciones previstas en el artículos 75 y 78 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas en función de la gravedad de la conducta prescrita en el procedimiento de origen.

3 Reformas y modificaciones legales para implementar la propuesta.

Para la implementación de la propuesta, se requiere una adecuación del marco normativo que rige el Sistema Nacional Anticorrupción. Por orden de jerarquía el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, sin embargo, no se requieren modificaciones constitucionales, ya que es en los ordenamientos secundarios donde se establecen los procedimientos y autoridades competentes en el marco de dicho sistema.

Reformas a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:</p> <p>I a VII (...)</p> <p>VIII. Secretaría Ejecutiva: el organismo que funge como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador</p> <p>IX a XIII. (...)</p>	<p>Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:</p> <p>I a VII (...)</p> <p>VIII. Secretaría Ejecutiva: el organismo que funge como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador y como autoridad investigadora, substanciadora y resolutora tratándose del procedimiento especial sancionador.</p> <p>IX a XIII. (...)</p>
<p>Artículo 25 .La Secretaría Ejecutiva tiene por objeto fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional, a efecto de proveerle la asistencia técnica así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones, conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presente Ley.</p>	<p>Artículo 25. La Secretaría Ejecutiva tiene por objeto fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional, a efecto de proveerle la asistencia técnica así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones, conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presente Ley.</p> <p>Fungirá además como autoridad investigadora, substanciadora y resolutora tratándose del procedimiento especial sancionador previsto en la Ley General de Responsabilidades</p>

	<i>Administrativas</i>
	Artículo 28 Bis. Cuando el Órgano de Gobierno se instituya como autoridad resolutora del procedimiento especial sancionador, deberán sesionar de forma extraordinaria por convocatoria que emita su Presidente una vez recibidas las actuaciones de la Unidad de Substanciación de la propia Secretaría.

Reformas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas

Texto vigente

Texto propuesto

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

Capítulo VI

**Falta especial de servidores públicos
encargados de investigación,
substanciación y resolución de
procedimientos sancionadores por
vencimiento de plazos prescriptivos**

Artículo 74 Bis. Comete la falta especial de servidores públicos encargados de investigación, substanciación y resolución de procedimientos sancionadores por vencimiento de plazos prescriptivos, quien por tener a su cargo en cualquiera de las etapas, un procedimiento sancionador por faltas administrativas, cuando por acción u omisión, dolosa o culposa, se determine la prescripción de la responsabilidad administrativa en términos del capítulo V del presente Título.

	<p style="text-align: center;">TÍTULO CUARTO SANCIONES Capítulo IV</p>
	<p>Artículo 89 Bis. Serán aplicables en lo conducente, las mismas sanciones previstas en el artículos 75 y 78 de la presente Ley en función de la gravedad de la conducta prescrita en el procedimiento de origen. También serán aplicables en lo conducente las disposiciones del presente capítulo.</p>
	<p style="text-align: center;">LIBRO SEGUNDO DISPOSICIONES ADJETIVAS TÍTULO TERCERO Capítulo único Del procedimiento Especial Sancionador</p> <p>Artículo 230. Se tramitará el procedimiento especial sancionador cuando se investiguen hechos que encuadren en la falta especial de servidores públicos encargados de investigación, substanciación y resolución de procedimientos sancionadores por vencimiento de plazos prescriptivos.</p> <p>Artículo 231. Serán aplicables al procedimiento especial sancionador regulado en este capítulo, en lo conducente, las disposiciones de los capítulos I y IV del Título Segundo del presente Libro.</p>

Artículo 232. Cuando en un procedimiento seguido contra un servidor público se investigue la comisión de una falta no grave y se determine la prescripción de la potestad sancionadora, la autoridad que así lo decrete deberá informar al área competente de la Secretaría Ejecutiva en los términos de su Estatuto Orgánico.

El área competente de la investigación, deberá determinar si la configuración de la figura se debe a alguna acción u omisión, dolosa o culposa del servidor o servidores públicos encargados de la investigación, substanciación o resolución de faltas administrativas no graves.

Emitirá en cualquier caso, un Informe Especial de Presunta Responsabilidad Administrativa por Extinción de Potestad Sancionadora que se sujetará en lo conducente a lo previsto en el artículo 194 de esta Ley que será turnado al área Substanciadora de la secretaría Ejecutiva.

La resolución quedará a cargo del área resolutoria de la Secretaría Ejecutiva en términos de los Estatuto Orgánico.

Serán aplicables a la investigación, substanciación y resolución en el

procedimiento especial sancionador regulado en este artículo, las etapas y plazos previstos para la tramitación del procedimiento sancionador por faltas administrativas no graves.

Artículo 233. Cuando en un procedimiento seguido contra un servidor público se investigue la comisión de una falta grave y se determine la prescripción de la potestad sancionadora, la autoridad que así lo decrete deberá informar al área competente de la Secretaría Ejecutiva, siguiéndose hasta la etapa de substanciación lo previsto en los párrafos primero, segundo y tercero del artículo anterior.

Cuando la prescripción sea determinada por el Tribunal Administrativo o cuando esta se decrete en la resolución de los medios de impugnación, dicho Tribunal será quien informe al área investigadora de la Secretaría Ejecutiva.

La resolución quedará a cargo del Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva en términos de los Estatuto Orgánico, pero estarán imposibilitados para su voto, el representante de la Entidad de Fiscalización superior, cuando la prescripción se de en las etapas de investigación y substanciación del

	<p>procedimiento de origen, o el representante del Tribunal Administrativo, cuando la prescripción se atribuya a un funcionario de su estructura</p> <p>Serán aplicables a la investigación, substanciación y resolución en el procedimiento especial sancionador regulado en este artículo, las etapas y plazos previstos para la tramitación del procedimiento sancionador por faltas administrativas graves, siempre que sean acordes con su naturaleza especial.</p>
--	--

Reformas al Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional
Anticorrupción.

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 3. El objeto de la Secretaría del Sistema Nacional Anticorrupción es fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, a efecto de proveerle la asistencia técnica así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones establecidas en la fracción III del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.</p>	<p>Artículo 3. El objeto de la Secretaría del Sistema Nacional Anticorrupción es fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, a efecto de proveerle la asistencia técnica así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones establecidas en la fracción III del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Fungirá además como <i>autoridad investigadora, substanciadora y resolutora tratándose del procedimiento especial sancionador previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.</i></p>
<p>ARTÍCULO 9. Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría Ejecutiva contará con la siguiente estructura orgánica:</p> <p>I a III.</p> <p>IV. Unidades:</p> <p>a. Unidad de Riesgos y Política Pública.</p> <p>b. Unidad de Servicios Tecnológicos y</p>	<p>ARTÍCULO 9. Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría Ejecutiva contará con la siguiente estructura orgánica:</p> <p>I a III.</p> <p>IV. Unidades:</p> <p>a y b.</p> <p>c. Unidad de Investigación en el</p>

<p>Plataforma Digital Nacional.</p> <p>V. Direcciones Generales:</p> <p>a. Dirección General de Administración.</p> <p>b. Dirección General de Asuntos Jurídicos.</p> <p>c. Dirección General de Vinculación Interinstitucional.</p> <p>VI. Las demás unidades administrativas y personal que autorice el Órgano de Gobierno a propuesta del Secretario Técnico, sujeto a la capacidad presupuestal de la Secretaría Ejecutiva.</p>	<p>procedimiento especial sancionador.</p> <p>d. Unidad de Substanciación en el procedimiento especial sancionador.</p> <p>V. Direcciones Generales:</p> <p>a, b y c.</p> <p>d. Dirección General de Resolución del Procedimiento Especial Sancionador.</p> <p>VI.(...)</p>
<p>ARTÍCULO 13. El Órgano de Gobierno tendrá como atribuciones indelegables, las siguientes:</p> <p>I a XI (...)</p> <p>XII. Las demás que se le confiera en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, así como en las demás disposiciones legales aplicables.</p>	<p>XII. Fungir como autoridad resolutora en el procedimiento especial sancionador previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.</p> <p>XIII. Las demás que se le confiera en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, así como en las demás disposiciones legales aplicables.</p>

	<p>Artículo 16 Bis. Cuando el Órgano de Gobierno se instituya como autoridad resolutora del procedimiento especial sancionador, deberán sesionar de forma extraordinaria por convocatoria que emita su Presidente una vez recibidas las actuaciones de la Unidad de Substanciación de la propia Secretaría.</p>
--	---

Conclusiones.

El Estado es una organización social, económica y política que cuenta con tres elementos principales para su conformación: poder, territorio y pueblo. Doctrinariamente se dice que el Estado tiene como funciones para con los particulares, las relativas a la reglamentación de la actividad privada, el fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad y sustituir total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

El ejercicio del poder estatal parte de un procedimiento de ordenación del poder de autoridad que busca el equilibrio y armonía de fuerzas mediante una serie de pesos y contrapesos. Los poderes así concebidos en las sociedades contemporáneas son el ejecutivo, legislativo y judicial, así como los denominado órganos constitucionales autónomos que no se incorporan propiamente a la esfera del resto de poderes tradicionales.

De entre las funciones que se derivan de la división de poderes, la función administrativa se realiza bajo un orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos y a los actos materiales que con ella se relacionan y tiene como finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades, que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares bajo un régimen de policía, lo que significa que ejerce un poder represor.

Dicha función administrativa, incluida la potestad sancionadora, se inserta en el derecho administrativo como la parte o rama del derecho público que regula las relaciones entre las personas o particulares con el Estado, y a su vez es el régimen jurídico de la administración pública, incluidos todos los poderes públicos, en tanto todos cuentan con funciones administrativas, con independencia de que se trate de funciones materiales o formalmente administrativas.

Del derecho administrativo se deriva el derecho administrativo sancionador, que tiene como fenómeno de estudio a la potestad sancionadora de la administración, conocida como *ius puniendi*, que se constituye como la posibilidad jurídica de la imposición de sanciones a los particulares y a los funcionarios que infrinjan las disposiciones normativas. La consolidación del derecho administrativo sancionador como rama independiente del derecho administrativo

general, parte de la creciente despenalización de conductas, así como la distinción entre delito e infracción, y se reconoció jurisprudencialmente en nuestro desde el año 2000.

Dentro de las diferentes visiones teóricas para sustentar su naturaleza, consideramos que es la que considera al derecho administrativo sancionador como una rama con diversas etapas, una de construcción y determinación de principios y otra de consolidación como rama de la facultad punitiva estatal con independencia de la potestad penal. Es decir, se trata de una teoría unitaria, conforme a la cual tanto el derecho penal como el administrativo sancionador son fenómenos de idéntica naturaleza jurídica comparten el fin común, pero tienen ámbitos distintos de aplicación.

El derecho administrativo sancionador en el país se constituye como un ámbito del combate a la corrupción. La corrupción como fenómeno complejo ha sido considerada, desde un enfoque jurídico, como la violación a una norma que se funda el Estado y el orden público. Una de sus vertientes, es la regulación de la conducta de sus funcionarios públicos.

Para controlar la función pública, se crearon órganos de control y fiscalización: la Auditoría Superior de la Federación (ASF), Secretaría de la Función Pública (SFP), los Órganos Internos de Control de las Dependencias Federales (OIC), La Auditoría Superior de cada uno de los Estados (ASE), Las Contralorías Estatales y la Contralorías Municipales.

En 2015 se inserta en el sistema jurídico mexicano el Sistema Nacional Anticorrupción que concede atribuciones para el combate de la corrupción a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, ordena la conformación de un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana y dota al Congreso de la Unión de la facultad reguladora general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno, se contempla la figura de órganos internos de control con los que deberán contar los entes públicos federales, estatales y municipales. La reforma contempla la obligación de los servidores públicos de declarar los conflictos de interés y castigos para quienes incurran en éstos, se contemplan sanciones severas a los servidores público y/o particulares que incurran en actos de corrupción, entre otros.

El 18 de julio del 2016 se publican en el Diario Oficial de la Federación, las leyes secundarias que dan vida al Sistema Nacional Anticorrupción, dentro de las cuales destaca que, se crearon cuatro leyes (Ley General Del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación) y se reformaron tres (Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Código Penal Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

En el sistema de responsabilidades administrativas, contemplado en los artículos 108 y 109 de la Constitución General, se contemplan las faltas de los servidores públicos y se regulan en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual establece procedimientos diferenciados para atender faltas no graves, faltas graves y faltas de particulares vinculadas con faltas graves, restableciendo además etapas y autoridades distintas para la investigación, substanciación, resolución e impugnación de las faltas.

Sin embargo, el sistema de responsabilidades administrativas cuenta aún con figuras, que si bien son fundamentales en un Estado de derecho, tales como la prescripción de la facultad punitiva estatal en materia de responsabilidades administrativas, resultan en perjuicios para el interés público por su actualización.

Conforme al artículo 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuando se trate de faltas administrativas no graves, las facultades de las Secretarías o de los Órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado. Cuando se trate de faltas administrativas graves o faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años, contados en los mismos términos. A diferencia de la caducidad, ocurre cuando en los procedimientos de responsabilidad administrativa deja de actuarse por más de seis meses sin causa justificada, la prescripción impide el ejercicio de la potestad estatal referida. De esa forma tenemos que la prescripción es extintiva y evita que exista sanción, aun cuando se haya cometido, por lo que las autoridades no pueden investigar de forma indefinida la posible comisión de sanciones, lo que puede fomentar que se dejen de investigar conductas gravosas y estas queden sin sanción.

Por ello es que se propone la creación de un procedimiento especial sancionador y la creación de la “falta especial de servidores públicos encargados de investigación, substanciación y resolución de procedimientos sancionadores por vencimiento de plazos prescriptivos”, la que cometerá todo servidor público que con acciones u omisiones, sean de carácter doloso o culposo, dejen de actuar conforme a los plazos y términos establecidos en la ley para cada etapa procedimental de investigación, substanciación o resolución, y exista pronunciamiento de autoridad competente determinado que han prescrito los plazos para la imposición de sanciones administrativas, buscando con ello que los servidores públicos vinculados a las etapas procedimentales de la imposición de sanciones, no opten por dejar de actuar a fin de que se configure la extinción de la posibilidad de aplicar sanciones administrativas, o bien, que aún actuando sin dolo, es decir, mediante una negligencia en el cumplimiento de sus deberes públicos, no actúen dentro de dichos plazos.

Lo que se busca castigar no es la falta de sanción al servidor público señalado como presunto responsable, quien se presume inocente hasta en tanto no exista pronunciamiento sobre su responsabilidad, sino que lo que se busca gravar como conducta sancionable, es la falta de acción o las conductas, intencionales o no, por las cuales la resolución de un procedimiento sancionador determine la extinción de la potestad sancionadora por haber prescrito tales facultades.

Además se propone que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, y sus símiles en los sistemas locales, quienes conozcan de esta falta especial de los servidores públicos, contando para tal efecto con una nueva estructura que prevea una Dirección General de Procedimiento Especial Sancionador, de la que dependan las Unidades de Investigación y Substanciación, debido a que cuentan con una estructura que le permite mantenerse autónoma para ejercer las funciones de investigación, substanciación y resolución, y precisamente en esta última, cuando las faltas perseguidas en el procedimiento prescrito sean de naturaleza grave, cuenta con un órgano de Gobierno de naturaleza colegiada, lo que permitirá que existan diferentes posturas, bajo una dinámica de pesos y contrapesos y sobre todo, participación ciudadana por medio del representante del Comité respectivo.

La adecuación del marco normativo permite que, mediante reformas legales, se tipifique la conducta, que es objetiva y directa, se otorguen las facultades necesarias a la Secretaría

Ejecutiva, cumpliendo con el principio de separación de las autoridades encargadas de la investigación, substanciación y sanción, así como la distinción de los diferentes momentos y responsables de la prosecución de los procedimientos de responsabilidad administrativa, razón por la cual es viable la propuesta y puede llevarse a cabo con intervención del Congreso de la Unión y los Congresos estatales.

Con esto se busca fortalecer el Sistema Nacional Anticorrupción, con un procedimiento que asegure y disuada a los funcionarios encargados de la investigación, substanciación y resolución de los procedimientos sancionadores, de dejar de actuar, ya sea de forma dolosa o culposa, lo que manda un doble mensaje: primero a los funcionarios públicos cuya sanción prescribió, pues si bien ya no podrán ser sancionados, sí existió sanción para quien permitió que esto ocurriera. Esto puede derivar en la práctica en la existencia de conductas de índole penal si el funcionario dejó de investigar dolosamente. El segundo aspecto radica en que los funcionarios encargados de tramitar los procedimientos de responsabilidad administrativa, sabrán que existe una sanción por su inacción, dolosa o culposa, por lo que deberán empeñarse en atender sus asuntos con diligencia y probidad, no buscando culpables, sino resolviendo en tiempo, lo que garantiza el adecuado funcionamiento del sistema y el fomento de una cultura de cero tolerancias a la corrupción.

GLOSARIO.

ANULABILIDAD. Carácter de un acto afectado de un vicio de forma o de fondo capaz de hacer que haya de pronunciarse su anulación.¹²⁷

DEMARCACIONES TERRITORIALES. Las demarcaciones territoriales son el espacio territorial y de organización político-administrativa.¹²⁸

DOGMA. Conjunto de postulados que rige una religión, doctrina, ciencia o sistema. Los fundamentos de un dogma no están sujetos a discusión o cuestionamiento, su verdad resulta inobjetable, sea demostrable o no, sea comprensible o no.¹²⁹

FALTAS ADMINISTRATIVAS. La falta administrativa es una es una conducta que conlleva una acción u omisión, que se considera contraría a la ley, es directamente atribuible y bajo responsabilidad de quien lo realiza, esta se da en el contexto de la administración pública al ser cometidas por los servidores públicos en el cargo para el que fueron contratados.¹³⁰

FISCALIZACIÓN. Es el proceso de revisar, auditar y vigilar a detalle la congruencia entre los objetivos planteados y las metas alcanzadas en materia de contabilidad, finanzas, presupuesto, avances y beneficios económicos, adecuación programática y endeudamiento en cada uno de los entes de la administración pública y los Poderes de la Unión, en cada ejercicio fiscal.¹³¹

IUS PUNIENDI. Derecho o facultad del Estado para castigar. El ius puniendi sólo es potestativo del Estado, pues es el único con facultades para conocer y decidir sobre la existencia de un delito y la aplicación de la pena.¹³²

JURISTA. El jurista es aquella persona que con su profesión está relacionada con el derecho y La ley, tiene una tipología de personas rectas, honesta, sinceras y responsables ya que para sus obligaciones legales son requeridas y exigidas antes la ley, debe ser personas humanistas

¹²⁷ Consultado en: <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/anulabilidad/anulabilidad.htm>.

¹²⁸ Consultado en: <https://www.jornada.com.mx/2018/08/16/opinion/020a2pol>.

¹²⁹ Consultado en: <https://www.significados.com/dogma/>

¹³⁰ Consultado en:

<https://www.seay.org.mx/download/pdf/GUIA%20DE%20DELITOS%20Y%20FALTAS%20ADMINISTRATIVAS%20-%20V2.pdf>

¹³¹ Consultado en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=274>.

¹³² Consultado en: <http://diccionariojuridico.mx/listado.php/ius-puniendi/?para=definicion&titulo=ius-puniendi>

que van de la mano actuando como coadyuvantes de la justicia luchando en la defensa del cumplimiento de la ley, gozando de libertad y carácter como firmeza en defender las causas justas, con vocación de ética profesional moral y estudios extensos de las leyes para defenderlas y hacerlas valer justamente.¹³³

NULIDAD DEL ACTO. Ineficacia de un acto jurídico, proveniente de la ausencia de una de las condiciones de fondo o de forma requeridas para su validez. Así también se expresa diciendo que es el vicio de que adolece un acto.¹³⁴

ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. Es aquella unidad funcional abstracta perteneciente a una Administración Pública que está capacitada para llevar a cabo funciones con efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tiene carácter preceptivo.¹³⁵

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. Son aquellos establecidos en la Constitución, que no se incluyen en ninguno de los poderes u órganos tradicionales del Estado; por lo general, son órganos técnicos de control que no se guían por intereses de partidos o de coyuntura, y requieren, para su adecuado funcionamiento, no sólo de autonomía de los poderes tradicionales, sino de los partidos y de todo tipo de grupos o factores de poder.¹³⁶

ÓRGANOS FISCALIZADORES. Son órganos públicos encargados de fiscalizar la regularidad de las cuentas y gestión financiera públicas. En ocasiones también se les asignan funciones jurisdiccionales, para juzgar y hacer efectiva la denominada responsabilidad contable.¹³⁷

POTESTAD. O también recientemente aceptado podestad, es un término jurídico que contiene un concepto híbrido entre poder, derecho y deber. La potestad supone una derivación de la soberanía y coloca a su titular en una posición de superioridad, lleva implícita una capacidad de fuerza.¹³⁸

¹³³ Consultado en: <https://conceptodefinicion.de/jurista/>.

¹³⁴ Consultado en: <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/nulidad/nulidad.htm>

¹³⁵ Consultado en: <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/organos-administrativos/organos-administrativos.htm>

¹³⁶ Ídem.

¹³⁷ Ídem.

¹³⁸ Idem.

PRESCRIPCIÓN. Modo de extinguirse un derecho como consecuencia de su falta de ejercicio durante el tiempo establecido por la ley.¹³⁹

PRESIDENCIALISMO. Régimen político propio de los estados republicanos en el que el presidente es también jefe del gobierno; se caracteriza por que el presidente es elegido por sufragio universal y no por el parlamento.¹⁴⁰

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. Es responsabilidad administrativa la que surge para los servidores públicos que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública.

SUBSTANCIACIÓN. Este término se define a la acción y resultado de substanciar o substanciar, en extractar, reducir, esquematizar, sintetizar, resumir, seleccionar, abreviar, recapitular o simplificar una cosa o tramitar algún asunto mediante vía procesal apropiada sin dejar la condición de sentenciado.¹⁴¹

¹³⁹ Consultado en: <https://dle.rae.es/prescripci%C3%B3n>

¹⁴⁰ Consultado en: <https://languages.oup.com/google-dictionary-es/>

¹⁴¹ Consultado en: <https://definiciona.com/substanciacion/>

FUENTES DE INFORMACIÓN

.

BIBLIOGRÁFICAS

- González Camacho, Oscar Eduardo, La Justicia Administrativa. Tomo I. Primera Edición. San José, Costa Rica, editorial Investigaciones Jurídicas S.A. 2001.
- Gonzales Pérez, Jesús, Vázquez Alfaro, José Luis, Derecho Procesal Administrativo Federal. Primera edición, México, D.F., Editorial Porrúa S.A. de C.V. 2007.
- Castro Loria, Juan Carlos, Derecho Administrativo Sancionador y Garantías Constitucionales, primera edición, San José, Costa Rica, Editorial Jurídica FPDP. 2006.
- Gomes Tomillo, Manuel, Sans Rubiales, Iñigo, Derecho Administrativo Sancionador parte General, editorial Arizandi.
- Arbeláez Ossa, Jaime, Derecho Administrativo Sancionador: una aproximación dogmatica. Segunda edición, Colombia, Editorial Colombia Legis. 2009.
- E. Maljar, Daniel, El Derecho Administrativo Sancionador, Editorial Ad- Hoc. 2004.
- Guillermo Floris Margadant S., Derecho Romano, 5ª Ed., Ed. Esfinge S. A., México D.F. , 1997.
- Nicolás Maquiavelo, El Príncipe, 1ª ed. Ed. Colofón, México D.F., 2007.
- Andrés García Inda, Poder, Derecho y Clases Sociales, 2ª ed., Editorial DESCLÉE DE BROUWER, S.A., 2000
- Platón, Diálogos III Fedón, Banquete, Fedro, 1ª Reimpresión, ed. Gredos, España, 1988.
- Gabino Fraga, Derecho administrativo, 17ª ed., Ed. Porrúa S.A. de C.V., México, 1977.
- Lizbeth Xóchitl Padilla Sanabria, El derecho administrativo sancionador en el sistema nacional anticorrupción, Editorial Flores, México, 2017.

- Guillermo Pacheco Pulido, Prontuario del Sistema Nacional Anticorrupción, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2018.
- Genaro David Góngora Pimentel, El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana, Biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Mauro Rodríguez Estrada, Manual anticorrupción del moralismo a los valores, Editorial Trillas, México, 2007
- Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, 40ª ed., México, Porrúa, 2009

LEGISLATIVAS EN MÉXICO

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma 29 de enero de 2016
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
- Ley General de Responsabilidades Administrativas
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Código Penal Federal (REFORMADO).

JURISDICCIONALES EN MÉXICO

- Tesis: 1ª CCCXVI/2014 (10ª), Gaceta del semanario judicial de la federación, Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I, Decima Época, Pág. 572, Tesis Aislada.
- Tesis: 2ª XCI/2012, SEMANARIO JUDICIAL DE LA Federación y su gaceta, Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 2, Decima época, Pág. 1688, Tesis Aislada.

- Tesis: P./J. 43/2014, pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Junio de 2014 Tomo I, Decima Época, Pág. 41, Jurisprudencia.

- Tesis P. XXXV/2002, Pleno, semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Agosto de 2002, Novena Época, Pág. 14.

ELECTRÓNICAS.

- http://www.oas.org/es/acerca/offices_detail.asp?sCode=MEX.
- <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>.
- <https://www.juridicas.unam.mx/>