



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE
SAN NICOLÁS DE HIDALGO**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

LA DEFICIENTE INVESTIGACIÓN DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS
DERIVADAS DE LA FISCALIZACIÓN A LA HACIENDA PÚBLICA DEL
ESTADO DE MICHOACÁN.

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA
LIC. JOSÉ ANTONIO FERREYRA CASTRO

DIRECTOR DE TESIS
DR. SALVADOR SANDOVAL RODRÍGUEZ

MORELIA, MICHOACÁN, MARZO 2023

Dedicatoria.

*A mi madre Estela Castro y a la memoria
de mi Padre Eleuterio Ferreyra. Por darme
los valores y por su inmenso apoyo que
siempre me dieron para hacer de mí, no
solo el profesionista que soy, sino la persona
que en mí forjaron.*

*A mis hermanos, Juan Carlos, Leticia, Luis
Alberto, Estela Lizeth y Jesús Eleuterio, por
estar siempre y en todo momento conmigo,
y brindarme su apoyo y motivación de
lograr el objetivo.*

*A mis sobrinos y sobrinas, por existir en
mi núcleo familiar e inspirarme a
tratar de ser un buen ejemplo.*

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), así como a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, que me dio la oportunidad no solo de formarme como profesionista, sino el honor de pertenecer a la División de Estudios de Posgrado y obtener el Grado de Maestro en Derecho.

A mis profesores, por transmitirme sus conocimientos y enseñarme durante mi carrera y en los estudios de Posgrado, y en especial al Dr. Salvador Sandoval Rodríguez, mi director de tesis, pero más que mi director, al amigo, quien desinteresadamente me motivó a culminar lo que un día iniciamos juntos (la Maestría), gracias por tu persistencia, consejos en la investigación, pero, sobre todo, gracias por tu amistad.

A todas las personas cercanas a mí, que de alguna manera influyeron y me motivaron a dar el último paso, que me resistía a dar, gracias por motivarme a hacerlo.

Finalmente al creador, por darme la vida y el tiempo para culminar lo que un día empecé.

Gracias.

RESUMEN

En mayo del dos mil quince, el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sufrió una importante reforma, al crear el Sistema Nacional Anticorrupción, mediante el cual, se dotó de facultades a las entidades de fiscalización, para investigar y substanciar las faltas administrativas graves, como resultado de dicho proceso de revisión respecto del correcto manejo de recursos públicos.

Sin embargo, las faltas administrativas graves que han sido materia de investigación y substanciación por parte de la autoridad correspondiente, no han tenido el resultado esperado, que es en primer lugar combatir la corrupción y en segundo lugar que los servidores públicos o particulares relacionados con hechos de corrupción sean sancionados por dichos actos, pero esto no ha sido posible, toda vez que las autoridades encargadas de llevar a cabo las investigaciones no hacen una adecuada interpretación de la ley a efecto de que mediante la investigación se hagan llegar de manera lícita de los medios de prueba correspondientes a efecto de demostrar real y materialmente la falta investigada, con esto no se quiere decir que no se demuestra la imputación formulada por haber obtenido pruebas de manera ilícita, sino que aun cuando las pruebas recabadas sea lícitas, en la investigación no se acreditan los elementos del tipo (objetivos, subjetivos y normativos) de la falta administrativa, sino que solo se realiza una reproducción de la fase de fiscalización sin acreditar elementos del tipo penal tales como la tipicidad, culpabilidad, antijuricidad, dolo, imputabilidad, que son aplicables al derecho administrativo sancionados así como los principios que rigen al derecho penal, y en consecuencia de ello la no acreditación de falta administrativa.

Palabras clave: autoridad investigadora, falta administrativa, corrupción, servidor público, elementos de tipo, no acreditación.

ABSTRACT

In May 2015, Article 109 of the Political Constitution of the United Mexican States underwent an important reform, by creating the National Anti-Corruption System, through which the control entities were endowed with powers to investigate and substantiate serious administrative faults, as a result of said review process regarding the correct management of public resources.

However, the serious administrative offenses that have been the subject of investigation and substantiation by the corresponding authority have not had the expected result, which is firstly to combat corruption and secondly that public servants or individuals related to acts of corruption are sanctioned for said acts, but this has not been possible, since the authorities in charge of carrying out the investigations do not make an adequate interpretation of the law so that through the investigation they are made available in a lawful manner. means of proof corresponding to the effect of really and materially demonstrating the offense investigated, this does not mean that the accusation made for having obtained evidence illegally is not proven, but rather that even when the evidence collected is lawful, in the investigation it does not the elements of the type (objective, subjective and normative) of the administrative fault are accredited, but rather Only being a reproduction of the inspection phase without proving elements of the criminal nature such as criminality, guilt, illegality, fraud, imputability, which are applicable to sanctioned administrative law as well as the principles that govern criminal law, and consequently of This is the non-accreditation of administrative fault.

Keywords: investigative authority, administrative fault, corruption, public servant, type elements, non-accreditation

Índice.

Dedicatoria.	I
Agradecimiento.	II
Resumen	III
Abstract.	IV
Introducción.	VII
Capítulo I. El Régimen Disciplinario en México.	1
1.1. La Reforma Constitucional de mayo de 2015.	1
1.2. La Fiscalización respecto del manejo de Recursos Públicos.	4
1.3. La Transparencia en la Investigación de Faltas Administrativas	5
1.4. Las Sanciones Administrativas a Servidores Públicos.	7
1.5. Derecho Administrativo Disciplinario.	9
Capítulo II. Responsabilidad Administrativa.	11
2.1 Concepto de Servidor Público.	11
2.2. Tipos de Responsabilidad de los Servidores Públicos.	13
2.3. Principios que se deben observan en el Servicio Público.	17
2.4. Las Faltas Administrativas de los Servidores Públicos.	22
Capítulo III. Los Principios del Derecho Penal Aplicados al Procedimiento de Responsabilidad Administrativa	28
3.1. Principios que rigen el Procedimiento de Responsabilidades Administrativas	28
3.1.1. Concepto de Principio Procesal	28
3.2. Principio de Legalidad	30
3.3. Principio Tipicidad	33
3.4. Principio de Culpabilidad	35
3.5. Principio de Presunción de Inocencia	37
3.6. Principio non bis in ídem	39

3.7. Principio de Taxatividad y de Exacta aplicación de la Ley	41
3.8. Principio de no autoincriminación	43
Capítulo IV. La Investigación de las Faltas Administrativas.	47
4.1. Autoridad competente.	47
4.2. Principios de la Investigación.	49
4.3. Forma de Iniciar la Investigación.	50
4.4. Actos de investigación	52
4.5. La importancia de las pruebas en la investigación	60
4.6. Las pruebas ilícitas	62
4.7. Las pruebas lícitas	65
4.8. Facultades de las autoridades investigadoras	67
Capítulo V. Resultado de la Investigación de Faltas Administrativas.	71
5.1. Calificación de Faltas Administrativas	70
5.2. Acuerdo de Conclusión y Archivo	73
5.3. Acuerdo de Existencia de la Falta Administrativa	74
5.4. Abstención de iniciar el Procedimiento o de Sancionar al responsable	75
5.5. Impugnación de la Abstención	76
5.6. Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa	77
Conclusión	119
Fuentes de Información	122

Introducción.

En mayo del 2015 dos mil quince, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sufrió una reforma importante en materia anticorrupción, concretamente en su artículo 109, el cual establece que los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados y establece las bases y los procedimientos para tal efecto, así como que la Ley General de Responsabilidades Administrativas establecerá los casos y circunstancias que deben sancionarse, asimismo, establece que habrá una autoridad investigadora (para el caso de fiscalización de recursos públicos) de la Auditoría Superior de la Federación, y homólogos en la entidades federativas, las cuales se encargarán de investigar las faltas administrativas graves.

La presente investigación se basa sobre las atribuciones que tiene la autoridad investigadora respecto de investigar las faltas administrativas graves, formuladas como resultado de los trabajos de fiscalización a la hacienda pública Estatal y Municipal del Estado de Michoacán, respecto de un acto u omisión por posibles hechos de corrupción.

En este sentido de manera muy genérica en el capítulo primero del presente trabajo, se analizará la reforma en materia de responsabilidades administrativa formulada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 109, en el año 2015, la cual se realizó con el propósito de transparentar la aplicación de recursos públicos, mediante el combate a la corrupción, al crear el Sistema Nacional Anticorrupción.

En los subsecuentes capítulos se abordarán temas como la responsabilidad administrativa, las atribuciones de la autoridad investigadora, siendo este el tema central del presente trabajo, toda vez que es en esa autoridad en la que recae la responsabilidad de combatir los actos u omisiones que pudieran constituir faltas

administrativas graves en el ejercicio del servicio público, o de particulares vinculados con la administración pública.

Es así como, derivado de la reforma Constitucional al artículo 109, se creó la figura jurídica de la autoridad investigadora dotada de atribuciones para investigar actos de corrupción, con la única limitante formulada en la fracción IV del referido numeral, para la autoridad investigada a efecto de que, los hechos investigados deben de estar debidamente sustentados con los medios probatorios que acrediten la verdad real y material del hecho, a efecto de que al momento de formular el informe de presuntas responsabilidades administrativas, lo haga debidamente fundada y motiva la presunta imputación con el soporte probatorio con el cual no quede lugar a duda alguna sobre la conducta imputada y en consecuencia la autoridad administrativa competente emita una resolución en donde no solo determine la existencia de la falta administrativa, sino la plena responsabilidad administrativa del servidor público o particular vinculado con la falta correspondiente, así como la sanción y llegado el momento la indemnización correspondiente a la hacienda pública por el daño y perjuicio ocasionado.

Es así como a través de los últimos capítulos de este trabajo de investigación, conoceremos que al derecho administrativo sancionador, le aplican los principios del derecho penal, tales como Tipicidad, Culpabilidad y Antijuridicidad, los cuales debe observar, aplicar y acreditar la autoridad investigado en conjunto con los elemento de tipo administrativa, es decir, quien es el sujeto activo (presunto responsable), Sujeto pasivo (quien recibe el daño o lesión), quien sufrió el daño o quien es el titular del daño o lesión causada (Bien Jurídico Tutelado, El servicio público, los principios del servicio público o la Administración pública) así como cuál fue el beneficio obtenido a través del nexo causal entra la acción y el resultado.

Para ello, la autoridad investigadora cuenta con atribuciones muy ampliar para tal objetivo, tan es así que, para ella no opera el famoso secreto bancario, puesto que tiene que esclarecer hechos relacionados con corrupción, y para ellos

la propia ley le autoriza llevar a cabo la investigación mediante la aplicación e incorporarán en las investigaciones de técnicas, tecnologías y métodos de investigación que observen las mejores prácticas internacionales, a efecto de llegar a conocer la verdad real y material, sin embargo, la interrogante que se planteó en el presente trabajo es la siguientes: ¿La autoridad investigadora de la Auditoria Superior de Michoacán, justifica y acredita los principios del derecho penal aplicables a la materia administrativa?, a dicha interrogante se encontrará la respuesta en el presente trabajo, así como también, si se llevan a cabo un correcto estudio y análisis de los elementos del tipo administrativo por parte de la autoridad investigadora, a efecto de llevar a buen puerto sus determinaciones mediante la emisión del informe de presuntas responsabilidades administrativas.

Capítulo I. El Régimen Disciplinario en México.

1.1 La Reforma Constitucional de mayo de 2015.

La Constitución Política vigente a la fecha, en su texto original, estableció en el Título IV, las responsabilidades de los funcionarios públicos, sin incluir a los demás empleados de la federación.

De las disposiciones que integraron el texto original, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y oficiales de los funcionarios públicos.

Por falta de expedición de una ley reglamentaria en materia de responsabilidades, entre 1917 y 1940 solo se aplicaba el Código Penal Federal, para sancionar como delitos las faltas en que incurrieran los funcionarios o empleados públicos.

Durante su vigencia se expidieron las siguientes leyes:

a) Ley de Responsabilidades de los funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, y de los Altos funcionarios de los Estados, llamada “Ley Cárdenas”, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de febrero de 1940, en la que se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y, se concedió acción popular para denunciarlos.

b) Ley de Responsabilidades de los funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, denominada “Ley López Portillo”.

En este ordenamiento se continuó, en términos generales, con el sistema de responsabilidades que había estado vigente a esa fecha, con las deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los delitos penales y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando como la Ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.

En diciembre de 1982 envió una iniciativa de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política Mexicana, a partir de la consideración de que las leyes vigentes en materia de responsabilidades habían sido desbordadas por la realidad y ya no ofrecían bases sólidas para prevenir y combatir la corrupción, por lo que bajo la política de la “renovación moral” propició una reforma constitucional, en la que se regularon las responsabilidades de los servidores públicos, clasificadas en responsabilidad penal, política, administrativa y civil.

Con esta reforma se introduce y eleva a rango constitucional la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y se otorgan facultades al Congreso de la Unión para expedir las leyes en la materia.

Entre lo más significativo de esta reforma destaca la incorporación, en el artículo 109, fracción III, de una serie de principios a observarse en el desempeño de la función pública, al establecer que el servidor público que con sus actos u omisiones afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar en su desempeño, daría lugar a una sanción administrativa.

Con base en esta reforma constitucional, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982.

Esta ley, que reglamentó los artículos 108 al 114 de la Constitución, relativos a los procedimientos de juicio político (responsabilidad política), declaración de

procedencia (responsabilidad penal), y el régimen de responsabilidades administrativas.

El 14 de junio de 2002 se publicó el decreto por el que se modificó la denominación del Título Cuarto y se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con esta reforma se estableció la responsabilidad patrimonial del Estado, que está íntimamente relacionada con las responsabilidades de los servidores públicos, ya que por la actividad administrativa irregular del Estado que cause daño a los particulares y requiera de indemnización, se pueden fincar otro tipo de responsabilidades a los servidores públicos que participen en dicha actividad.

En el año 2006 se reformó la Constitucional en el artículo 73 fracción XXIX-H, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 2006, la cual señalaba que los tribunales de lo contencioso administrativo, además de la atribución para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, tendrán competencia para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa, en términos de lo que determine la ley.

Para el año 2015 dos mil quince se realizó la reforma a la Constitución Federal, concretamente el día 27 veintisiete de mayo de 2015 dos mil quince, Con la exigencia de la sociedad civil organizada, la academia, los medios de comunicación, los partidos políticos y los compromisos internacionales de los que México es parte, se adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, entre ellos los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122.

Esta reforma constitucional propició el nacimiento del Sistema Nacional Anticorrupción, que tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Se establecieron, además, las bases y principios de un nuevo régimen de responsabilidades administrativas, que entre sus características principales se encontraban: a) expedir una ley general en la materia; b) la obligatoriedad de todos los servidores públicos de presentar su declaraciones patrimoniales, de intereses y en su caso la fiscal; c) reglas de integridad para las personas jurídico colectivas; d) incorporar a la sociedad civil en la prevención y combate a la corrupción; e) clasificar las faltas administrativas en no graves y graves; f) establecer tipos administrativos relacionados con hechos de corrupción; g) conferir competencia a los tribunales de justicia administrativa para la imposición de la sanción por faltas graves; y h) incluir a particulares como sujetos de responsabilidad administrativa.

1.2. La Fiscalización respecto del manejo de Recursos Públicos.

Con la reforma de mayo del 2015 dos mil quince a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al artículo 113, se estableció el Sistema Nacional Anticorrupción, como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Es de esta reforma Constitución en donde nace la atribución de los órganos de fiscalización de toda la República Mexicana, para investigar las faltas administrativas y los posibles hechos de corrupción, más allá de las propias facultades con las que ya contaba.

Así, a partir de dicha reforma es que ahora los entes de fiscalización dentro de sus múltiples atribuciones (de revisión del control de los recursos públicos), se dotó de otras atribuciones de las cuales se pueden destacar las siguientes:

- Investigar la probable comisión de faltas administrativas graves derivadas de auditorías, por denuncia o de oficio.
- Denunciar ante la Fiscalía Especializada Anticorrupción y las Homologas en las Entidades Federativas, por la posible comisión de delitos cometidos por hechos de corrupción o de alto impacto, ya sea de servidores públicos o particulares que tenga relación contractual con la administración pública.
- Faculta la contratación de despachos externos para la fiscalización de recursos públicos.

Es así, que resulta de suma importancia destacar que recaben los servidores públicos encargados de llevar a cabo la fiscalización (de cualquier ente, incluidos los particulares), de igual manera se les impuso la obligación de guardar reserva de la información obtenida y de la cual se pudieran desprender posibles hechos de corrupción, dada la relevancia de la misma, hecho por el cual, se estableció una sanción administrativa para aquellos servidores públicos que violentaran la reserva de información.

1.3. La Transparencia en la Investigación de Faltas Administrativas

Con la reforma del 2015 dos mil quince, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 109 se estableció la figura de la Investigación de las faltas administrativas graves con respecto a actos, omisiones o conductas que finquen responsabilidades a los servidores públicos o particulares,

toda vez que como las faltas administrativas graves la mayoría constituyen ilícitos que otorgan un beneficio económico en perjuicio de la Hacienda Pública.

Es por ello, que la autoridad administrativa investigadora tiene entrada a distintos canales de comunicación que requiera, de tal suerte que cuenta con acceso a la información establecida como clasificada, lo que les permite eliminar obstáculos para poder llevar a cabo la investigación, por lo que al órgano encargado de investigar y sancionar responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, no le son oponibles las disposiciones dirigidas al secreto de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios.

Dicha disposición quedo reglamentada en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (mutatis mutandis la de las entidades federativas), en el artículo 95 el cual señala textualmente:

“Artículo 95. Las autoridades investigadoras tendrán acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, con inclusión de aquélla que las disposiciones legales en la materia consideren con carácter de reservada o confidencial, siempre que esté relacionada con la comisión de infracciones a que se refiere esta Ley, con la obligación de mantener la misma reserva o secrecía, conforme a lo que determinen las leyes.

Para el cumplimiento de las atribuciones de las autoridades investigadoras, durante el desarrollo de investigaciones por faltas administrativas graves, no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal bursátil, fiduciario o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. Esta información conservará su calidad en los expedientes correspondientes, para lo cual se celebrarán convenios de colaboración con las autoridades correspondientes.

Para efectos de lo previsto en el párrafo anterior, se observará lo dispuesto en el artículo 38 de esta Ley.

Artículo 38: 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”.

Como se puede observar, la única obligación que tiene la autoridad es mantener la secrecía de la información recabada con respecto de terceros, pero para que dicha información le pueda ser proporcionada, la solicitud que se formule debe ser clara y estar debidamente relacionada con la falta administrativa que se investiga, siendo la única limita que el propio legislador plasma a efecto de transparentar la información que tenga relación alguna con hechos de corrupción.

1.4. Las Sanciones Administrativas a Servidores Públicos.

El propio artículo 109 en su fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las sanciones administrativas que les podrán ser impuestas a todo servidor público como a los particulares, que incurran en faltas administrativas, así como la investigación y substanciación de las mismas y las autoridades administrativas que van a intervenir en su resolución.

Bajo este contexto el referido numeral establece que, se aplicaran las sanciones administrativas a los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, asimismo, establece las sanciones que serán impuestos por la violación de dichos principios que deben ser observados en el ejercicio del servicio público, tales como amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de

acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.

De igual manera, la propia Ley establecerá los mecanismos procesales para la investigación, substanciación y resoluciones de las faltas administrativas, dicho mecanismo se encuentra integrado en el procedimiento de responsabilidades administrativo, en el que se establecen los lineamientos de cómo llevar a cabo la investigación de los actos y omisiones, el mecanismo para la obtención de las pruebas lícitas, la formulación del informe de presuntas responsabilidades administrativas, la substanciación del procedimiento correspondientes, así como quien será la autoridad competente para resolver el fondo del asunto.

No obstante, lo anterior, no se pretende hacer una reseña histórica sobre las autoridades competentes para investigar, substanciar y resolver los tipos de faltas administrativas, sino solamente se hace una remembranza respecto de las innovaciones de reforma Constitucional y la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Cabe destacar que el propio artículo Constitucional 109 establece una excepción con respecto de los servidores públicos del Poder Judicial Federal, quienes, para el caso de faltas administrativas, serán investigadas y sancionadas por el Consejo de la Judicatura Federal, tal y como se desprende del citado numeral en su fracción III párrafo tercero el cual señala:

“Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos”.

1.5. Derecho Administrativo Disciplinario.

El Derecho Administrativo Disciplinario busca ejercer la potestad sancionadora del Estado con respecto a los sujetos especialmente vinculados a la administración pública, que se integran dentro de su organización (carácter interno). Su objetivo fundamental es prevenir y sancionar aquellas conductas que atentan contra el cumplimiento de los deberes que se imponen a los servidores públicos o que obstaculicen el adecuado funcionamiento de la función pública.

El fundamento Constitucional del derecho disciplinario lo encontramos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula el régimen de responsabilidades de los servidores públicos y particulares vinculados con hechos de corrupción.

Al Derecho Disciplinario, cuando se le vincula con el derecho penal, se le denomina Derecho Penal Administrativo, y cuando se le vincula con el derecho administrativo se le denomina Derecho Administrativo Disciplinario.

Andrés Flores Heredia señala que “el régimen disciplinario está previsto como un derecho preventivo, correctivo y sancionador, de ahí que algunos establezcan que su naturaleza es de carácter penal, otros lo califican como de carácter administrativo, otros que es de carácter laboral y algunos aseguran que constituye un derecho autónomo”.¹

Quienes consideran que el Derecho Disciplinario es propio y afín al Derecho Administrativo, posición con la que coincidimos, señalan que es así porque responde a medidas de organización y control de la actuación administrativa, que recae básicamente en servidores públicos, que tiene por objeto lograr el buen funcionamiento de los servicios públicos y el adecuado cumplimiento de la función

¹ Citado por Baruch F. Delgado Carbajal, obra La responsabilidad administrativa Aspectos sustantivos y procesales, Primera Edición, página 50.

pública; y porque el control final sobre los actos administrativos lo ejerce la jurisdicción administrativa. Además, actualmente bajo el nuevo régimen de responsabilidades administrativas, los tribunales de justicia administrativa en el ámbito federal y en las entidades federativas, cuentan con competencia Constitucional originaria para imponer sanciones por faltas administrativas graves.

Juan Manuel Trayter Jiménez define al régimen disciplinario de los funcionarios públicos como el conjunto de normas establecidas por el Estado, que determinan los hechos ilícitos que puedan cometer los funcionarios públicos en el ejercicio de su encargo y prevén las sanciones a imponer por la administración pública a resultas de un procedimiento administrativo especial.²

Como conclusión, podemos señalar que el Derecho Administrativo Disciplinario es el conjunto de normas jurídicas de carácter sustantivo y procesal que regulan la potestad punitiva del Estado, relacionada con los servidores públicos y particulares que, en el desempeño de su función o de sus actividades, contravengan las obligaciones, prohibiciones y principios que salvaguardan el eficaz desempeño de la función pública.

En nuestro país, un importante avance que abona a la construcción del Derecho Administrativo Disciplinario es la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que 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 correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

² Ibidem, p. 51

Capítulo II. Responsabilidad Administrativa.

2.1 Concepto de Servidor Público.

Existe infinidad de conceptos respecto de servidor público establecidos por diversos estudiosos del derecho administrativo, incluso muchas veces se relaciona el concepto de servidor público con de funcionario público, sin embargo todos son coincidentes en que es la persona designado por disposición de la Ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, para ocupar, desarrollar y asumir funciones propias de la voluntad del Estado, así, en México, este concepto lo encontramos con toda claridad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 108, establece de manera muy genérica el concepto de servidor público el señalar que:

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

Como consecuencia de concepto antes citado, la Ley General de Responsabilidad Administrativas, en su artículo 3 fracción XXV, define al servidor público como, Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bajo esta perspectiva, se desprende de los conceptos de servidor público establecidos en cada Ordenamiento Legal antes citados, que ambos son

coincidentes en señalar que servidor público es aquel que desempeña un empleo, cargo o comisión, ya sea nivel federal o local, sin embargo, para el caso concreto del presente trabajo, se delimitará solamente a nivel local.

Así, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en su artículo 104 establece el concepto de servidor público como se cita a continuación: “Se consideran servidores públicos a los representantes de elección popular, a los funcionarios, empleados y; en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier índole en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sean de naturaleza centralizada o paraestatal, así como a los servidores públicos de los ayuntamientos y entidades paramunicipales y de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones y por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública”.

Por tanto, se puede concluir que el Servidor Público es la persona que desempeña un empleo, cargo o comisión subordinada al Estado bajos los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de sus funciones en estricto apego a la norma vigente que regula su actuar

De los conceptos anteriormente citados, se desprende que todos son coincidentes en establecer como elementos de servidor público, que es quien desempeña un empleo, cargo o comisión, sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido en diversos criterios Jurisdiccionales que la calidad de servidor público se le otorga a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión a favor del Estado, así como la responsabilidad que este tiene al ejercer dicho empleo, cargo o comisión.

SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU

RELACIÓN CON EL ESTADO. La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones -que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.³

2.2. Tipos de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Con la reforma Constitucional de mayo del 2015 dos mil quince, se modificaron no solo el texto de algunos artículos sino el orden de los mismo, uno de lo que sufrieron modificación en cuanto a su contenido fue concretamente al artículo 109, el cual establece los tipos de responsabilidad en la que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado por sus actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones, trayendo como consecuencia un daño al interés público, a la hacienda pública o que se vean beneficiados como consecuencia de dichas acciones.

³ Tesis: I.4o.A. J/22. Tipo: Jurisprudencia. Registro digital: 184396. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XVII, abril de 2003, página 1030

Circunstancia por la cual, es que la particular situación o acción de los servidores públicos al servicio del Estado encuentra una regulación especial, en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desarrollo de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley prevé, se hacen acreedores a sanciones, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

Así, es como se señaló en líneas arriba, con la reforma a los artículos 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecieron las bases de las diferentes modalidades de la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado, es decir, dichos numerales establecen la responsabilidad de carácter político, de carácter penal y de carácter administrativo.

Para el caso del presente trabajo, nos ocuparemos de la responsabilidad de carácter administrativa, sin embargo, resulta trascendente hacer referencia a los otros dos tipos de responsabilidad que señala el referido numeral 109 Constitucional, lo anterior en virtud a que la responsabilidad penal se encuentra ligada a la responsabilidad administrativa, concretamente en el tema de los principios moduladores del derecho penal, que son aplicables al derecho administrativo sancionador que es el encargado de estudiar y analizar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos frente al Estado, empero, dicho principios será motivo de estudio más adelante dentro del presente trabajo.

Responsabilidad Política. Cuando en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Son sujetos de ella, los servidores públicos de alto rango, entre otros, senadores y diputados del Congreso de la Unión, ministros, consejeros de la judicatura federal, secretarios de despacho, fiscal general de la República, magistrados del tribunal electoral, así como quienes integren los órganos constitucionales autónomos. Además, podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados, consejeros de la judicatura local y quienes integren los órganos autónomos.

Responsabilidad Penal. Incurren en este tipo de responsabilidad los servidores públicos y particulares que incurran en algún delito por hechos de corrupción, en términos de la legislación penal aplicable.

Responsabilidad Administrativa. Incurren en este tipo de responsabilidad los servidores públicos que en el desempeño de sus funciones o con motivo de la actividad que desarrollen vinculada con el servicio público, falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública.

Es por ello que la responsabilidad administrativa se encuentra prevista en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que los servidores públicos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones.

Así, la responsabilidad administrativa se puede conceptualizar como aquella que se origina por la acción u omisión de los servidores públicos que afecta la función pública, cuando se contravienen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deban observar en el desempeño del empleo, cargo o comisión, establecidos en el numeral antes señalado.

Es por ello que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos debe entenderse no solo como el reproche que deben soportar estos por la violación a la norma, sino que también debe de comprender la exigencia que la ley le impone para conducirse siempre con apego a la misma en el ejercicio de sus funciones, así como a los reglamentos, manuales y códigos de conducta que orienten su actuación, para que en el servicio público se conduzcan siempre buscando el beneficio del interés colectivo.

Circunstancia por la cual, la autoridad judicial federal ha establecido que la responsabilidad de los servidores públicos los constriñe a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, en el que quedan comprendidas: a) La ley que regule la relación laboral entre el Estado y el servidor público, b) La ley que regule el acto en el que interviene su marco de actuación, y c) La ley de responsabilidades de los servidores públicos, a fin de salvaguardar los principios del servicio público que la ley fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, al pronunciar el siguiente criterio jurisdiccional:

SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones -que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores

públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.⁴

2.3. Principios que se deben observar en el Servicio Público.

Los servidores públicos al ejercer las funciones que les son conferidas conforme a lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están obligados a observar siempre en todo momento los principios que, para tal efecto se establecen en la misma, así como en lo señalado concretamente en las leyes, reglamentos, manuales, acuerdos, circulares, lineamientos y toda norma legal que regula su actuar.

Así, el artículo 109 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión observará los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

La Ley General de Responsabilidades Administrativa como ordenamiento reglamentario del numeral 109 de la Constitución Federal, el cual en su artículo 7° señala textualmente lo siguiente:

“Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad,

⁴ Ídem.

profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público”.

Ahora bien, los numerales citados con anterioridad establecen los principios mínimos que deben observar y cumplir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, sin embargo, estos no son limitativos puesto que conforme a las múltiples reformas a la Constitución Federal, después de 2015 dos mil quince, hay más principios que deben ser observados por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones como se señala a continuación.

Principios.

Legalidad. Nicola Abbagnano define a la Legalidad, como la conformidad de una acción con la Ley⁵. Es decir, que este principio establece la obligación de cumplir las normas jurídicas y el respeto a los derechos humanos; por lo que solo se puede hacer lo que la ley expresamente autoriza.

Honradez. Actuar con rectitud, honorabilidad e integridad en el ejercicio del servicio público, sin pretender obtener provecho o ventaja para sí o terceros.

Lealtad. Apegarse a los objetivos institucionales, procurando el bien de la institución, del servicio público y de la colectividad.

Imparcialidad. Otorgar el mismo trato a personas e instituciones, no conceder privilegios o preferencias, mismas condiciones y oportunidades, sin discriminación alguna.

⁵ Abbagnano, Nicolás, diccionario Filosófico, editorial fondo de cultura económica, cuarta reimpresión, México 2004. Página 641

Eficiencia. Alcanzar los objetivos y resultados institucionales, con optimización de recursos. Consiste en la mejor relación posible entre los resultados obtenidos en la función pública y los recursos empleados para conseguirlos.⁶

Eficacia. Consecución de objetivos institucionales en un tiempo razonable.⁷

Disciplina. Cumplir con la función ajustándose a las políticas y normas de la institución.

Objetividad. Actitud imparcial en la toma de decisiones, basada en los hechos acreditados, desligada de sentimientos o percepciones subjetivas.

Profesionalismo. El desempeño del cargo debe realizarse con responsabilidad y ética, con conocimiento y dominio de la función pública.

Integridad. Desempeño orientado en valores éticos, entre ellos, responsabilidad, disciplina, respeto, honestidad, rectitud y honradez.

Rendición de cuentas. Informar, explicar y justificar sus decisiones y acciones, sujetándose a la evaluación y al escrutinio público de sus funciones.

Como ha quedado señalado dichos principios forman parte importante en la actividad diaria en el ejercicio de los servidores públicos, puesto que estos deben de ejercer sus funciones con total responsabilidad, para brindar un óptimo servicio, por lo que su promoción, divulgación y observancia (de los principios) es un factor de prevención a efecto de que no se causen algunas faltas administrativas, y así el Estado a través de los servidores públicos presten un mejor servicio en favor del interés social.

⁶ Real Academia Española, Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, principio de eficiencia, en <https://dpej.rae.es/lema/principio-de-eficiencia>

⁷ Ibidem, eficacia, en <https://dpej.rae.es/lema/eficacia>

Sin embargo, para lograr el cumplimiento de dichos principios el propio Legislador al momento de promulgar la Ley General de Responsabilidades Administrativas, determino ciertas reglas que los servidores públicos deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, tal y como se desprende del propio artículo 7° de dicha cuerpo normativo, mutatis mutandis artículo 6° de la ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, mismo que se citan a continuación.

“Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:

I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;

II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización;

III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población;

IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva;

V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades;

VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;

VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución;

VIII. Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido; tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general;

IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones;

X. Se abstendrán de asociarse con inversionistas, contratistas o empresarios nacionales o extranjeros, para establecer cualquier tipo de negocio privado que afecte el desempeño imparcial y objetivo en razón de intereses personales o familiares, hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad;

XI. Separarse legalmente de los activos e intereses económicos que afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades en el servicio público y que constituyan conflicto de intereses, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, en forma previa a la asunción de cualquier empleo, cargo o comisión;

XII. Abstenerse de intervenir o promover, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación para el servicio público de personas con quienes tenga parentesco por filiación hasta el cuarto grado o por afinidad hasta el segundo grado, y

XIII. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado Mexicano”.

Estas directrices, junto con los principios que rigen el servicio público, establecen el deber ser de todo servidor público en el ejercicio de sus funciones, por lo que su debida observancia y cumplimiento es un elemento fundamental para prevenir la comisión de conductas ilícitas que constituyen faltas administrativas graves, establecidas concretamente en el Ley General de Responsabilidades Administrativa, mutatis mutandis en las propias leyes de responsabilidades locales.

2.4. Las Faltas Administrativas de los Servidores Públicos.

La función del servidor público dentro del Estado es de vital importancia en relación con la colectividad, toda vez que sus funciones dentro de la administración pública están dirigidas a la buena administración de los recursos públicos que ejerce el Estado para brindar los servicios, es por ello que la actividad del servidor público debe estar siempre y en todo momento apegada a los principios que establece el artículo 109 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bajo este contexto, el incumplimiento de dichos principios trae como inminente consecuencia la deshonestidad de un servidor público en el ejercicio de sus funciones que se pueden materializar como una falta o infracción administrativa la cual se producen cuando el servidor público o incluso un particular incumplen alguna norma de carácter administrativo, y en consecuencia hacerse acreedor a una sanción administrativa por dicha infracción.

En el campo del derecho administrativo disciplinario, los servidores públicos al encontrarse sujetos a un régimen jurídico especial, pueden incurrir en el ejercicio de sus funciones en conductas de acción u omisión en contravención o incumplimiento a las normas jurídicas que regulan su marco de actuación, o bien en las prohibiciones que como faltas administrativas tipifica la ley de la materia.

Para dar cumplimiento a los principios de legalidad, taxatividad y de reserva legal, las leyes de responsabilidades administrativas (hablado de manera genérica ya que cada entidad federativa emitió su propia ley) deben determinar las obligaciones o prohibiciones que tienen los servidores públicos y las sanciones aplicables, con la finalidad de evitar la discrecionalidad de la autoridad en el ejercicio de la potestad punitiva estatal, así como generar seguridad jurídica a los particulares; lo que permite evitar la actuación arbitraria del ente estatal, así como privilegiar o eludir la imposición de sanciones a los servidores públicos infractores de la norma administrativa.

Así, el artículo 109 fracción III segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: “Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control”.

Es decir, desde la propia Constitución Federal, se hace la distinción del tipo de faltas administrativas en las que pueden incurrir los servidores públicos y que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Asimismo, establece las sanciones a las que pueden hacerse acreedores por sus acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones, estatuyéndose que dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.

Sin embargo, reserva para la Ley de la materia, el procedimiento a seguir para la aplicación de dichas sanciones, así como quienes son las autoridades competentes para su aplicación, conforme al tipo de falta, que si bien dicho sea de paso, solo hace referencia a faltas graves, y refiere a “las demás faltas”, es la propia Ley General de Responsabilidades Administrativas, mutatis mutandis las Leyes de Responsabilidades de las entidades federativas, en su artículo 2° fracción II que hace la clasificación de faltas graves y no graves al señalar:

“Artículo 2. Son objeto de la presente Ley:

I...

II. Establecer las Faltas administrativas **graves y no graves** de los Servidores Públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto”;

Así, conforme a la distinción de faltas administrativas no graves y de faltas administrativas graves; las cuales estas últimas se distinguen de las primeras de manera esencial por identificarse con hechos de corrupción, que, por lo general, generan daño patrimonial a la hacienda pública o beneficios indebidos a los servidores públicos, pues así están estatuidas en el Título Tercero capítulo I y II de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

De las Faltas administrativas no graves de los Servidores Públicos

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

I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley;

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

III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público.

En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente Ley;

IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley;

V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;

VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;

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

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

Artículo 50. También se considerará Falta administrativa no grave, los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves señaladas en el Capítulo siguiente, cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de un Ente público”.

De las faltas administrativas graves de los Servidores Públicos

El siguiente enlistado constituye Faltas Administrativas Graves de los Servidores Públicos, por lo que deberán abstenerse de realizarlas, mediante cualquier acto u omisión.

- Cohecho.
- Peculado.
- Desvío de recursos públicos.
- Utilización indebida de información.
- Abuso de funciones.
- Actuación bajo conflicto de interés.
- Contratación indebida.
- Enriquecimiento oculto y ocultamiento de conflicto de interés.
- Tráfico de influencia.
- Encubrimiento.
- Desacato.
- Nepotismo.
- Obstrucción de la Justicia.
- Violación a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana.
- La omisión de enterar las cuotas, aportaciones, cuotas sociales o descuentos ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El anterior catálogo de falta administrativas ya sean no graves como graves, constituye la descripción concretamente de la conducta en la que todo servidor público puede incurrir en el ejercicio de sus funciones, sin embargo, para que dicha conducta puede ser materia de una de las sanciones a que hace referencia el artículo 109 fracción III de la Constitución Federal, así como la Ley de General de Responsabilidades administrativa en sus artículos 75 y 78, debe previamente llevarse a cabo un proceso de investigación a efecto de que la conducta del servidor público coincida con la descripción típica de la falta correspondiente.

Así, la tipicidad (principio de tipicidad) en este caso, cumple una de las funciones más importantes en el sistema Constitucional de derecho, a saber, “la función garantista del tipo penal”, que no es otra cosa que otorgar certeza o conocimiento previo a los gobernados de distinguir y seleccionar del universo de conductas posibles, las únicas y precisas que constituyen delitos, empero, el hablar de los principios del derecho penal que son aplicados al procedimiento administrativo sancionador es materia del siguiente capítulo del presente trabajo, por lo que solo

se hacer referencia al principio de tipicidad, toda vez que como ha quedado señalado, es refiere al exacta aplicación de la norma a la descripción de la conducta llevada a cabo por el servidor público y es que reprochada por el Estado en virtud de garantizar el orden social general.

Capítulo III. Los Principios del Derecho Penal Aplicados al Procedimiento de Responsabilidad Administrativa

3.1. Principios que Rigen el Procedimiento de Responsabilidades Administrativas

3.1.1. Concepto de Principio Procesal.

La enciclopedia jurídica señala que los principios procesales son los criterios que rigen la estructura y funcionamiento de todo proceso civil, y marcan los rasgos que fundamentalmente lo diferencian de otros procesos. El principio dispositivo establece que las partes son libres para iniciar, proseguir y terminar el proceso correspondiente. El principio de aportación de parte, que es consecuencia del anterior, lo reafirma estableciendo que son las partes las que aportan los hechos al proceso para configurar su objeto.

El principio de audiencia, aplicado a la parte demandada, es una prolongación del principio procesal general: nadie puede ser condenado sin ser oído. El principio de impulso oficial prevé que, iniciado un proceso, la mecánica procedimental actuará sin necesidad de instancia de parte, el principio de inmediación asegura la presencia judicial en cada una de las fases del proceso, especialmente en la de la prueba⁸.

El artículo 20 inciso A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los principios procesales que debe seguir todo proceso penal, el cual se cita a continuación:

“Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales:

⁸ <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/principios-procesales/principiosp>

- I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;
- II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica;
- III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;
- IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;
- V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente;
- VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;
- VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad;
- VIII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;
- IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y
- X. Los principios previstos en este artículo se observarán también en las audiencias preliminares al juicio”.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivado de la reforma Constitucional del dos mil quince, ha emitido diversos criterios jurisprudenciales, en torno a la aplicación de los principios procesales del derecho penal, al derecho administrativo sancionador, en virtud a que el Estado al momento de ejercer su potestad punitiva y sancionadora, en el caso concreto a los infractores de las normas en el ejercicio de su funciones, al dejar de observar los principios que rigen el servicio público (la Legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia), sin embargo para la aplicación de las sanciones correspondientes derivado de las faltas cometidas durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, se deberán de observar adicionalmente los principios establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.2. Principio de Legalidad

Este principio se localiza dentro del texto de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivado del derecho de audiencia, legalidad y seguridad jurídica, los cuales deben ser observados en todo momento por la autoridad en el caso concreto administrativa sancionadora.

Este principio constituye la base fundamental y regula el actuar de la autoridad administrativa, es decir, que la acción de la toda autoridad debe adecuarse necesariamente al sistema normativo vigente, toda vez que nadie será sometido aún procedimiento por una conducta que previamente no haya sido definida por la Ley, y mucho menos que sea impuesta una sanción que no haya sido determinada por el Legislador en la norma, por lo que este principio es tan amplio y relevante que establece la base de la legalidad procesal, la cual se traduce en que una vez iniciado un procedimiento de responsabilidades este no podrá ser suspendido, interrumpido o modificado, ello es así toda vez que en dichos procesos opera la oficialidad, obligatoriedad oficiosidad, necesidad, la no discrecionalidad o irrevocabilidad, es decir, que una vez que se haya iniciado el procedimiento correspondiente, por la posible comisión de una falta administrativa, este debe

proseguir hasta que se dicte la sentencia correspondiente, condenando o absolviendo al presunto responsable, cobra relevancia al principio de legalidad los siguientes criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Época: Décima Época Registro: 2016267 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Publicación: viernes 16 de febrero de 2018 10:18 h Materia(s): (Administrativa) Tesis: I.10o.A.58 A (10a.)

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SU NATURALEZA. En el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevé un régimen de responsabilidad pública, en el cual se reconoce que los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad política, civil, penal y administrativa. Esta última, también denominada disciplinaria, tiene como objetivo proteger el cumplimiento de los deberes públicos por los servidores citados hacia la administración; de ahí que su inobservancia con motivo de una conducta ilegal, relacionada con la actividad como función, generará la posibilidad de que la propia administración les imponga la sanción correspondiente. Por tanto, dicha potestad sancionadora puede entenderse como un derecho penal (sancionador) administrativo, dado que, al igual que ocurre con la responsabilidad penal, la de carácter administrativo busca apreciar que el resultado reprochable no sea ajeno al servidor público, sino que debe estar necesariamente ligado al que debió prever y cometió, por lo cual, debe responder por él, como derivación de su propia conducta”.

“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN. El ámbito constitucionalmente legítimo de participación de la autoridad administrativa en los procesos de producción jurídica en el derecho administrativo sancionador, debe determinarse por referencia a los imperativos de tres valores en juego, a saber: 1) el control democrático de la política punitiva (reserva de ley); 2) la previsibilidad con la que han de contar

las personas sobre las consecuencias de sus actos; y, 3) la proscripción de la arbitrariedad de la autoridad (ambas vertientes del principio de tipicidad). Así, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación suscribe la premisa de que los componentes del principio de legalidad no pueden tener un grado de exigencia idéntico en todos los ámbitos del derecho citado, sino que han de modularse de acuerdo con la función desempeñada por el Estado, por lo que para determinar el balance debido es necesario establecer en qué terreno se encuentra la materia de escrutinio constitucional y cuáles son los elementos diferenciados a considerar. Ahora bien, de una lectura íntegra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que, al menos, existen cinco ramas del derecho referido, sin que ello implique que no puedan aceptarse posteriormente nuevas manifestaciones: 1) las sanciones administrativas a los reglamentos de policía, del artículo 21 constitucional; 2) las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos, en términos del Título Cuarto de la Constitución Federal; 3) las sanciones administrativas en materia electoral; 4) las sanciones a que están sujetos los agentes económicos y operadores de los mercados regulados en el contexto de la planificación económica y social del Estado; y, 5) una categoría residual, donde se prevén las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente (aduanero, inmigración, ambiental, entre otros). Este listado no tiene el fin de establecer los únicos ámbitos integrantes del derecho administrativo sancionador, pero sí evidencia los que han sido explorados en la jurisprudencia, en que se han fijado distintos balances de acuerdo a los elementos normativos y jurisprudenciales que definen una naturaleza propia que, por ejemplo, en el caso de las sanciones administrativas establecidas en los reglamentos, ha llevado a concluir que no es aplicable el principio de reserva de ley, pero sí el de tipicidad, a diferencia del ámbito donde el Estado se desempeña como policía, en el que los tres principios exigen una aplicación cercana a la exigida en materia penal. Entre ambos extremos, cabe reconocer ámbitos intermedios, donde el Estado desempeña un papel regulador en el que los

tres valores adquieren una modulación menor al último pero mayor al primero, pues se permite la integración de los tipos administrativos con fuentes infralegales, pero siempre bajo los lineamientos generales establecidos en las leyes. Por tanto, el grado de exigencia del principio constitucional de legalidad exige un ejercicio previo de reconocimiento del ámbito donde se ubica la materia de estudio”.

3.3. Principio Tipicidad

La real academia española define al principio de tipicidad como el principio legal que constituye la proyección en materia de infracciones y sanciones tributarias del principio de derecho penal de tipicidad, en virtud del cual, son infracciones tributarias las acciones u omisiones dolosas o culposas con cualquier grado de negligencia que estén tipificadas y sancionadas como tales en la Ley General Tributaria u otras leyes.⁹

Partiendo del concepto de este principio, se puede determinar que la tipicidad administrativa es en estricto sentido la descripción de una conducta irregular que trae aparejada una sanción, en el caso concreto del derecho administrativo sancionador disciplinario, es cuando la conducta irregular llevada a cabo por un servidor público en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, se encuadra a las faltas determinadas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mutatis mutandis en las Leyes correspondientes de los Estados.

Bajo este contexto, este principio del derecho penal que ha sido trasladado al derecho administrativo sancionador, se relaciona en demasía con el principio de taxatividad que veremos más adelante, toda vez que, resulta de vital trascendencia para el servidor público (como presunto responsable) en virtud a que las posibles conductas reprochadas, así como la sanción que pudiera sufrir el presunto responsable, no queda a la discrecionalidad de la autoridad, sino que bajo este

⁹ <https://dpej.rae.es/lema/principio-de-tipicidad> op.cit., nota 6.

principio la autoridad debe encuadrar la conducta a la descripción de la norma, así como aplicar la sanción que corresponda a dicha falta, circunstancia que le otorga seguridad al servidor público de que no existan actos de autoridad arbitrarios al momento de que se pudiera determinar una responsabilidad administrativa.

Bajo este contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios respecto de la aplicación del principio de tipicidad que normalmente refiere a la materia penal, al respecto se cita el que mejor ilustra el anterior señalamiento.

“TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón. Criterio localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, agosto de 2006, página 1667. Sobre este mismo punto, son relevantes las consideraciones sostenidas por el

Tribunal Pleno al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 4/2016, en sesión pública de veinticinco de mayo de dos mil seis.¹⁰

3.4. Principio de Culpabilidad

La real academia española define al principio de culpabilidad como el principio jurídico en virtud del cual no hay responsabilidad penal sin dolo o imprudencia y por el que, además, se prohíbe que la pena impuesta sobrepase la medida de la culpabilidad del reo. *Nullum crimen sine culpa* ('ningún delito sin culpa').¹¹

Partiendo del concepto del principio de culpabilidad, para su aplicación en el derecho administrativo sancionador, existe la necesidad de que la conducta imputada al servidor público se manifieste o materialice en una clara violación a la normatividad que regula el ejercicio en el servicio público, es decir, que dicha manifestación lleve implícito el dolo o la culpa en relación con el acción u omisión llevada a cabo.

Bajo este contexto, es aquí en donde los principio del derecho pena aplicados al derecho administrativo sancionador cobran mayor relevancia, puesto que para que dicha conducta reprochada sea sancionada, la carga de la prueba está a cargo de la autoridad, es decir, es esta la que tiene la obligación de demostrar la transgresión a la norma y en el supuesto de que no acredite la totalidad de los elementos (subjetivos, objetivos y normativos) de la falta administrativa imputada, acorde la descripción del tipo de la misma, debidamente señalada en la Ley General Responsabilidades Administrativas, además del nexo causal.

¹⁰ Tesis: P./J. 100/2006 Registro Núm. 29373; Semanario Judicial de la Federación Décima Época; Plenos de Circuito; Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1667

¹¹ https://dpej.rae.es/lema/principio-de-culpabilidad_op.cit., nota 6

En virtud del principio de culpabilidad, sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas que resulten responsables de las mismas, por tanto, la existencia de un nexo de culpabilidad constituye un requisito sine qua non para la configuración de la conducta sancionable, en consecuencia, debe de existir un vínculo del autor con su hecho y las consecuencias de éste; es decir, una imputación objetiva, que se refiere a algo más que a la simple relación causal y que tiene su sede en el injusto típico; y, un nexo de culpabilidad al que se llama imputación subjetiva del injusto típico objetivo a la voluntad del autor, lo que permite sostener que no puede haber sanción sin la existencia de tales imputaciones.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios respecto de la aplicación del principio de culpabilidad que normalmente refiere a la materia penal, al respecto se cita el que mejor ilustra el anterior señalamiento.

"DELITO. ELEMENTOS DE LA CULPABILIDAD QUE DEBEN ANALIZARSE EN LA SENTENCIA (CÓDIGO PENAL FEDERAL).-En la jurisprudencia 1a./J. 143/2011, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'ACREDITACIÓN DEL CUERPO DEL DELITO Y DEL DELITO EN SÍ. SUS DIFERENCIAS.', se estableció que en toda sentencia debe analizarse si existe o no delito, esto es, una conducta típica, antijurídica y culpable. Una conducta típica, antijurídica es culpable cuando al autor o partícipe del delito le resulta reprochable el haber contravenido el orden jurídico. Del artículo 15, fracciones V, VII, VIII, inciso b) y IX del Código Penal Federal, se desprende que el autor o partícipe del delito es culpable cuando: i) es imputable (capacidad de culpabilidad); ii) conocía la antijuridicidad de su conducta, y iii) le resultaba exigible otra conducta. Los anteriores elementos se excluyen por: a) La inimputabilidad. Consiste en que al momento de realizar el hecho típico, el agente no tenga la capacidad de comprender el carácter ilícito de aquél o de conducirse de acuerdo con esa comprensión, en virtud de padecer trastorno mental o desarrollo intelectual retardado, a no ser que el agente hubiere provocado su trastorno mental dolosa o culposamente, en cuyo caso responderá por el resultado típico siempre y cuando lo haya previsto o le fuere previsible; b) El error de prohibición invencible. Se presenta cuando se realice la acción o la omisión bajo un error invencible respecto de la ilicitud de la conducta, ya sea porque el sujeto desconozca la existencia de la ley o el alcance de la misma (error directo), o porque crea que está justificada su conducta (error indirecto o sobre las causas de justificación); c) El estado de necesidad inculpante. En este supuesto el sujeto activo obra por la necesidad de salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno, de un peligro real, actual o inminente, no ocasionado dolosamente por el agente, lesionando otro bien de igual valor que el salvaguardado, siempre que el peligro no sea evitable por

otros medios y el agente no tuviere el deber jurídico de afrontarlo, y d) La inexigibilidad de otra conducta. Existe cuando atentas las circunstancias que concurren en la realización de una conducta ilícita, no sea racionalmente exigible al agente una conducta diversa a la que realizó, en virtud de no haberse podido determinar a actuar conforme a derecho."

3.5. Principio de Presunción de Inocencia

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 20 inciso B fracción I establece el principio de presunción de Inocencia, como un derecho de toda persona imputada, así como el artículo 11 punto 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, también señala el principio de presunción de inocencia como un derecho de toda persona acusada de un delito.

Este principio implica la obligación de la administración (autoridad) de aportar pruebas necesarias para que se impute una sanción al sujeto acusado de cometer una infracción a la norma, Así, el Estado actuando bajo el rol de acusador, tiene la obligación y debe aportar pruebas suficientes que desvirtúe la presunción de inocencia del sujeto infractor, el cual implica tener en cuenta el grado de culpabilidad de éste, lo que servirá de base para la graduación de la sanción a imponerse, evitándose la aplicación discrecional de sanciones.

Este principio establece la garantía de seguridad jurídica del gobernado, en el procedimiento disciplinario administrativo, es decir, no se puede presumir la culpabilidad y responsabilidad del servidor público, sino por el contrario se debe presumir la inocencia al servidor público durante todo el procedimiento hasta en tanto exista sentencia firme.

Es por ello que el Estado tiene la carga de la prueba para acreditar la responsabilidad administrativa del servidor público sujeto a procedimiento administrativo, lo cual constituye la base del principio de duda razonable denominado in dubio pro reo, que significa que se deberá resolver la situación en

favor del presunto responsable, cuando no exista contundencia en la acreditación de las irregularidades y la conducta desplegada.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios respecto de la aplicación del principio de presunción de inocencia, al respecto se cita el que mejor ilustra el anterior señalamiento.

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. AL SER UN PRINCIPIO APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN UTILIZAR UN MÉTODO DE VALORACIÓN PROBATORIO ACORDE CON ÉL

De la tesis P. XXXV/2002, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 14, de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", se advierte que los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, consagran los principios del debido proceso legal y acusatorio, los cuales resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, que consiste en que el gobernado no está obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia. Si se parte de esa premisa, la presunción de inocencia es un derecho que surge para disciplinar distintos aspectos del proceso penal, empero, debe trasladarse al ámbito administrativo sancionador, en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado. De tal suerte que dicho principio es un derecho que podría calificarse de "poliédrico", en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes cuyo contenido se encuentra asociado con derechos encaminados a disciplinar distintos aspectos del proceso penal y administrativo sancionador. Así, en la dimensión procesal de la presunción de inocencia pueden identificarse al menos tres vertientes: 1. Como regla de trato procesal; 2. Como regla probatoria; y, 3. Como estándar probatorio o regla de juicio, lo que significa que el procedimiento administrativo sancionador se define como disciplinario al desahogarse en diversas fases con el objetivo de obtener una resolución sancionatoria de una conducta antijurídica que genera que se atribuya la carga de la prueba a la parte que acusa. De esa forma, la sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos fines preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios

o de castigo. Así, el procedimiento administrativo sancionador deriva de la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas desplegadas por el sujeto infractor, de modo que, la pena administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antijurídico, frente a la lesión del derecho administrativo, por ello es dable afirmar que la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con la penal, toda vez que, como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico, ya que en uno y otro supuestos la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena, la cual se aplica dependiendo de la naturaleza del caso tanto por el tribunal, como por la autoridad administrativa. De tal suerte que, dadas las similitudes del procedimiento penal y del administrativo sancionador, es que los principios que rigen al primero, como el de presunción de inocencia, también aplican al segundo. En esos términos, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben utilizar un método al valorar los elementos de convicción que obran en autos, para verificar que por sus características reúnen las condiciones para considerarlos una prueba de cargo válida, además de que arrojen indicios suficientes para desvanecer la presunción de inocencia, así como cerciorarse de que estén desvirtuadas las hipótesis de inocencia y, al mismo tiempo, descartar la existencia de contraindicios que den lugar a una duda razonable sobre la que se atribuye al infractor sustentada por la parte acusadora.¹²

3.6. Principio non bis in ídem

Este principio tiene su origen en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en el mismo numeral, se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, lo que implica sí de un hecho se originan dos o más responsabilidades, circunstancia que no implica dos sanciones por una misma conducta, ya que conforme al hecho o hechos pueden derivar dos

¹²**Tesis:** (III Región)4o.37 A (10a.) tipo Aislada. Registro digital: 2006505. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 6, Mayo de 2014, Tomo III, página 2096

responsabilidades distintas, sin que ello constituya una violación a derecho humano alguno.

Cabe señalar que en materia de responsabilidades administrativas pueden coexistir otros tipos de responsabilidades como la penal, civil incluso la patrimonial, empero la sanción que pudiera derivar de cada una no puede ser idénticas, es decir, la consecuencia penal o civil no puede ser igual a la sanción derivada del derecho administrativo sancionador dado el origen de este.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios respecto de la aplicación del principio de non bis in idem, al respecto se cita el que mejor ilustra el anterior señalamiento.

NON BIS IN IDEM. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE, POR EXTENSIÓN, AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

El principio mencionado, que prohíbe el doble enjuiciamiento por el mismo delito, contenido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consigna una garantía de seguridad jurídica, cuyo propósito es proteger al gobernado que ha sido juzgado por determinados hechos, para que no sea sometido a un nuevo proceso por ese motivo, lo que implica la certeza de que no se le sancione varias veces por la misma conducta. Sin embargo, dicha garantía no es exclusiva de la materia penal, pues en términos del artículo 14 constitucional, la seguridad jurídica debe regir en todas las ramas del derecho y, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva del Estado, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, puede acudir a los principios penales sustantivos. Por tanto, el principio non bis in idem es aplicable al derecho administrativo sancionador, porque, en sentido amplio, una sanción administrativa guarda similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico, y ya sea que se incumpla lo ordenado o se realice lo prohibido, tanto el derecho penal como el administrativo sancionador resultan ser inequívocas

manifestaciones de la facultad del Estado de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos, en la inteligencia de que la traslación de las garantías en materia penal en cuanto a grados de exigencia, no puede hacerse automáticamente, pues su aplicación al procedimiento administrativo sólo es posible, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.¹³

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA.

Amparo en revisión 65/2015. Director General de Defensa Jurídica, en representación del Pleno, ambos del Instituto Federal de Telecomunicaciones. 28 de enero de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Carlos Luis Guillén Núñez.

3.7. Principio de Taxatividad y de Exacta Aplicación de la Ley

La real academia española define al principio de taxatividad como el principio jurídico que exige al legislador que las leyes penales describan de modo preciso y estricto las conductas delictivas.¹⁴

Por su parte la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 14 consagra la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata; pues tal derecho fundamental, no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por siempre analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma.

¹³ **Tesis:** I.1o.A.E.3 CS (10a.) tipo. Aislada. Registro digital: 2011565. aceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, página 2515

¹⁴ Ídem. [https://dpej.rae.es/lema/principio-de-taxatividad op.cit.](https://dpej.rae.es/lema/principio-de-taxatividad-op.cit.), nota 6

En este orden de ideas, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, dicha descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado, para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivado del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley.

Ello no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la ley penal, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, para la exacta aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios.

Así, el principio de legalidad, en sus vertientes de taxatividad y exacta aplicación de la ley penal, exigen que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, y su finalidad es preservar los principios penales de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma.

**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD.
ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS
PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.**

El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad,

al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas.¹⁵

EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República.¹⁶

3.8. Principio de no autoincriminación.

¹⁵Tesis: 1a./J. 54/2014 (10a.) tipo. Jurisprudencia. Registro digital: 2006867. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, página 131

¹⁶ Tesis: P. IX/9. Tipo. Aislada. Registro digital: 200381. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo I, Mayo de 1995, página 82

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la Primera Sala ha sostenido mediante la contradicción de tesis 29/2004, que el derecho a la no autoincriminación es un derecho específico de la garantía genérica de defensa que supone la libertad del inculpado para declarar o no, sin que de su pasividad oral o escrita se infiera su culpabilidad, es decir, sin que su derecho a guardar silencio sea utilizado como un indicio de responsabilidad en los hechos ilícitos que le son imputados¹⁷

Bajo este contexto el derecho de no autoincriminación debe ser entendido como el derecho que tiene todo inculpado a no ser obligado a declarar, ya sea confesando o negando los hechos que se le imputan; razón por la cual se prohíben la incomunicación, la intimidación y la tortura e, incluso, se especifica que la confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del Juez, o ante éstos sin la presencia de su defensor, carecerá de valor probatorio y por lo tanto resulta ser una prueba ilícita.

Por su parte la Ley general de responsabilidades administrativas en su artículo 135 reconoce este principio, al señalar:

“Artículo 135. Toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad. Las autoridades investigadoras tendrán la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas. **Quienes sean señalados como presuntos responsables de una falta administrativa 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”.

¹⁷ Sentencia de 22 de septiembre de 2004, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza, José Ramón Cossío Díaz y Presidenta Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente).

Este principio que recoge la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el cual nace del artículo 20 inciso B fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que a efecto de garantizar un proceso parcial plagado de violaciones a los derechos fundamentales de los presuntos responsables (servidores públicos), cualquier declaración que se obtenga en esas circunstancias contrarias a lo señalado por el referido artículo 20 Constitucional, tiene que declararse nula por violación al derecho fundamental del inculpado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios respecto de la aplicación del principio de no autoincriminación, al respecto se cita el que mejor ilustra el anterior señalamiento.

DERECHO A LA NO AUTOINCRIMINACIÓN. CASO EN QUE DEBE DECLARARSE NULA Y EXCLUIRSE DEL MATERIAL PROBATORIO SUSCEPTIBLE DE VALORACIÓN LA PRUEBA QUE INTRODUCE AL PROCESO UNA DECLARACIÓN INCRIMINATORIA DEL IMPUTADO. El derecho a la no autoincriminación, entendido como una especificación de la garantía de defensa del inculpado, está previsto en la fracción II del apartado A del artículo 20 constitucional y en el artículo 8.2, inciso g), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Este derecho no sólo comporta el derecho a guardar silencio, sino también una prohibición dirigida a las autoridades de obtener evidencia autoincriminatoria producida por el propio inculpado a través de coacción o engaño. Ahora bien, para garantizar que este derecho no sea violado, las autoridades tienen una serie de obligaciones en relación con cualquier persona que sea sometida a interrogatorio mientras se encuentra en custodia policial o detenida ante el Ministerio Público, entre las que destacan informar al detenido sobre los derechos que tienen los acusados a guardar silencio y a contar con un abogado defensor. En esta línea, las autoridades policiacas que realizan una investigación sobre hechos delictivos o que llevan a cabo una detención no pueden en ningún caso interrogar al detenido. En consecuencia, cualquier declaración del imputado que se obtenga en esas circunstancias tiene que declararse nula por violación al derecho fundamental a la no autoincriminación. En esos casos, la declaración auto incriminatoria debe excluirse del material probatorio susceptible de valorarse con independencia del medio a través del cual se haya introducido formalmente al proceso, ya sea propiamente mediante una confesión del inculpado rendida ante el Ministerio Público o un testimonio de referencia de un policía u otra autoridad que aduzca tener

conocimiento de la declaración autoincriminatoria llevada a cabo por el inculpado.¹⁸

¹⁸. Tesis 1a. CCXXIII/2015 (10a.), Registro digital 2009457. Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 19, Junio de 2015, Tomo I, página 579

Capítulo IV. La Investigación de las Faltas Administrativas.

4.1. Autoridad Competente.

El artículo 109 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, y que serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente.

Por lo que los entes públicos federales, estatales y municipales contarán con órganos internos de control para prevenir, corregir e investigar los actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, así como para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los tribunales de justicia administrativa.

Con esta base Constitucional, la Ley General Responsabilidades Administrativas y sus homólogas en las entidades federativas establecen las competencias para la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas no graves y graves, sin embargo, en el presente trabajo nos ocuparemos concretamente de las faltas administrativas graves derivadas del proceso de fiscalización.

Bajo este contexto el artículo 11 de la citada ley, señala cuales son las autoridades competentes para investigar y substancias las faltas administrativas graves:

“Artículo 11. 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, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan.

En los casos en que, derivado de sus investigaciones, acontezca la presunta comisión de delitos, presentarán las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente.

Así mismo, el numeral 91 de la Ley de la materia, establece la forma en la cual se dará inicio a la investigación de las faltas administrativa, empero dado que nos ocuparemos de las faltas administrativas graves, la autoridad investigadora competente en el caso concreto, lo será la que corresponde al órgano de fiscalización de la entidad federativa correspondiente, así que la facultad investigadora de la autoridad competente conforme al referido numeral el cual establece:

“Artículo 91. La investigación por la presunta responsabilidad de Faltas administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos”.

Las denuncias podrán ser anónimas. En su caso, las autoridades investigadoras mantendrán con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones.

Queda claro que, para la investigación de las faltas administrativas, los entes de fiscalización de las entidades federativas solo podrán hacerlo por denuncia o como consecuencia de las auditorías practicadas a la gestión pública ya sea Estatal o Municipal (concretamente en el Estado de Michoacán, conforme a lo señalado por el artículo 133 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

4.2. Principios de la Investigación.

Como ya ha quedado señalado la competencia de quien tenga el carácter de autoridad investigadora deberá indagar sobre las conductas irregulares de los servidores públicos en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, surge del artículo 109 fracción II de la Constitución Federal, lo cierto es que por su parte la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en su numeral 90 establece que en la investigación de hechos de corrupción, la autoridad investigadora debe observar los siguientes principios:

“Artículo 90. En el curso de toda investigación deberán observarse los principios de **legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material 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”.

Igualmente, incorporarán a sus investigaciones, las técnicas, tecnologías y métodos de investigación que observen las mejores prácticas internacionales.

Las autoridades investigadoras, de conformidad con las leyes de la materia, deberán cooperar con las autoridades internacionales a fin de fortalecer los procedimientos de investigación, compartir las mejores prácticas internacionales, y combatir de manera efectiva la corrupción

- Legalidad. La investigación debe realizarse observando el marco normativo aplicable, fundando y motivando cada actuación.
- Imparcialidad. No actuar con privilegios a favor de unos o excluyendo en igualdad de condiciones a otros.

- Objetividad. La actuación de la autoridad debe ser conforme al supuesto concreto e interés general, al margen de aspectos subjetivos.
- Congruencia. Correlación entre lo investigado y la determinación de la autoridad investigadora.
- Verdad material. Se deben verificar plenamente los hechos para la toma de decisiones, es decir, que se encuentren debidamente acreditados los elementos administrativos de las faltas.
- Respeto a los derechos humanos. En la investigación de las faltas administrativas se debe observar el respeto a los derechos humanos.

Por lo que conforme a los principio antes señalados, la autoridad investigadora debe observarlos siempre y en todo momento a efecto de conocer la verdad material de los hechos, obteniendo los medios de prueba lícitos que acrediten su investigación, sin violación a los derechos fundamentales contenidos en dichos principios, porque el referido numeral 90 de la Ley de materia, establece que en la investigación la autoridad competente podrá incorporar a sus investigaciones, las técnicas, tecnologías y métodos de investigación que observen las mejores prácticas internacionales, con el único objeto de llevar a cabo un eficaz combate a la corrupción, por lo que se permite allegarse de cualquier medio de prueba que acredite la verdad material, con la única salvedad que el mismo haya sido obtenido de manera lícita, so pena de estar viciado de nulidad.

4.3. Forma de Iniciar la Investigación.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, mutatis mutandis, las de las Entidades Federativas (Estado de Michoacán), señalan en su artículo 91 la

forma mediante la cual la Autoridad Investigadora podrá iniciar la investigación de las faltas administrativas de la siguiente manera:

De oficio. Cuando la autoridad investigadora tiene conocimiento por cualquier medio de hechos que pudieran ser configurativos de una falta administrativa.

Por denuncia. Cualquier persona puede hacer del conocimiento a la autoridad competente la comisión de faltas administrativas.

Por auditoría. Las autoridades podrán llevar a cabo auditorías o investigaciones sobre la conducta de los servidores públicos y particulares, que puedan constituir responsabilidades administrativas.

Así tenemos que los numerales 91 y 94 de la Ley de la Materia, establece que la investigación inicia de oficio, cuando las conductas irregulares de los servidores públicos y particulares pueden constituir responsabilidad administrativa en el ámbito de su competencia (para el que nos ocupa “faltas administrativas graves”), siempre que se cuente con los elementos que acrediten la comisión de una conducta irregular contraria a la norma.

El inicio de la investigación derivado de una denuncia de una posible falta administrativa, esta se origina con el solo hecho de que la autoridad sea informada de una conducta irregular por parte de un servidor público, sin que exista formalismo alguno para su atención, toda vez que el multicitado numeral 91 en relación con el 93 de la Ley de la materia, establecen que la autoridad investigadora deberá establecer mecanismos (medios electrónicos) a efecto de quien tenga datos o indicios de hechos de los cuales se puedan advertir presuntas responsabilidades administrativa puedan hacerlo del conocimiento de la autoridad competente, para que esta a su vez de inicio a la investigación si cuenta con los elementos que acrediten la comisión de una conducta irregular denunciada.

Finalmente, la investigación que se inicia derivado de auditorías, esta como su nombre lo indica, se origina como resultado de los trabajos de fiscalización llevados a cabo por la autoridad facultada para ello, una vez que se tenga conocimiento de la presunta comisión de alguna o algunas faltas administrativas se da vista a la autoridad investigadora a efecto de contar con los elementos que acrediten la comisión de una conducta irregular se inicie la misma para llegar a la verdad material.

Todas las formas de iniciar la investigación tienen como elemento total, el contar con datos o indicios mínimos necesarios que acrediten la comisión de una conducta irregular, en la que haya incurrido un servidor público en el ejercicio de empleo, cargo o comisión, o de un particular vinculados a faltas administrativas graves.

4.4. Actos de Investigación

Al hablar de actos de investigación nos referimos concretamente a la planeación de la investigación, por lo que la planeación es fundamental a efecto de que la autoridad competente cumpla los principios de objetividad y congruencia, así tenemos que los actos de investigación son todos aquellos elementos que son medios de prueba que sirven para poder acreditar o desvirtuar alguna falta administrativa imputada a un servidor público.

Durante la investigación el presunto responsable no tiene intervención alguna, sino que esta es considerada como una etapa pre procesal, en donde la única actividad llevada a cabo es por parte de la autoridad investigadora a efecto de investigar las posibles faltas administrativas de los servidores públicos o de los particulares vinculados con hechos de corrupción, para ello se hace llegar de todos los medios de prueba que considere suficientes para tal efecto, observando siempre y en todo momento las buenas prácticas para obtener la licitud de la mismas.

Pero ¿Cuál sería la finalidad de la planeación de la investigación?, ¿Qué se acredita con los actos de investigación?, sin duda estas interrogantes son fundamentales para la autoridad investigadora, son el parte aguas de toda actividad de la autoridad competente, a efecto de conocer que recabar, analizar y solicitar con la finalidad de determinar la existencia de una conducta irregular derivada del ejercicio en sus funciones de todo servidor públicos o de los particulares vinculados con hechos de corrupción, empero, para ello se debe tener en cuenta lo siguiente:

- Acreditar la existencia del o de los hechos que se investigan.
- Identificar al servidor público o particular presuntamente responsable.
- Definir y demostrar la posible falta administrativa.
- Identificar los elementos que determinen la gravedad de la falta administrativa.
- Validar que no se actualice alguna causal de sobreseimiento determinadas por la Ley de la materia.
- Que no haya operado la prescripción a favor del presunto o presuntos responsables.
- Determinar las pruebas que serán el material probatorio dentro del procedimiento administrativo, y con el cual se acredite la verdad legal y material de la falta administrativa, así como la responsabilidad atribuida al servidor público o particular.

Sin embargo, estos no son los único elementos que la autoridad investigadora debe tener en cuenta al momento de realizar la planeación de la

investigación a efecto de acreditar real y materialmente la verdad sobre los hechos investigados, sino que además conforme a los principios del Derecho Penal aplicados al Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, que ya fueron analizados, dichos principios obligan a la autoridad investigadora competente a acreditar los elementos de la falta administrativa, así como los elementos del tipo administrativo, siendo estos los siguientes:

Elementos de la falta administrativa.

➤ Conducta, Es el comportamiento humano y voluntario que se debe exteriorizar, encaminado a un propósito. Se compone por un elemento psíquico, que se presenta cuando el sujeto ha querido mentalmente hacer u omitir algo, y un elemento físico que es hacer u omitir una acción. La conducta puede ser de acción u omisión.

➤ Tipicidad, Es la adecuación de la conducta a la descripción típica de la falta administrativa; es decir, la conducta debe encuadrar exactamente en los presupuestos que describe la legislación como falta administrativa.

➤ Antijuricidad, Es contravenir o violentar la norma que tutela un bien jurídico; es el juicio de valor que se hace sobre la conducta que lesiona o pone en peligro el bien jurídico tutelado por la ley. Es la condición de un acto o hecho que es contrario al ordenamiento jurídico y por ello es susceptible de ser sancionado, si concurren el resto de los elementos esenciales de la infracción administrativa (la tipicidad y la culpabilidad).

La antijuridicidad se refiere a la contradicción del orden jurídico a través de una acción. Plascencia Villanueva refiere que la antijuridicidad contiene aspectos tanto de carácter formal, como material y valorativo: a) formal, en atención al ataque o contravención a lo dispuesto en la ley; b) material, se enfoca a la lesión o puesta en peligro del bien jurídico; y c) valorativa, radica en el juicio de valor que recae

sobre un comportamiento humano, y que indica que este es contrario al contenido de las normas penales.

➤ Imputabilidad, Es la capacidad de querer y entender, que genera la libre elección del sujeto para actuar, por lo que debe cumplir y responder ante la sanción que establece la ley. Por ello constituye un presupuesto de la culpabilidad, pues solo puede reprocharse una conducta al autor cuando es imputable.

➤ Culpabilidad, Es la conciencia y conocimiento para actuar; tiene dos formas, el dolo y culpa, la primera es la intención y la segunda la negligencia, en ambas se actualiza la voluntad del sujeto activo. La culpabilidad se identifica con el juicio de reproche que hace el Estado al autor de una acción antijurídica por haber obrado contra la norma, cuando se constata su imputabilidad y la exigibilidad de una conducta distinta a la que realizó.

Un servidor público será culpable cuando es imputable (capacidad de culpabilidad), conozca la antijuridicidad de su conducta y le resulte exigible otra conducta. De manera excepcional un servidor público será inimputable.

➤ Punibilidad, es la consecuencia, sanción o reproche que establece la ley a una conducta.

Ante la ausencia de alguno de estos elementos, no se acredita la existencia de la falta administrativa.

En cumplimiento al principio de legalidad y de seguridad jurídica vigente en un estado democrático y de derecho, para fundar y motivar el acto administrativo sancionador en términos de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 14 y 16 Constitucionales, se deben acreditar los elementos de existencia de la falta administrativa, así como la responsabilidad del servidor público o

particular sujeto a un procedimiento de responsabilidad administrativa, siendo dichos elementos los que a continuación se señalan.

Elementos del tipo administrativo.

➤ Conducta (acción, omisión o comisión por omisión) se refiere a la acción, omisión o comisión por omisión que conforme al núcleo o verbo del tipo debe realizar el sujeto activo.

➤ Sujeto activo y pasivo, es la persona que realiza la conducta (acción u omisión) que normativamente se considera prohibida.

En las faltas administrativas, la ley exige una calidad específica en el sujeto activo; la de servidor público, salvo que se trate de particulares vinculados con hechos de corrupción.

El sujeto pasivo es aquella persona o ente público cuyo bien jurídico fundamental fue lesionado o puesto en peligro, con la conducta realizada por el sujeto activo.

➤ Elementos objetivos de la descripción típica, son aquellos que por proceder del mundo externo son perceptibles a través de los sentidos.

El resultado producido por la conducta supone, en la mayoría de casos, un cambio externo en el estado de las cosas, como puede ser la lesión o pérdida del patrimonio del sujeto pasivo, así como el incremento injustificado en el patrimonio del presunto responsable, al tratarse de manifestaciones externas, la conducta y el resultado normalmente se pueden percibir a través de los sentidos: vista, oído, olfato, tacto y gusto.

➤ Elementos normativos, son aquellos que requieren de una valoración, ya sea cultural o jurídica; su valoración no resulta factible de percibir por medio de los sentidos, pero es dable advertirlos a través del intelecto.

➤ Elementos subjetivos específicos, en algunos tipos administrativos se puede encontrar la concurrencia de un determinado ánimo, fin, intención o propósito del sujeto activo para poder confirmar la prohibición de su conducta; Los elementos subjetivos pertenecen al mundo psíquico del sujeto activo; en tal virtud se identifican como intangibles o inmateriales, pero perceptibles por medio de los sentidos.

➤ Elemento subjetivo genérico (dolo o culpa), Las conductas serán dolosas cuando existe intención en la comisión y en la producción del resultado, y culposas cuando no hay intención y se produce el resultado por falta de previsión, impericia o violación a un deber de cuidado.

Dolo. Conforme a la legislación penal, obra dolosamente el que conociendo los elementos del tipo penal o previendo como posible resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley (dolo directo y dolo eventual).

Culpa. Conforme a la propia legislación, se obra culposamente cuando se produce el resultado típico, que no se previó siendo previsible o se previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado, que se debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales (culpa con representación o sin representación)

➤ Formas de intervención (autoría o participación), Es la forma o modo en la cual una o más personas intervienen o participan en la comisión de un hecho ilícito. Generalmente, la doctrina en el ámbito penal establece a la autoría y la participación como formas de intervención en la comisión de un delito.

La autoría comprende:

- a) El autor material o inmediato, cuando el sujeto activo realiza personalmente la conducta y tiene el dominio del hecho.
- b) El autor mediato, cuando no realiza personalmente la conducta, sino que la ejecuta a través de otra persona (a través de una persona inimputable o bajo coacción)
- c) Coautoría, cuando interviene más de un autor en el acuerdo y la ejecución del hecho ilícito.

La participación, su participación es accesoria a la conducta principal, comprende:

- a) La inducción, es la actividad realizada por un sujeto a través de la cual determina a otro de manera dolosa cometer un delito.
- b) La complicidad, será cómplice la persona que auxilia o coopera dolosamente en la ejecución de un delito con actos posteriores, anteriores o simultáneos, no tiene el dominio del hecho, ya que no decide la comisión del delito, sólo favorece o facilita que se realice

➤ El objeto material, es la persona o cosa afectada por el daño causado por la conducta ilícita o el peligro en que se colocó a dicha persona o cosa; p. ej., en el robo, el objeto material es la cosa ajena mueble.

➤ El objeto jurídico, es el interés jurídicamente tutelado por la ley. En las faltas administrativas, el bien jurídico tutelado es la correcta y eficaz prestación del servicio público.

➤ El resultado (material o formal). Es una falta administrativa grave se integra por la conducta, el resultado y el nexo de causalidad entre ambos.

En las faltas administrativas de resultado material para actualizarse exigen, en el tipo, un cambio en el mundo exterior.

Las faltas administrativas de resultado formal no requieren de un cambio en el mundo fáctico; en ellas, el tipo no describe resultado alguno y para su consumación basta con el despliegue de la conducta del sujeto activo, con lo que se pone en peligro el bien jurídico.

➤ El nexo causal (atribuibilidad del resultado a la acción u omisión), para atribuir un resultado a una persona como consecuencia de su conducta, es necesario determinar si entre esa acción y el resultado existe una relación de causalidad.

Para acreditar el nexo de atribuibilidad, se debe verificar la existencia de la correspondencia directa e inmediata entre la conducta del servidor público con el resultado obtenido.

Por el bien jurídico que se tutela en las faltas administrativas graves, el resultado será la lesión o la puesta en peligro de la eficaz prestación del servicio público.

El resultado material es consecuencia necesaria de la conducta que lo ocasiona, a través del nexo de causa-efecto.

Si el resultado es meramente formal, el nexo de atribuibilidad también es formal. Para acreditar la responsabilidad de un servidor público en la comisión de una falta administrativa, es necesario se acredite el nexo de causalidad entre la conducta ilícita que se le atribuye y el resultado producido

Sobre los elementos del tipo penal, que son aplicables al tipo administrativo, al ejercerse la potestad punitiva estatal, en criterio de la autoridad judicial federal, se establece:

DELITO. ELEMENTOS DEL TIPO PENAL QUE DEBEN ANALIZARSE EN

LA SENTENCIA DEFINITIVA.

En la jurisprudencia 1a./J. 143/2011 (9a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, Tomo 2, diciembre de 2011, página 912, de rubro: “ACREDITACIÓN DEL CUERPO DEL DELITO Y DEL DELITO EN SÍ. SUS DIFERENCIAS.”, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que en toda sentencia definitiva debe analizarse si existe o no delito, esto es, una conducta típica, antijurídica y culpable. Una conducta es típica cuando tiene adecuación a los elementos del tipo penal. Así, de la interpretación sistemática de los artículos 7o., 8o., 9o., 12, 13, 15, fracciones II y VIII, inciso a) y 17 del Código Penal Federal, se advierte que los elementos del tipo penal que deben examinarse en la sentencia son: i) los elementos objetivos de la descripción típica del delito de que se trate; ii) si la descripción típica los contempla, los elementos normativos (jurídicos o culturales) y subjetivos específicos (ánimos, intenciones, finalidades y otros); iii) la forma de autoría (autor intelectual, material o directo, coautor o mediato) o participación (inductor o cómplice) realizada por el sujeto activo; y, iv) el elemento subjetivo genérico del tipo penal, esto es, si la conducta fue dolosa (dolo directo o eventual) o culposa (con o sin representación).¹⁹

4.5. La Importancia de las Pruebas en la Investigación

En el procedimiento de responsabilidad administrativa se debe acreditar la conducta atribuida por la autoridad investigadora en el Informe de Presuntas Responsabilidades Administrativas al presunto responsable, así como su responsabilidad, tal y como lo establece el artículo 135 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el cual señala:

¹⁹ Tesis: XXVII.3o. J/5 (10a.). Tipo: Jurisprudencia. Registro digital: 2007869. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro 12, noviembre de 2014, Tomo IV, página 2711.

“Artículo 135. Toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad. Las autoridades investigadoras tendrán la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas. Quienes sean señalados como presuntos responsables de una falta administrativa 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”.

Es por ello que el objeto de la prueba será el hecho de demostrar los elementos fácticos de la falta administrativa que constituye la responsabilidad administrativa que se atribuye al presunto responsable mediante la determinación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar (elementos subjetivos, objetivos y normativos de la falta administrativa)

Bajo este contexto es que la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece los lineamientos y medios de prueba, a través de los cuales las partes y el órgano resolutor estarán en posibilidades de demostrar y conocer la verdad material de los hechos.

Es por ello que el objeto o importancia de la prueba constituye la aplicación de normas jurídicas preexistentes a determinados hechos concretos o la determinación de la norma aplicable a aquellos; pero en todo caso, es necesario determinar la certeza de los hechos, es ahí en donde radica la función de la prueba, en dar certeza sobre los hechos atribuidos a un servidor público o particular vinculado con hechos de corrupción.

4.6. Las Pruebas Ilícitas

Al respecto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 20 inciso a) fracción IX, establece que Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, desde este mandato Constitucional se sanciona la ilicitud de una prueba que es obtenido en contravención a una norma o derecho fundamental.

Dicha restricción o prohibición se establece en virtud a que dicha ilicitud contamina la licitud de las demás pruebas y en consecuencia ante tal panorama todas las pruebas que de ellas deriven deben de igual manera decretarse su nulidad.

Motivo por el cual la prueba generalmente refiere a algunas de las cualidades que debe revestir para que pueda ser considerada con tal, es decir, para que efectivamente pueda probar un hecho estas tienen que ser idóneas, pertinentes, suficientes o lícitas, ajustadas siempre y en todo momento a los principios de la actividad probatoria (la idoneidad, la pertinencia, la suficientes y la licitud).

Bajo este contexto, la licitud o ilicitud de una prueba dependerá siempre y en todo momento de un juicio normativo, lo que determinará el resultado de que si la prueba sea lícita o ilícita, la ilicitud de esta deriva de las dimensiones o parámetros normativos requeridos para otorgarle la calidad de prueba lícita, es decir, que dichas pruebas se hayan adquirido respetando los derechos fundamentales de los presuntos responsables, pero sobre todo a la calidad jurídica de las pruebas.

Así, la ilicitud de la prueba puede ser considerada como directa, inmediata y originaria, esa ilicitud se presenta cuando la pruebas por sí misma es contrario a derecho, es decir, que fue obtenida violentando producción u obtención; asimismo, estas pruebas son consideradas de ilicitud Indirecta e mediata, cuando el hecho o

falta administrativa investigada es producto de un acto ilegal, y en consecuencia las pruebas generadas derivada de ese acto corre la misma suerte.

El Código Nacional de Procedimientos Penales establece en su artículo 264, la Nulidad de la prueba, es señalar que se considera prueba ilícita cualquier dato o prueba obtenidos con violación de los derechos fundamentales, lo que será motivo de exclusión o nulidad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sentado criterios en relación a las pruebas ilícitas, así como a la diferencia que hay entre estas y las irregulares, a efecto de que no haya confusión entre estas:

PRUEBA ILÍCITA. SI EN UNA MISMA DILIGENCIA SE FUSIONAN DOS DISTINTOS MEDIOS PROBATORIOS QUE EXIGEN PARA SU VALIDEZ EL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS PREVISTOS EN ARTÍCULOS DIFERENTES SE VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO Y, POR ELLO, ES LEGAL QUE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL HAGA UNA VALORACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROHIBICIÓN O EXCLUSIÓN DE AQUÉLLA. El derecho fundamental al debido proceso, involucra la prerrogativa consistente en no ser juzgado a partir de pruebas cuya obtención se encuentra al margen de las exigencias constitucionales y legales (artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), que denota normativamente el imperativo de buscar la verdad, de que se investigue o, en su caso, se demuestre la veracidad de todo argumento o hecho que llegue al proceso para que adquiera validez. Por ello, es indispensable que se respeten los lineamientos postulados en la Constitución que sean acordes con la finalidad del debido proceso, traducida en el derecho subjetivo de acceder a los órganos jurisdiccionales para hacerlo valer de manera efectiva y obtener una resolución que dirima la cuestión efectivamente debatida, basada en la inclusión de pruebas lícitas que demuestren la pretensión, respetando las reglas valoradoras de cada probanza de conformidad con la normatividad adjetiva respectiva. Así, satisfechas las condiciones y requisitos establecidos en la ley, se fijará su alcance probatorio, para determinar si han de tomarse en consideración para enlazarlas o confrontarlas, según corresponda; lo anterior, con la finalidad de llegar a la verdad legal. En efecto, si en una misma diligencia, se conjugan para su recepción, desahogo y ponderación dos distintos medios de prueba (la ampliación de declaración y la confrontación), que exigen para su validez, el cumplimiento de requisitos contemplados en artículos diferentes, al contener características y ser de naturaleza distintas; fusionarlos, implica la despersonalización de la prueba, pues alguna se nulificará al recepcionarse en contravención a la ley, ya que la diligencia de origen, colmará las exigencias legales individual y no conjuntamente, resultando evidente la vulneración al derecho fundamental al debido proceso.

Consecuentemente, es legal que el Juez de la causa o el tribunal de apelación, lleve a cabo una valoración del principio de prohibición o exclusión de la prueba ilícita, que implica que los medios de prueba que deriven de la vulneración de derechos fundamentales no deben tener eficacia probatoria. De concedérsela, se trastocarían los derechos de legalidad y seguridad jurídica; así indefectiblemente, las pruebas que sustenten la determinación asumida, deben haber sido obtenidas de manera lícita, lo contrario, implica la ignorancia de las garantías propias al proceso.²⁰

ERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo en revisión 152/2014. 8 de octubre de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: José Merced Pérez Rodríguez. Secretaria: Miriam Leticia Castro Salazar.

PRUEBA ILÍCITA Y PRUEBA IMPERFECTA. SUS DIFERENCIAS.

Entre las pruebas cabe distinguir las denominadas ilícitas, de aquellas otras imperfectas, consideradas las primeras, genéricamente, como las obtenidas o incorporadas al proceso penal en transgresión a los derechos fundamentales, a saber: la vida, integridad, libertad, inviolabilidad del domicilio y defensa, a diferencia de las que se practicaron irregularmente, al haber omitido una formalidad procesal que les es propia. Dada su distinta naturaleza, igualmente producen efectos diversos, pues mientras la prueba ilícita da lugar a aplicar el principio de exclusión, la imperfecta deja de cumplir con la finalidad de las formas, que es dotar de certeza y seguridad jurídica a los actos procesales; en consecuencia, carece de una exigencia para otorgarle valor, pero es susceptible de ser perfeccionada en una potencial reposición. Luego, sin descuidar el posible efecto que sobre otras actuaciones ejerza la prueba imperfecta, también debe diferenciarse de las evidencias condicionadas por una prueba ilícita, pues así como la que le da origen, resultan contaminadas y, en consecuencia, habrán de anularse. Hipótesis que no se actualiza, por ejemplo, cuando el dictado de la orden de aprehensión se sustenta, entre otras pruebas, en las declaraciones de las víctimas y en una diligencia de reconocimiento de una persona por medio de una fotografía practicada por segunda vez, en virtud de haberse concedido anteriormente para efectos el amparo, que consideró imperfecta la primera diligencia, pues cumplida la ejecutoria, el nuevo acto reclamado se emite como si el nulificado no hubiera existido, es decir, sin considerar la prueba imperfectamente practicada y se erige sobre pruebas enteramente desligadas de las que fundamentaron el primigenio; en consecuencia, las recabadas para identificar a uno de los partícipes del delito no deben excluirse sin el correspondiente análisis. De lo que habrá de concluirse la inoperancia de la regla de exclusión en la prueba imperfecta, cuya práctica irregular tampoco trasciende de manera sustantiva al contenido de las declaraciones de las víctimas, lo que determina la inaplicación de la teoría de los frutos de actos viciados. Consecuentemente, el juzgador deberá atender al principio de contradicción, confrontando esas evidencias con el resto del material de cargo, en resguardo del derecho del quejoso de que se ponderen con el

²⁰Tesis: II.3o.P.41 P (10a.). Tipo. Aislada. Registro digital: 2008537. Semanario Judicial de la Federación. Libro 15, Febrero de 2015, Tomo III, página 2817

aportado con fines de descargo, considerando que es suficiente que la etapa arroje datos bastantes, por exigirse un nivel de valoración menor al que se encuentra obligado para dictar sentencia definitiva.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 192/2017. 29 de mayo de 2018. Unanimidad de votos, con fundamento en el primer párrafo del artículo 57 de la Ley de Amparo. Impedida: Marta Olivia Tello Acuña. Ponente: Araceli Trinidad Delgado. Secretaria: Rosalba Salazar Luján.²¹

4.7. Las Pruebas lícitas

Al respecto la Ley General de Responsabilidades Administrativas *mutatis mutandis*, las de las entidades federativas, establecen:

“Artículo 130. 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”.

Del precepto legal antes citado se desprende que las pruebas obtenidas de forma lícita, las partes tienen amplia libertad probatoria y que solo se limita a que la obtengan lícitamente y con respeto a los derechos humanos, es decir, que no han violentado una norma o derecho fundamental, como quedo señalado en el punto que antecede.

En el nuevo derecho administrativo sancionador, se admiten todos los medios de prueba que hayan sido obtenidos sin trastocar ninguna norma o derecho fundamental, a excepción de la prueba confesional de las partes, por absolución de posiciones, ya que dicho medio probatorio violenta el principio de no

²¹Tesis: XVII.1o.P.A.68 P (10a.) Tipo Aislada. Registro digital: 2017765. Semanario Judicial de la Federación. Libro 57, agosto de 2018, Tomo III, página 3019.

autoincriminación, motivo por el cual es el único medio de prueba que se excluye, por lo que los que no se excluyen son:

- La testimonial.
- La documental (pública y privada)
- La pericial.
- La inspección.

Así, la importancia de dichos medios probatorios constituye los elementos más importantes para llegar a conocer la verdad material derivado de los hecho que pueden constituir una falta administrativa, empero, dichos medios probatorios para ser susceptible de ser tomas en consideración como tal, es que deben haber sido obtenidas de manera licita, tal y como lo señala el referido numeral 130 de la Ley de la Matera, para ello la autoridad resolutora goza de atribuciones para hacerse llegar dichos medos de prueba tales como:

- Podrá valerse de cualquier persona o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero.
- Determinar que la carga de la prueba corresponde a la autoridad investigadora para acreditar los hechos que acrediten la existencia de la falta administrativa, así como la responsabilidad del presunto responsable.
- Determinar que con las pruebas que ofrecen las partes incluidas las supervenientes, se acredita la verdad legal y material la falta administrativa imputada, así como el que ha sido desvirtuada la imputación formulada por la autoridad investigadora.

Para ello, tanto la autoridad investigadora como la resolutoria deberá observar lo establecido por la Ley General de Responsabilidades Administrativa, en sus artículos del 130 al 143 de la Sección Cuarta, correspondiente a las pruebas,

ello virtud a que la primera (la investigadora) tiene la inalienable obligación de observar siempre y en todo momento los principios rectores de la investigación (principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos), y la resolutorio para conocer la verdad real y material analizará y valorará las pruebas atendiendo a las reglas de la lógica, la sana crítica y de la experiencia y los derechos humanos.

4.8. Facultades de las Autoridades Investigadoras

Iniciaremos señalando quien es la autoridad investigadora, es el servidor público del ente competente encargado de la investigación de las faltas administrativas, conforme al artículo 9 de la ley General de Responsabilidades Administrativas mutatis mutandis la de las entidades federativas.

El artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé la investigación de las faltas administrativas (graves en relación el presente trabajo) con respecto a conductas que finquen responsabilidades a servidores públicos o particulares, en virtud a que la mayoría de las faltas administrativas graves se refieren a ilícitos que otorgan un beneficio económico en perjuicio de la hacienda pública.

Así la autoridad investigadora tiene distintas formas de comunicación que requieran, de tal suerte que cuentan con el acceso a información incluso clasificada, circunstancia que permite eliminar obstáculos que pudieran obstruir toda investigación de faltas administrativas relacionadas con hechos de corrupción, para ello, la autoridad investigadora cuenta con distintas atribuciones que le permite cumplir a cabalidad con las etapas y elementos de investigación para llegar a conocer la verdad real y material de los hechos o conductas irregulares investigadas.

Es por ello que las facultades o atribuciones de la autoridad investigadora se encuentran plasmadas en la propia ley de la materia, resulta importante para el presente trabajo señalarlas a efecto de una mayor claridad.

- Observar durante la investigación los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respecto los derechos humanos, esto conforme al artículo 90 de la ley en comento.

- Incorporar a la investigación las técnicas, tecnologías y métodos de investigación que observen las mejores prácticas internacionales, esto conforme al artículo 90 de la ley en comento.

- Cooperar con las autoridades internacionales a fin de fortalecer los procedimientos de investigación, compartiendo las mejores prácticas internacionales, y combatir de manera efectiva la corrupción, esto conforme al artículo 90 de la ley en comento.

- Establecer áreas de fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar denuncia por presuntas faltas administrativas, esto conforme al artículo 92 de la ley en comento.

- Llevar a cabo de oficio las auditorias o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los servidores públicos y particulares que puedan constituir responsabilidad administrativa, esto conforme al artículo 94 de la ley en comento.

- Tener acceso a toda la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos aun cuando tengan el carácter de confidencial o reservado, esto conforme al artículo 95 de la ley en comento.

- Ordenar la práctica de visitas de verificación, esto conforme al artículo 95 de la ley en comento.

- Recibir y tramitar las denuncias que le presenten, esto conforme al artículo 95 de la ley en comento.
- Notificar al denunciante el tramita dado a la denuncia presentada.
- Otorgar un plazo de cinco hasta quince días hábiles para la atención de sus requerimientos, sin perjuicio de poder ampliar dicho término por causas debidamente justificadas, esto conforme al artículo 96 de la ley en comento.
- Solicitar información o documentación a cualquier persona física o moral con el objeto de esclarecer los hechos relacionados con la comisión de presuntas faltas administrativas, esto conforme al artículo 95 de la ley en comento.
- Hacer uso de las medidas para hacer cumplir sus determinaciones, esto conforme al artículo 97 de la ley en comento.
- Determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señalar como falta administrativa y en su caso calificarla como falta administrativa grave o no grave, esto conforme al artículo 100 de la ley en comento.
- Notificar al denunciante, cuando fuere identificable (que no sea anónima la denuncia), la calificación de los hechos como falta administrativa y la forma en que podrá acceder al expediente de presunta responsabilidad administrativa, esto conforme al artículo 100 de la ley en comento.
- Recibir los escritos de impugnación de calificación de faltas y correr traslado, adjuntado el expediente integrado y un informe en el que justifique la calificación impugnada, a la sala especializada en materia de responsabilidades correspondientes, esto conforme al artículo 104 de la ley en comento.
- Elaborar el informe de presuntas responsabilidades administrativas y presentarlo ante la autoridad substanciadora, esto conforme a los artículos 100 y 194 de la ley en comento.

➤ Emitir el acuerdo de conclusión y archivo de expediente, cuando no se cuente con elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor, esto conforme al artículo 100 de la ley en comento.

➤ Impugnar la abstención de iniciar el procedimiento de responsabilidades administrativas de la autoridad substanciadora o resolutora, esto conforme al artículo 101 de la ley en comento.

➤ Solicitar a la autoridad substanciadora o resolutora, el decreto de medidas cautelares, de manera fundada y motivada, esto conforme al artículo 123 de la ley en comento.

➤ Señalar y ofrecer las pruebas dentro del procedimiento de responsabilidades administrativas, esto conforme al artículo 194 de la ley en comento.

➤ Interponer el recurso de reclamación contra las resoluciones de las autoridades substanciadora o resolutora que desechen o tengan por no presentado el informe de presuntas responsabilidades administrativas, alguna prueba y decreten el sobreseimiento; y aquellas que admitan o rechacen del tercer interesado, esto conforme al artículo 123 de la ley en comento.

Como se puede observar de todas las atribuciones con las que cuenta la autoridad, la única que implica mayor responsabilidad es el mantener la secrecía de la información con respecto a terceros, además de que la misma debe tener relación con la falta administrativa que se está investigando, conforme a lo señalado en el artículo 95 de Ley de la materia.

Capítulo V. Resultado de la Investigación de Faltas Administrativas.

5.1. Calificación de faltas administrativas

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, señala en el artículo 100 que, concluidas las diligencias de investigación, las autoridades investigadoras procederán al análisis de los hechos, así como de la información recabada, a efecto de determinar:

a) La existencia de actos u omisiones que la ley señale como faltas administrativas y, en su caso, calificarlas como graves o no graves.

b) Cuando determine la inexistencia de actos u omisiones que la ley señala como faltas administrativas, emitirá acuerdo de conclusión y archivo.

No obstante, el punto que antecede la propia Ley señala una excepción, al establecer que sin perjuicio (del acuerdo de conclusión y archivo), de que pueda abrirse nuevamente la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas y no hubiere prescrito la facultad para sancionar. Dicha determinación, en su caso, se notificará a los servidores públicos y particulares sujetos a la investigación, así como a los denunciantes cuando éstos fueren identificables, dentro los diez días hábiles siguientes a su emisión.

Como se puede observar, con toda independencia de que, durante el proceso de la investigación y análisis de la información recabada, la autoridad competente emita acuerdo de conclusión y archivo, por no contar con elementos suficientes para acreditar la existencia de una acto u omisión que pudiera constituir una falta administrativa en contra de algún servidor público, esta sí contará con nuevos elementos de pruebas o indicios que hiciera presumir la constitución de una falta administrativa, la autoridad podrá reactivar la investigación, pero para ello la propia

Ley de la materia establece una limitante, la prescripción la cual se encuentra regulada en el artículo 74, el cual señala textualmente lo siguientes:

“Artículo 74. Para el caso de Faltas administrativas no graves, las facultades de las Secretarías o de los Órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado.

Cuando se trate de Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años, contados en los mismos términos del párrafo anterior. La prescripción se interrumpirá con la clasificación a que se refiere el primer párrafo del artículo 100 de esta Ley.

Si se dejare de actuar en los procedimientos de responsabilidad administrativa originados con motivo de la admisión del citado informe, y como consecuencia de ello se produjera la caducidad de la instancia, la prescripción se reanudará desde el día en que se admitió el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

En ningún caso, en los procedimientos de responsabilidad administrativa podrá dejar de actuarse por más de seis meses sin causa justificada; en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto infractor, la caducidad de la instancia.

Los plazos a los que se refiere el presente artículo se computarán en días naturales”.

Del precepto legal citado con antelación con toda claridad se desprende que la autoridad investigadora cuenta con el término de 3 años para investigar y calificar una falta administrativa no grave, después de ese término prescribe la facultad de la autoridad que cuenta con atribuciones para imponer sanciones.

De igual manera ocurre con las faltas administrativas graves, pero en estas el término señalado por la Ley para tal efecto es de siete años, para investigar y calificar una falta administrativa, después de ese término prescribe la facultad de la autoridad que cuenta con atribuciones para imponer sanciones.

5.2. Acuerdo de Conclusión y Archivo.

Conforme al artículo 100 párrafo tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuando la autoridad investigadora no encuentre elementos suficientes que demuestren la existencia de una falta administrativa y la presunta responsabilidad de un infractor, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente.

El referido acuerdo se deberá notificaras a los servidores públicos y particulares sujetos a la investigación, así como a los denunciantes cuando sean identificables.

Este acuerdo no es de carácter definitivo, en virtud de que se podrá reabrir la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas, en tanto no prescriba la facultad de la autoridad para sancionar.

El acuerdo de conclusión y archivo no es impugnabile a través de algún recurso procesal en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, al no ubicarse en alguna de las hipótesis de procedencia de los recursos que regula la propia ley.

Al no establecer el legislador, de manera expresa, algún medio impugnativo a favor del particular denunciante para recurrir el acuerdo de conclusión y archivo, este acuerdo es irrecurrible.

De manera reciente, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 253/2020²², determinó que en materia de responsabilidades administrativas es procedente el juicio de amparo indirecto que promueva el denunciante contra el acuerdo de conclusión y archivo del

²² <https://www.catalogoderechoshumanos.com/contradiccion-de-tesis-253-2020/>

expediente; o bien, contra la abstención de la autoridad administrativa de iniciar la etapa de investigación.

Con esta jurisprudencia, se cambia el criterio que prevalecía con anterioridad que negaba al denunciante interés jurídico para impugnar las determinaciones de la autoridad sancionadora, en virtud de que la ahora Ley General de Responsabilidades Administrativas y sus homólogas en las entidades federativas, le confieren un papel activo al ciudadano que denuncia actos de corrupción, por lo que cuenta con interés jurídico para acudir al juicio de amparo indirecto a impugnar las determinaciones de la autoridad investigadora, cuando se adviertan omisiones o irregularidades en las investigación de conductas de corrupción.

A partir de este criterio, también cuenta con legitimación el ciudadano denunciante para impugnar ante los órganos jurisdiccionales locales competentes, aquellas determinaciones de la autoridad investigadora que nieguen el inicio de investigaciones o incurran en irregularidades en la propia investigación de conductas constitutivas de faltas administrativas.

La falta de fundamentación y motivación del acuerdo de conclusión y archivo, podrá ser objeto de análisis legal o constitucional ante la instancia jurisdiccional competente.

5.3. Acuerdo de Existencia de la Falta Administrativa.

El Artículo 100 en su segundo párrafo de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala: *“Una vez calificada la conducta en los términos del párrafo anterior, se incluirá la misma en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y este se presentará ante la autoridad substanciadora a efecto de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa”*.

De la citada porción normativa se desprende que, cuando del análisis a las diligencias de investigación se determina la existencia de la conducta que configure una falta administrativa y la presunta responsabilidad de un infractor, se procederá a su calificación como grave o no grave.

Esta determinación se incluirá en el informe de presunta responsabilidad administrativa (IPRA) y se presentará ante la autoridad substanciadora, a efecto de iniciar en su caso el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Sí bien, aun cuando la autoridad investigadora haya formulado la calificación de la falta administrativa por haber determinada la existencia de actos u omisiones que la ley configura como falta administrativa y la presunta responsabilidad un infractor y en consecuencia la emisión del informe de presuntas responsabilidades administrativas, al ser dicho informe remitido a la Autoridad Substanciadora competente, esta tiene la atribución de analizar sí del citado informe (IPRA), y si considera que no se encuentra ajustado a derecho, se abstendrá de iniciar el procedimiento de responsabilidades administrativas (estos en caso de las faltas administrativas no graves).

5.4. Abstención de Iniciar el Procedimiento o de Sancionar al Responsable.

Como ya quedo señalado en el punto que antecede, la autoridad substanciadora cuenta con atribuciones para abstenerse de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa, cuando de las actuaciones se advierta que no existen daños ni perjuicios a la hacienda pública respectiva o al patrimonio de los entes públicos; que no se encuentra debidamente acreditada la presunta responsabilidad del servidor público, y que, además, se actualice alguna de las siguientes hipótesis:

- a) Que se trate de una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que no constituya una desviación a la legalidad y obren constancia de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó; o
- b) Que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto, siempre que los efectos que se hubieren producido hayan desaparecido. De igual forma, de actualizarse alguna de estas hipótesis, la autoridad resolutora se abstendrá de imponer sanción administrativa al responsable de la falta administrativa.

Lo anterior se encuentra debidamente señalado en el artículo 101 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mutatis mutandis las respectivas de las entidades federativas, otorga una facultad reglada a la autoridad substanciadora para abstenerse de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa, así como a la autoridad resolutora para sancionar, cuando se encuentre acreditada la falta administrativa, pero no exista daño o perjuicio al patrimonio de los entes públicos, siempre y cuando se acredite, además, alguna de las dos hipótesis referidas; esto es, cuando razonablemente es opinable o debatible alguna actuación o bien el acto fue corregido o subsanado, (solo para el caso de faltas administrativas no graves).

5.5. Impugnación de la Abstención.

Si bien, como quedó señalado en el punto que antecede el citado numeral 101 de la Ley de la Materia, le otorga esa atribución a la autoridad Substanciadora de abstenerse de iniciar el procedimiento correspondiente y sancionar, la propia legislación aplicable, establece que en contra de esa atribución, el denunciante puede inconformarse en contra de dicha determinación, a través del recurso de inconformidad, el cual se encuentra previsto en la Ley General de

Responsabilidades Administrativas en el Capítulo IV Impugnación de la calificación de faltas no graves.

No obstante lo anterior, en el presente trabajo no se profundizara en cuanto a este rubros (impugnación de la calificación de las faltas no graves), toda vez que la base central del mismo, es la formulación del Informe de Presuntas Responsabilidades desde una perspectiva pragmática que cumpla con todos los elementos (subjetivos, Objetivos y normativos).

5.6. Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

Como ya que ha quedos señalado en el presente capitulo, una vez que se hayan concluido las diligencias de investigación, las autoridades investigadoras procederán al análisis de los hechos, así como de la información recabada, y sí del análisis realizado determina la existencia de actos u omisiones de los cuales se pudiera desprender la comisión de una falta administrativa grave, esta procederá a realizar la calificación de dicha falta administrativa, la cual se incluirá en el informe de presunta responsabilidad administrativa (IPRA) y se presentará ante la autoridad substanciadora, a efecto de iniciar en su caso el procedimiento de responsabilidad administrativa

Pero es aquí en donde surge una de las interrogantes desde una perspectiva personal más trascendentes, para el buen puerto de todo informe de presuntas responsabilidades administrativas, toda vez que como ya se ha señalado en el presente trabajo, que al derecho administrativo sancionador le aplican los principios del derecho penal **¿debe partirse de un planteamiento de una teoría del caso?**

Para poder responder dicha interrogante es primordial establece que es el Informe de Presuntas Responsabilidades Administrativa, y conforme al artículo 3 fracción XVIII de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (mutatis Mutandis las de las entidades federativas), se define como el instrumento en el que

las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la ley, exponiendo de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y la presunta responsabilidad del servidor público o de un particular en la comisión de faltas administrativas.

En este documento se concentran los resultados de la investigación; que es el acto más importante de la etapa de la investigación en el procedimiento administrativo disciplinario, por ser determinante para el éxito o fracaso de la acción punitiva del Estado.

Debe contener los hechos que constituyen la falta administrativa que se atribuye, además, determinar las condiciones que justifiquen la presunta responsabilidad del indiciado.

Entre sus elementos más trascendentes se encuentra los elementos Facticos, Normativitos y Probatorio, los cuales corresponde a:

- a) La narración lógica y cronológica de los hechos que actualizan la comisión de la falta administrativa (elemento fáctico).
- b) La falta administrativa que se atribuye al presunto responsable, señalando las razones por las que se considera la ha cometido; es decir, la autoridad investigadora mediante un juicio de razonabilidad y tipicidad analiza y señala que la conducta que se atribuye se adecua a la descripción típica de la falta administrativa (elemento normativo).
- c) Las pruebas que se ofrecerán en el procedimiento de responsabilidad administrativa, para acreditar la comisión de la falta administrativa y la responsabilidad que se atribuye al presunto responsable (elemento probatorio).

El Informe de Presuntas Responsabilidades Administrativas, se constituye como la acusación que formula la autoridad investigadora, por lo que debe contener y demostrar la existencia de una conducta típica, antijurídica y culpable. (teoría del caso)

El Informe de Presuntas Responsabilidades Administrativas, debe cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación que se exigen a todo acto de autoridad, ya que deberá soportar el análisis de su legalidad para la substanciación del procedimiento y para que, fortalecida esa acusación con las pruebas desahogadas en el procedimiento, pueda sustentar eficientemente una resolución de condena.

Como ha quedado señala, el Informe de Presuntas Responsabilidades Administrativas en su totalidad constituye la teoría del caso, sin embargo, como se señaló en líneas arriba, si al derecho administrativo sancionador le aplican los principios del derecho penal, ello implica que a todo servidor público y particular vinculados con hechos de corrupción, se le deben respetar siempre y en todo momento los derechos humanos, tal y como lo refiere la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 135, el cual establece:

“Artículo 135. Toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad. Las autoridades investigadoras tendrán la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas. Quienes sean señalados como presuntos responsables de una falta administrativa 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”.

Es por ello que la autoridad investigadora para la conformación del Informe de Presuntas Responsabilidades Administrativas debe instrumentar una teoría del caso, es decir, debe reunir los elementos trascendentales en su investigación (fáctico, probatorio y normativo), es decir, debe relatar sucinta y con toda claridad al momento de conformar el referido informe, los hechos que considera reúnen las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que el servidor público o particular incurrieron en actos u omisiones que constituyen una falta administrativa grave.

Sin embargo, el realizar la narración de hechos en los cuales se determinen las circunstancias de modo, tiempo y lugar, no es suficiente para fincar una responsabilidad administrativa, puesto que dichos hechos deben de ir acompañados de las pruebas que acrediten los hechos narrados y de los cuales se desprende la falta administrativa imputada, debiendo siempre y en todo momento observar lo señalado por el artículo 130 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es decir, que dichas pruebas hayan sido obtenidas lícitamente, observando el debido proceso y los protocolos de su actuación, que las mismas sean idóneas para los fines, que no sean indiciarias, sino materiales, toda vez que la inferencia así como la presunción no son admisibles para el fincamiento de responsabilidad administrativa.

Asimismo, la autoridad investigadora deberá adecuar exactamente la conducta (hechos) y los datos de prueba a la hipótesis del tipo administrativa (descripción de la falta en la norma), a efecto de que la investigación y la falta administrativa calificada llegue a buen puerto, hasta aquí, se ha dado respuesta a la interrogante formulada, es decir, sí debe existir el planteamiento de una teoría del caso para estar en condiciones de formular un informe de presunta responsabilidad administrativa, debidamente fundado y motivado, que reúna los elementos esenciales fáctico (hechos relevantes, lógicos y cronológicos), probatorio (datos de prueba obtenidos lícitamente) y normativo (análisis dogmático de la falta administrativa).

Ahora bien, como ya quedo establecido que, para la procedencia del informe de presuntas responsabilidades administrativas, debe establecerse el planteamiento de una teoría del caso desde la calificación de la falta, lo anterior toda vez que una falta administrativa debe ser estudiada desde el punto de vista de la tipicidad es decir, desde el ámbito de la teoría del caso el elemento normativo (lo que establece la ley respecto de la falta administrativa), pero no solamente desde esta perspectiva sino además deben analizarse en conjunto con la antijuricidad y la culpabilidad de servidor público o particular.

Es así como el principio de la tipicidad se encuentra establecido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala:

“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

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

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.

Del contenido del numeral Constitucional en cita, se desprende que dicho principio implica:

- La existencia de una sanción hacia el Servidor Público.

- El principio de legalidad, en virtud de la existencia previa de una falta administrativa, y
- La prohibición de la analogía y más aún por mayoría de razón de imponer sanciones que no estén decretadas con anterioridad al hecho ilícito.

La observancia del principio de tipicidad implique que la autoridad no podrá afirmar la existencia de una falta administrativa o acto ilícito, sino se encuentra acreditada la existencia de los elementos del tipo, es por ello que conforme a este principio, se deberá acreditar la elementos del tipo administrativo, es decir, los elementos subjetivos, objetivos y normativos, pues en caso de no acreditarse dichos elementos, es evidente que la autoridad no puede sancionar al servidor público o particular vinculado a una supuesta falta administrativa.

Ahora bien, dentro de la correcta aplicación de la norma jurídica disciplinaria mediante los principios de tipicidad, exacta aplicación de la norma y el de legalidad, en este último se localiza el de taxatividad, el cual es propio de la creación de la falta disciplinaria, es decir, corresponde al Poder Legislativo determinar, con precisión en la Ley, cuáles son las conductas prohibidas, así como establecer la sanciones correspondientes, cuidando no violentar derechos humanos en la descripción de los tipos administrativas, así, como las faltas administrativas.

Es por ello que, conforme al principio de taxatividad, la autoridad disciplinaria, para complementar con mayor certeza los tipos administrativos, puede basarse en protocolos, guías, principios para encauzar sus actuaciones de subsunción normativa a los hechos ilícitos, es por ello que para el correcto cumplimiento de dicho principio se observar lo siguiente:

- La falta disciplinaria debe estar en un Ley, emitida por Poder Legislativo.

- La conducta no necesariamente tiene que estar descrita en el tipo disciplinario con exactitud, sin embargo, debe haber precisión y no permitir ambigüedades en la complementación típica, por lo que no debe quedar al libre arbitrio de la autoridad la determinación de la conducta típica.
- La discrecionalidad de la autoridad para imputar responsabilidad administrativa, mediante una falta administrativa, está limitada conforme a la motivación y fundamentación que argumente con respecto a la idoneidad pertinencia del complemento de tipicidad.
- El principio de taxatividad está relacionado de forme directa con los principios de legalidad, tipicidad y exacta aplicación de la norma.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido diversos criterios respecto taxatividad en el derecho administrativo sancionador que a la letra se citan:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CONDICIONES QUE DEBEN SATISFACER LAS LEYES RELATIVAS, EN RELACIÓN CONLOS ASPECTOS DE TAXATIVIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. En el ámbito del derecho administrativo sancionador, en especial, en lo concerniente a los aspectos de taxatividad, basta que el núcleo esencial o básico de la conducta reprochada como falta esté previsto en la ley, siendo innecesaria o superflua la remisión a regulaciones administrativas, como, por ejemplo, los manuales de organización, para que se cumpla con el principio de legalidad y dicha norma sea de observancia obligatoria. Ello se debe a que el mandato de tipificación es una fórmula técnica que integra las condiciones de previsión y certeza de la disposición legal, a efecto de que las infracciones y las sanciones no sólo estén previstas con anterioridad a que se produzca la conducta enjuiciable (*lex previa*), sino que esa

descripción tenga un grado de precisión tal (lex certa), que incluya: i) las conductas; ii) las sanciones, así como iii) la metodología para aplicarlas, expuestas con un grado de precisión que prive al operador jurídico de cualquier veleidad, creativa, analógica o simplemente desviada de la letra de la ley. Por tanto, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es innecesario que las leyes relativas contengan exactamente la conducta infractora, pues basta con que sean idóneas para predecir, con suficiente grado de seguridad esa conducta, las sanciones correspondientes y las condiciones para su individualización. Todo esto, en el entendido de que respondan y sean pertinentes para la observancia de los principios constitucionales inherentes al desempeño de los servidores públicos, de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, previstos en el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Revisión administrativa (Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) 2/2018. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, encargado de la defensa jurídica del titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias. 29 de noviembre de 2018. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Oswaldo Iván de León Carrillo.²³

EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, CONTENIDO EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SALVAGUARDA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS. El derecho fundamental a la exacta aplicación de la ley penal tiene su origen en los

²³ <https://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/archivos/manager/9214tesis-aislada-constitucional-administrativa>.

principios nullum crimen sine lege (no existe un delito sin una ley que lo establezca) y nulla poena sine lege (no existe una pena sin una ley que la establezca), al tenor de los cuales sólo pueden castigarse penalmente las conductas debidamente descritas en la legislación correspondiente como ilícitas y aplicarse las penas preestablecidas en la ley para sancionarlas, con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica de las personas, a quienes no puede considerárseles responsables penalmente sin que se haya probado que infringieron una ley penal vigente, en la que se encuentre debidamente descrito el hecho delictivo y se prevea la sanción aplicable.". Tesis aislada P. XXI/2013, Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 191.²⁴

TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la exacta aplicación de la ley en materia penal obliga al legislador a señalar con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables. Asimismo, esta Primera Sala ha reconocido que una disposición normativa no necesariamente es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa. Es por eso que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz que requiere que los textos legales que contienen normas penales únicamente describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, por lo que la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual. En este sentido, puede esclarecerse una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado

²⁴ Tesis: P. XXI/2013 (10a.) Tipo Aislada. Registro digital. 2003572. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, página 191

entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores determinaciones. Ahora bien, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción), entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción; de ahí que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudir tanto a la gramática, como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, al contexto en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.". Tesis aislada CXCII/2013, Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, página 605.²⁵

Bajo este contexto, destaca la importancia del principio de taxatividad en el Derecho Disciplinario, como el elemento legislativo que determinará con la mayor precisión posible a las conductas prohibidas por la Ley disciplinaria, sin caer en el exceso de su descripción absoluta, sin embargo, en las faltas administrativas la fundamentación y motivación es vital para evitar la violación a este principio, así como al de tipicidad, legalidad y de exacta aplicación de la norma.

Es por ello que las faltas administrativas al igual que el delito se conforma por una conducta típica, antijurídica y culpable, si bien, estos elementos se analizan en la Sentencia como parte de una adecuada fundamentación y motivación del acto privativo es la autoridad investigadora que es la encargada de allegar al procedimiento de responsabilidades administrativa, las pruebas que acrediten en su caso, la existencia de cada una de esos elementos.

²⁵Tesis: 1a./J. 24/2016 (10a.) tipo: Jurisprudencia. Registro digital: 2011693. Semanario Judicial de la Federación. Libro 30, Mayo de 2016, Tomo II, página 802

Es por ello que la autoridad investigadora debe conocer con precisión cada una de los elementos que integran la falta administrativa, aun cuando para calificará y elaborar el informe de presuntas responsabilidades administrativas, solo se requiera acreditar los elementos objetivos del tipo y la presunta responsabilidad, pues ello constituye la teoría del caso.

Ahora bien, de la interpretación normativa del principio de tipicidad, se puede señalar que los elementos que se tienen que actualizar en el análisis de la tipicidad de las faltas administrativas son: los elementos objetivos, subjetivos y normativos, siendo los siguientes:

Elementos Objetivos.

- Sujeto activo, con calidad específica (es el servidor público o particular relacionado con una falta administrativa grave, que tenga alguna relación con la administración pública y cuya conducta o intervención ilícita se subsume en una falta administrativa).
- Sujeto pasivo con calidad específica (administración pública).
- Conducta (es la acción, omisión o comisión por omisión).
- Intervención ilícita (son las circunstancias de modo, tiempo y lugar en la que el servidor público o particular realizó la conducta ilícita).
- Bien jurídico lesionado (su análisis deberá hacerse desde el deber funcional y la ilicitud sustancial).
- Resultado material o formal.
- Nexa causal (es la circunstancia determinante entre la conducta el resultado material o formal).

- Imputación objetiva (es el sujeto activo o pasivo, la conducta, la lesión del bien jurídico tutelado y el resultado material).

Elementos subjetivos.

- Dolo (por acción u omisión).
- Culpa (comisión por omisión).

Elementos Normativos.

- Son las características específicas del tipo y que definen a éste.

Una vez satisfechos que la autoridad investigadora haya cumplimentado los elementos de la tipicidad (Objetivos, Subjetivos y Normativos), esta también debe analizar que la conducta llevada a cabo por el servidor público o particular, sea antijurídica y esta se materializar cuando contraviene el orden jurídico en su conjunto, es decir, que con ella se lesione o puso en peligro el bien jurídico protegido, asimismo, la autoridad investigadora debe demostrar la culpabilidad del servidor público o particular, se demuestra bajo los siguientes elementos:

- La imputabilidad, es decir que, al momento de realizar el hecho típico, el agente tenga la capacidad de comprender el carácter ilícito del hecho o de conducirse de acuerdo con esa comprensión.
- El conocimiento de la antijuridicidad, que consiste en que el sujeto conozca la existencia de la ley o el alcance de la misma, y
- La exigibilidad de otra conducta, es decir, que atentas las circunstancias que concurran en la realización de una conducta típica

y antijurídica, sea racionalmente exigible al sujeto activo una conducta diversa a la que realizó.

La culpabilidad no es otra cosa que la responsabilidad del servidor público o particular, es decir, la imputabilidad de la conducta ilícita del sujeto activo, (salvo que existiera una causa justificada que lo eximiera de responsabilidad).

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido diversos criterios respecto a la tipicidad y la adecuada defensa en el derecho administrativo sancionador que a la letra se cita:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. LA FALTA DEL SEÑALAMIENTO DE LA CONDUCTA E HIPÓTESIS NORMATIVA INFRINGIDA POR EL SERVIDOR PÚBLICO DEL PODER JUDICIAL AL MOMENTO DE REALIZAR LA CITACIÓN A DICHO PROCEDIMIENTO, PROVOCA SU ILEGALIDAD, POR VULNERAR EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD Y EL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ). El Pleno de nuestro Máximo Tribunal en las jurisprudencias P./J. 99/2006 y P./J. 100/2006, estableció que en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudir al principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida. En ese orden, la tipicidad exige que la conducta, que es condición de la sanción administrativa, se contenga en una disposición normativa clara, la cual debe ser individualizable de forma precisa, para permitir a las personas sujetas a esa normatividad, la previsibilidad de las conductas infractoras y así evitar actos arbitrarios de la autoridad, la cual, para imponer la sanción ahí prevista, debe precisar a través de la subsunción de los hechos en el supuesto fáctico, la norma infringida y

determinar la consecuencia jurídica de tal actuar, dado que de no hacerlo de esta manera, se vulnera el referido elemento de tipicidad, así como el derecho a una adecuada defensa del imputado en el procedimiento administrativo sancionador que se instruya al servidor público; de ahí que, de no indicarse en la citación que se haga al servidor público o servidora pública para que comparezca a la audiencia prevista por el artículo 168, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, la forma en que la conducta atribuida se adecuaba a las hipótesis de infracción previstas por la ley aplicable, ni los dispositivos normativos que contemplan las infracciones por las que se dio inicio al procedimiento administrativo sancionador, se vulneran los referidos principios en perjuicio de esa persona.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 389/2019. María Alicia Caram Castro. 25 de junio de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: Octavio Ramos Ramos. Secretario: Francisco Juárez Molina.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006 y P./J. 100/2006, de rubros: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO." y "TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS." citadas, aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto 2006, páginas 1565 y 1667, con números de registro digital: 174488 y 174326, respectivamente.²⁶

Como ha quedado señalado, la teoría del caso debe ser el primer planteamiento por excelencia de la calificación de la falta administrativa, es decir,

²⁶ Tesis: X.2o.2 A (10a.). Tipo Aislada. Registro digital: 2022148. Semanario Judicial de la Federación. Libro 78, Septiembre de 2020, Tomo II, página 969

determinar la existencia o no de una irregularidad administrativa, esto en virtud de que la calificación de la falta administrativa no es otra cosa que la ante sala, de la comprobación de la tipicidad de la falta administrativa y en consecuencia la presunta responsabilidad de un servidor público o particular.

Es por ello que, una vez que se haya formulado la calificación de la falta administrativa y la comprobación de la presunta responsabilidad administrativa de un servidor público o particular, la autoridad investigadora procederá a la emisión del informe de presuntas responsabilidades administrativas, tal y como lo establece el artículo 194 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mutatis mutandis las de las entidades federativas, mismo que la letra señala:

“Artículo 194 de la Ley de la Materia, El Informe de Presuntas Responsabilidades Administrativa debe contener los siguientes elementos:

- I. El nombre de la Autoridad investigadora;
- II. El domicilio de la Autoridad investigadora para oír y recibir notificaciones;
- III. El nombre o nombres de los funcionarios que podrán imponerse de los autos del expediente de responsabilidad administrativa por parte de la Autoridad investigadora, precisando el alcance que tendrá la autorización otorgada;
- IV. El nombre y domicilio del servidor público a quien se señale como presunto responsable, así como el Ente público al que se encuentre adscrito y el cargo que ahí desempeñe. En caso de que los presuntos responsables sean particulares, se deberá señalar su nombre o razón social, así como el domicilio donde podrán ser emplazados;

- V. La narración lógica y cronológica de los hechos que dieron lugar a la comisión de la presunta Falta administrativa;
- VI. La infracción que se imputa al señalado como presunto responsable, señalando con claridad las razones por las que se considera que ha cometido la falta;
- VII. Las pruebas que se ofrecerán en el procedimiento de responsabilidad administrativa, para acreditar la comisión de la Falta administrativa, y la responsabilidad que se atribuye al señalado como presunto responsable, debiéndose exhibir las pruebas documentales que obren en su poder, o bien, aquellas que, no estándolo, se acredite con el acuse de recibo correspondiente debidamente sellado, que las solicitó con la debida oportunidad;
- VIII. La solicitud de medidas cautelares, de ser el caso, y
- IX. Firma autógrafa de Autoridad investigadora".

Una vez que se elabora el Informe de Presuntas Responsabilidades Administrativas y se integra al mismo el acuerdo de calificación, se presenta ante la autoridad substanciadora.

Como se ha precisado que conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el informe de presuntas responsabilidades administrativas, se conforma con la información descrita en las nueve fracciones del artículo 194 de la citada Ley, mutatis mutandis las de las entidades federativas, sin embargo la información o el elemento total del citado informe, se debe plasmas en lo concerniente a las fracciones V, VI y VII, toda vez que es en estos apartados en donde la autoridad deberá narrar, comprobar y justificar la falta administrativa imputada al servidor público o particular, mediante la comprobación de los elementos de la tipicidad (Objetivos, Subjetivos y Normativos), es decir, la autoridad

investigadora deberá hacer la descripción clara y suscita que se ajuste a las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que el servidor público o particular incurrieron e actos u omisiones que constituyen una falta administrativa grave.

Es por ello que la calificación de las faltas administrativas graves que formula la autoridad investigadora es de vital importancia, toda vez que si la calificación es errónea al resultado esperado no pudiera tener un buen resultado, lo anterior es así, toda vez que uno de los elementos más importantes que se deben analizar es el elemento del tipo consistente en el dolo.

Lo anterior es así, toda vez que, si bien la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé un catálogo de faltas administrativas y en ellas se localizan varios tipos de dolo, mismos que deben ser analizados con detenimiento, toda vez que los verbos rectores, aquí caben las siguientes interrogantes, ¿Qué es el verbo rector? y ¿Cómo se constituye el verbo rector?, para responder estas interrogantes señalaremos que el verbo rector constituye el núcleo de la acción, es decir, el verbo rector no es sino una operación mental para comprender y delimitar la conducta prohibida, la que en algunos casos puede coincidir con la acción humana, pero jamás ésta puede sustentar la existencia del principal elemento del tipo objetivo (la acción).

No puede concebirse la acción con el sólo ejercicio de variación de número, persona, tiempo y modo, sino describiendo la conducta humana prohibida que será cumplimentada con los demás elementos del tipo de la falta administrativa como son la antijuricidad y culpabilidad, es por ello que el verbo rector por sí solo puede constituir una actividad inocua y ordinariamente lícita en sí misma considerada, o una actividad lesiva, dañina por sí misma”

Así, una vez comprendido el concepto de verbo rector, de igual manera resulta relevante establecer el cómo o qué es lo que constituye el verbo recto de las diferentes faltas administrativas, que no es otra cosa que la modificación causal del

mundo exterior, perceptible por los sentidos y producida por una manifestación de voluntad, es decir, la realización u omisión voluntaria, para la materialización del resultado pretendido.

Así tenemos que los verbos rectores de las diferentes faltas administrativas, como ya se señaló, se caracterizan por la manifestación de la voluntad en modificación del mundo exterior (acción de hacer o no hacer), es decir, el verbo rector se constituye por acciones tales como: **pretender obtener, aceptar, exigir, obtener, ejercer funciones, se valga de las que tenga, autorice, solicite, realice, prometa, ofrezca, entregue** entre otros que se localizan en la descripción de cada falta administrativa en la Ley.

Los verbos rectores antes señalados son los que la autoridad investigadora debe acreditar en la narración, comprobación y justificación de la falta administrativa imputada al servidor público o particular, mediante la comprobación de los elementos de la tipicidad, es decir, quien es el sujeto activo (presunto responsable), Sujeto pasivo (quien recibe el daño o lesión), quien sufrió el daño o quien es el titular del daño o lesión causada (Bien Jurídico Tutelado, El servicio público, los principios del servicio público o la Administración pública) así como cuál fue el beneficio obtenido a través del nexo causal entre la acción y el resultado, tal y como quedo establecido al señalar los elementos de la tipicidad de las faltas administrativas al describir cada uno de ellos contenidos como los elementos objetivos, subjetivos y normativos.

Bajo este contexto, como se ha señalado y conforme al artículo 135 de la Ley de General de Responsabilidades Administrativas, *mutatis mutandis* las de las entidades federativas, que la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos para acreditar la existencia de las faltas administrativas así como demostrar la responsabilidad de aquellas personas a quienes se les imputa la misma, le corresponde a la autoridad investigadora al momento de realizar la

calificación de la falta administrativa, y posteriormente incluirla en el Informe de presuntas responsabilidades administrativa.

Sin embargo, la autoridad investigadora (en general) ha sido omisa en realizar el análisis de la tipicidad (determinar los elementos Objetivos, Subjetivos y Normativos) en la calificación de la falta administrativa y en consecuencia de ello será contrario el resultado esperado, para acreditar lo anteriormente señalado se citaran extractos muy precisos de algunos informes de presuntas responsabilidades administrativas por faltas administrativas tales como “Desvió de Recursos público, utilización de información falsa y Peculado”, emitido por la autoridad investigadora de la Auditoria Superior de Michoacán, protegiendo los datos e información personal y relevante en virtud a que actualmente se encuentra en curso los procedimientos de responsabilidad administrativa substanciados por dichas faltas administrativa, ante la autoridad resoluta competentes, sin embargo dicha información solo será ilustrativa, a efecto de que mostrar la falta de análisis la correcta tipicidad de las mismas por la autoridad investigadora correspondiente.

Utilización de información falsa

“NARRACIÓN LÓGICA Y CRONOLÓGICA DE LOS HECHOS QUE DIERON LUGAR A LA COMISIÓN DE LA PRESUNTA FALTA ADMINISTRATIVA.

PRIMERO.- En fecha 30 treinta de julio de 2020 dos mil veinte, se ordenó la fiscalización número ASM/1300/2020, a la cuenta pública del Municipio de XXXXXXXXX, Michoacán, correspondiente al ejercicio fiscal de 2019 y en específico a lo establecido en el Plan Anual de Fiscalización aprobado y publicado en la página oficial de la Auditoria Superior de Michoacán, así como aquellos que pudiesen constituir en términos de la normatividad aplicable, misma que se efectuaría con el tipo de auditoria de cumplimiento a recursos propios (foja 10)

SEGUNDO.- El 18 dieciocho de agosto de 2020 dos Mil Veinte, se levantó

el acta circunstanciada, elaborada con motivo de la orden de fiscalización número ASM/1300/2020.

TERCERO.- El 26 veintiséis de noviembre de 2020 dos mil veinte, se levantó el acta circunstanciada, con motivo de la orden de fiscalización número ASM/1300/2020.

CUARTO .- El 15 quince de diciembre de 2020 dos mil veinte, se emitió el Informe de presuntas irregularidades respecto de la auditoria de cumplimiento practicada al Ayuntamiento de XXXXXXXXXXXX, Michoacán, por el ejercicio fiscal de 2019, expediente ASM/AEFM/DFM/XXXXXXXXXX, relativo a la PRESUNTA IRREGULARIDAD ASM/AEFM/DFM/XXXXXXXXXX, “Aplicación de recursos sin la documentación que los compruebe y justifique”.

QUINTO.- Con motivo de lo anterior, el Director General de Investigación de la Auditoria Superior de Michoacán, con fecha 09 nueve de junio de dos mil veintiuno, emitió acuerdo de inicio de investigación derivado de informes de presuntas irregularidades, entre otros ASM/AEFM/DFM/XXXXXXXXXX, “Aplicación de recursos sin la documentación que los compruebe y justifique”.

SEXTO.- En la investigación, se recabaron diversas pruebas, las cuales obran glosadas en el expediente administrativo, las cuales ponen de manifiesto los siguientes hechos: XXXXXXXXXX (presunto responsable), en cuanto particular, el 02 dos de abril de 2019 dos mil diecinueve, solicito al Presidente Municipal de XXXXXX, Michoacán, la cantidad de \$30,000 (treinta mil pesos 00/100 M.N.), como apoyo para escenificación de la Semana Santa; suma que se le entrego a través de un cheque; sin embargo, no se encontró evidencia de la manera en que se aplicó dicho patrocinio.

LA INFRACCION QUE SE IMPUTA AL SEÑALADO COMO PRESUNTO RESPONSABLE, SEÑALANDO CON CLARIDAD LAS RAZONES FUNDADAS Y MOTIVADAS POR LAS QUE SE CONSIDERA QUE HA COMETIDO LA FALTA:

De inicio es conveniente precisar que la falta administrativa, prevista en

el artículo 69 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo y es la que se imputa a la presunta XXXXXXXXXXXX, por lo siguiente:

1.- Orden de Fiscalización número XXXXXXXXX de fecha 30 treinta de julio de 2020 dos mil veinte, en la que se ordena la fiscalización a la cuenta pública del Municipio de XXXXXXXXX Michoacán, correspondiente al ejercicio fiscal de 2019 dos mil diecinueve y en específico a lo establecido en el Plan Anual de Fiscalización aprobado y publicado en la página oficial de la Auditoría Superior de Michoacán, así como aquellos que pudiesen constituir en términos de la normatividad aplicable, misma que se efectuara con el tipo de auditoría de cumplimiento a recursos propios.

2.- Acta circunstanciada de fecha 18 dieciocho de agosto de 2020 dos mil veinte, elaborada con motivo de la orden de fiscalización número XXXXXXXX, practicada por las Contadoras Publicas XXXXXXXXXXXXXX, Auditoras y representantes de la Auditoría Superior de Michoacán, en las oficinas que ocupa la Presidencia Municipal de XXXXXXXXX, Michoacán.

3.- Acta circunstanciada de fecha 26 Vveintiséis de noviembre de 2020 dos mil veinte, con motivo de la orden de fiscalización número XXXXXXXXX, practicada por las Contadoras Públicas XXXXXXXX, Auditoras y representantes de la Auditoría Superior de Michoacán, en las oficinas que ocupa la Presidencia Municipal de XXXXXXXXXXXX, Michoacán.

4.- Resultados y observaciones preliminares, del acuerdo administrativo de fecha 30 treinta de octubre de 2020 dos mil veinte, del municipio de XXXXXXXXXXXX, Michoacán, de la orden de fiscalización XXXXXXXXXXXX elaborado por el Auditor Superior de Michoacán, XXXXXXXXXXXXXXXX, así como por las Auditoras Contadoras Publicas XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

5.- informe de presuntas irregularidades de fecha 15 quince de diciembre de 2020 dos mil veinte, respecto de la auditoría de cumplimiento practicada al Ayuntamiento de XXXXXXXXXXXX, Michoacán, por el ejercicio fiscal de 2019 dos mil diecinueve, expediente ASM/AEFM/DFMXXXXXXXXXXXXX, relativo a la PRESUNTA IRREGULARIDAD ASM/AEFM/DFM/XXXXXXXXXXXXX, **“Aplicación de recursos sin la documentación que los compruebe y justifique.**

Con lo anterior se acredita la falta administrativa prevista en el artículo 69 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, establece:

“Artículo 69. Sera responsable de 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, con el propósito de lograr una autorización, un beneficio, una ventaja o de perjudicar a persona alguna.”

Precepto del que se desprenden los elementos siguientes:

1.- Tener el carácter de particular;

2.- Presentar documentación o información falsa o alterada; o simular el cumplimiento de requisitos o reglas establecidos en los procedimientos administrativos;

3.- Lo anterior, con el propósito de lograr una autorización, un beneficio, una ventaja o de perjudicar a persona alguna.

Respecto al primero de los elementos, esto es, tener el carácter de particular, éste se encuentra colmado con la documental que se ofrece como prueba de la cual se advierte que XXXXXXXXXXXX, en su carácter de particular el 02 dos de abril de 2019 dos mil diecinueve, presento un escrito ante el Tesorero Municipal de XXXXXXXXXXXX, Michoacán, mediante el cual solicito al Presidente Municipal de dicho ayuntamiento, un apoyo por la cantidad de \$30,000 (treinta mil pesos 00/100 M.N.), para escenificación de la Semana Santa.

En relación con el segundo de los elementos antes citados, esto es, tener el carácter de particular, éste se encuentra colmado en Virtud de que XXXXXXXXXXXX, el 02 dos de abril de 2019 dos mil diecinueve, presento un escrito ante el Tesorero Municipal de XXXXXXXXXXXX, Michoacán, mediante el cual solicita al Presidente Municipal de dicho ayuntamiento, un apoyo por la cantidad de \$30,000 (treinta mil pesos 00/100 M.N.), para la escenificación de la Semana Santa; cantidad que se recibió a través del cheque número 99557438, de la misma data, a su nombre y por la cantidad antes citada; por lo que en la copia del documento mercantil, XXXXXXXX, firmo de recibido como consta de la copia certificada que se ofrece como prueba y a la que se

adjuntó la credencia de elector XXXXXXXXXXXXX, en la cual consta que su domicilio se ubica en el mismo lugar que el del Presidente Municipal del citado municipio, esto es, en calle XXXXXXXXXXX, del barrio XXXXXX, Código Postal XXXXXX, de XXXXXXXX, Michoacán (como se puede observar de sus respectivas credenciales de elector con fotografía), supuestamente para apoyo para llevar a cabo la escenificación de Semana Santa; sin embargo, no existen facturas de los gastos que se realizaron para ese evento, ni lista de los beneficiarios con ese patrocinio ni tampoco copias de las credenciales de elector de los ciudadanos favorecidos.

Por lo que es evidente, que XXXXXXXXXXXXX, simulo que el apoyo de \$30,000 (treinta mil pesos 00/100 M.N.), que recibió seria para la escenificación de Semana Santa; habida cuenta que no presento facturas de los gastos en que aplicó el apoyo obtenido, ni la lista de los beneficiarios con ese patrocinio ni tampoco copias de las credenciales de elector de los ciudadanos favorecidos.

Lo anterior se demuestra precisamente con las pruebas siguientes:

1.- Copia certificada por el Secretario del Ayuntamiento de XXXXXXXX, Michoacán, de la póliza (comprometido) con numero de evento 00000538, de fecha 02 dos de abril de 2019 dos mil diecinueve.

2.- Copia certificada por el Secretario del Ayuntamiento de XXXXXX, del formato de presupuesto comprometido para su trámite contable autorizado por el Presidente Municipal XXXXXXX.

3.- Copia certificada por el Secretario del Ayuntamiento de XXXXXXXXXXXXXXXX, Michoacán, de la póliza (devengado), con numero de evento 00000538, de fecha 02 dos de abril de 2019 dos mil diecinueve.

4.- Copia certificada por el Secretario del Ayuntamiento de XXXXXXXXXXXX, Michoacán, de la solicitud realizada el 02 de abril de 2019 dos mil diecinueve, por XXXXXXXXXXXX, al Presidente Municipal de XXXXXXXXXXXX, Michoacán.

5.- Copia certificada por el Secretario del Ayuntamiento de XXXXXXXXXX, Michoacán, de la póliza (ejercido), con número de evento 00000538, de fecha 02 dos de abril de 2019 dos mil diecinueve.

6.- Copia certificada por el Secretario del Ayuntamiento de XXXXXXXXXX, Michoacán, de la póliza (pagado), con número de evento 00000538, de fecha 02 dos de abril de 2019 dos mil diecinueve.

7.- Copia certificada por el Secretario del Ayuntamiento de XXXXXXXXXX, Michoacán, del cheque número 995574438, por la cantidad de \$30,000.00 (treinta mil pesos 00/100 M.N.), a favor de XXXXXXXXXX.

Igualmente, se encuentra acreditado el tercer elemento de la falta administrativa.

Es así, porque XXXXXXXXXXXX, en su carácter de particular, el 02 dos de abril de 2019 dos mil diecinueve, realizo una solicitud al Presidente Municipal de XXXXXXXXXX, Michoacán, por la cantidad de \$30,000 (treinta mil pesos 00/100 M.N.), simulando que sería para la escenificación de la Semana Santa; sin embargo, no presento facturas de los gastos en que aplico el apoyo obtenido ni lista de los beneficiarios con ese patrocinio ni tampoco copias de las credenciales de elector de los ciudadanos favorecidos; ello con el objeto de lograr una ventaja económica por dicha suma.

Por otra parte, se encuentra acreditada la presunta responsabilidad administrativa de XXXXXXXXXXXX, en la comisión de la falta administrativa prevista en el artículo 69 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo.

En efecto, se encuentra acreditado que XXXXXXXXXXXX, en su carácter de particular el 02 dos de abril de 2019 dos mil diecinueve, presento un escrito ante el Tesorero Municipal de XXXXXXXXXX, Michoacán, mediante el cual solicito al Presidente Municipal de dicho ayuntamiento, un apoyo por la cantidad de \$30,000 (treinta mil pesos 00/100 M.N.), para la escenificación de la Semana Santa; cantidad que se le entrego a través del cheque número 99557438, de la misma data, a su nombre y por la

cantidad antes citada; por lo que en la copia ese documento mercantil, XXXXXXXXXXXX, firmo de recibido como consta de la copia certificada que se ofrece como prueba y a la que se adjunto la credencia de elector de XXXXXXXXXXXXXXXX, en la cual consta que su domicilio se ubica en el mismo lugar que el domicilio del Presidente Municipal del citado municipio, esto es, en XXXXXXXXXXXX, del barrio XXXXXXXXXXXX, Código Postal XXXXXXXX, de Tlalpujahua, Michoacán (como se puede observar de sus respectivas credenciales de elector con fotografía), supuestamente para apoyo para llevar a cabo la escenificación de Semana Santa; sin embargo, no existen facturas de los gastos que se realizaron para ese evento, ni lista de los beneficiarios con ese patrocinio ni tampoco copias de las credenciales de elector de los ciudadanos favorecidos.

En consecuencia, se encuentra acreditada la presunta responsabilidad administrativa de XXXXXXXXXXXX en cuanto particular en la comisión de la falta administrativa prevista en el artículo 69 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo.

Dicha falta administrativa por disposición de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, la califica como grave, puesto que el artículo 69 se ubica en el Capítulo III, Título Tercero de dicha ley²⁷

Ahora bien, continuando con los ejemplos de Informe de presuntas responsabilidades administrativas, se señalará lo correspondiente a la falta administrativa de Desvió de Recursos público.

“NARRACIÓN LÓGICA Y CRONOLÓGICA DE LOS HECHOS QUE DIERON LUGAR A LA COMISIÓN DE LA PRESUNTA FALTA ADMINISTRATIVA.

PRIMERO.- En fecha 30 treinta de julio de 2020 dos mil veinte, se ordenó la fiscalización número ASM/1237/2020, a la cuenta pública del Municipio

²⁷ Transcripción textual del informe de presuntas responsabilidades administrativas, por la falta administrativa de utilización de información falsa, emitido por la autoridad investigadora de la Auditoria Superior de Michoacán.

de XXXXXXX, Michoacán, correspondiente al ejercicio fiscal de 2019 y en específico a lo establecido en el Plan Anual de Fiscalización aprobado y publicado en la página oficial de la Auditoría Superior de Michoacán, así como aquellos que pudiesen constituir en términos de la normatividad aplicable, misma que se efectuaría con el tipo de auditoría de cumplimiento a recursos propios.

SEGUNDO.- El 15 quince de ~~octubre~~ ^{diciembre} de 2020 dos Mil veintidós, se emitió el informe de presuntas irregularidades respecto de la auditoría de cumplimiento practicada al Ayuntamiento de XXXXXXXXXXXXX, Michoacán, por el ejercicio fiscal del 2019, expediente ASM/AEFM/DFM/XXXXXXXXXXXX, relativo a la presunta irregularidad ASM/AEFM/DFM/XXXXXXXXXXXX, Saldo de Deudores por Gastos a Comprobar Pendientes de Recuperar.

TERCERO.- En la Investigación, se recabaron diversas pruebas las cuales obran glosadas en el expediente administrativo, las cuales ponen de manifiesto los siguientes hechos:

1.- De las cuentas correspondientes al Estado Financiero del Ayuntamiento de XXXXXXXXXXXXX, Michoacán, precisamente, de las operaciones registradas en la cuenta contable número 1123 Deudores Diversos Por Cobrar a Corto Plazo, al 31 treinta y uno de diciembre del 2020 dos mil veinte, existen subcuentas de deudores diversos por cobrar a corto plazo.

2.- De las copias certificadas de los analíticos históricos de la cuenta 11230-000-00000-0000-0000 a la cuentas 1123-007-00005-0000-000 al 31 treinta y uno de diciembre del 2019 dos mil diecinueve, correspondiente al Municipio de XXXXXXX, en relación a XXXXXXX, se advierte lo siguientes: (imagen de analítico histórico).

3.- De la copia certificada referida en el párrafo que anterior, se advierte que XXXXXXX omitió comprobar la cantidad de \$25,000." Veinticinco mil pesos 00/100 M.N.

LA INFRACCION QUE SE IMPUTA AL SENALADO COMO PRESUNTO RESPONSABLE, SENALANDO CON CLARIDAD LAS RAZONES FUNDADAS Y MOTIVADAS POR LAS QUE SE CONSIDERA QUE HA COMETIDO LA FALTA.

De inicio es conveniente precisar que la falta administrativa de Desvió de Recursos, prevista en el artículo 54 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo y es la que le

imputa al presunto responsable XXXXXXXX, en cuanto presidente Municipal de XXXXXXXXXXXXX, Michoacán, por lo siguiente:

1.- De las cuentas correspondientes al Estado Financiero del Ayuntamiento de XXXXXXXXXXXXX, Michoacán, precisamente, de las operaciones registradas en la cuenta contable número 1123 Deudores Diversos Por Cobrar a Corto Plazo, al 31 treinta y uno de diciembre del 2020 dos mil veinte, existen subcuentas de deudores diversos por cobrar a corto plazo.

2.- De las copias certificadas de los analíticos históricos de la cuenta 11230-000-00000-0000-0000 a la cuentas 1123-007-00005-0000-000 al 31 treinta y uno de diciembre del 2019 dos mil diecinueve, correspondiente al Municipio de XXXXXXXXXXXX, en relación a XXXXXXXX, se advierte lo siguientes: (imagen de analítico histórico)

3.- De la copia certificada referida en el párrafo que anterior, se advierte que XXXXXXXXXXXX omitió comprobar la cantidad de \$25,000.” Veinticinco mil pesos 00/100 M.N.

Las anteriores documentales adquieren pleno valor probatorio de conformidad con los artículos 130, 133 y 158 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo.

Con las pruebas señaladas, se acredita la falta administrativa de desvío de recursos públicos, prevista en el artículo 54 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo.

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

1.- Ser servidor público.

*2.- Que el servidor público autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos sean **materiales**, humanos o financieros.*

3.- Los anterior sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables

En la caso, se encuentra acreditado el primer elemento, esto es ser servidor público. (Realiza la transcripción de los artículos 104, 114, 115, 117 y 125 de la Constitución Federal)

Por otra parte, el segundo elemento de la falta administrativa se encuentra acreditada conforme a lo siguiente:

En efecto, se encuentra demostrado que XXXXXXXX, en cuanto presidente municipal del Ayuntamiento de XXXXXXXX, Michoacán, en el ejercicio fiscal 2019, por ser a quien le correspondió ejercer el presupuesto del Ayuntamiento, de conformidad con la fracción V del artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, realizó actos con el objeto de desviar recursos públicos por la cantidad de \$25,000.00 veinticinco mil pesos 00/100 M.N, toda vez que XXXXXXXX, adeuda a ese Ayuntamiento dicha cantidad, sin que el entonces presidente Municipal XXXXXX realice gestiones con el objeto de recuperar tal suma.

Igualmente, se encuentra acreditado el tercer elemento de la falta administrativa.

Es así, porque los actos descritos con antelación, se realizaron en contraposición a las normas aplicables, puesto que se inobservó lo dispuesto en los artículos 124, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 129, cuarto párrafo de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo y artículo 24, 54 fracciones I y II, 82 primer párrafo y 85 de la Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán de Ocampo, 42 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

En consecuencia, se encuentra acreditada la presunta responsabilidad administrativa de XXXXXXXX, en cuanto presidente Municipal del Ayuntamiento de XXXXXXXX, Michoacán, en la comisión de la falta administrativa de desvío de recursos públicos, prevista en el artículo 54 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo.”²⁸

Ahora bien, continuando con los ejemplos de Informe de presuntas responsabilidades administrativas, se señalará lo correspondiente a la falta administrativa de Peculado.

“NARRACIÓN LÓGICA Y CRONOLÓGICA DE LOS HECHOS QUE DIERON LUGAR A LA COMISIÓN DE LA PRESUNTA FALTA ADMINISTRATIVA.

²⁸ Transcripción textual del informe de presuntas responsabilidades administrativas, por la falta administrativa de desvío de recursos públicos, emitido por la autoridad investigadora de la Auditoría Superior de Michoacán.

PRIMERO.- En fecha 30 treinta de julio de 2020 dos mil veinte, se ordenó la fiscalización número ASM/1241/2020, a la cuenta pública del Municipio de XXXXXXXX, Michoacán, correspondiente al ejercicio fiscal de 2019 con número de auditoría ASM/AEFM/DFM/XXXXXXXXXXXX.

SEGUNDO.- El 14 catorce de agosto de 2020 dos Mil veinte, se levantó el acto circunstanciada, elaborada con motivo de la orden de fiscalización número ASM/1241/2020

TERCERO.- el 15 quince de diciembre del 2020 dos mil veinte, se emitió el informe de presuntas irregularidades respecto de la auditoría de cumplimiento practicada al Ayuntamiento de XXXXXXXX, Michoacán, por el ejercicio fiscal 2019, expediente ASM/AEFM/DFM/XXXXXXXXXXXX, relativo a la presunta irregularidad ASM/AEFM/DFM/XXXXXXXXXXXX, aplicación de recursos sin la documentación que los compruebe y justifique.

CUARTO.- Con motivo de lo anterior, el Director General de Investigación de la Auditoría Superior de Michoacán, con fecha 18 dieciocho de junio de dos mil veintiuno, emitió acuerdo de inicio de investigación derivado de informes de presuntas irregularidades entre otras ASM/AEFM/DFM/XXXXXXXXXXXX, aplicación de recursos sin la documentación que los compruebe y justifique.

QUINTO.- En la Investigación, se recabaron diversas pruebas las cuales obran glosadas en el expediente administrativo, las cuales ponen de manifiesto los siguientes hechos: Que XXXXXXXX, en cuanto XXXXXXXX Municipal de XXXXXXXX, Michoacán, en el ejercicio fiscal 2019 dos mil diecinueve, realizó actos con el objeto de apropiarse para sí de recursos públicos por la cantidad de \$40,000.00 cuarenta mil pesos 00/100 M.N., toda vez que recibió dicha suma para realizar el pago de refrendo de vehículos del Ayuntamiento, ello sin presentar la documentación correspondiente.

LA INFRACCIÓN QUE SE IMPUTA AL SEÑALADO COMO PRESUNTO RESPONSABLE, SEÑALANDO CON CLARIDAD LAS RAZONES FUNDADAS Y MOTIVADAS POR LAS QUE SE CONSIDERA QUE HA

COMETIDO LA FALTA.

De inicio es conveniente precisar que la falta administrativa de PECULADO, revista en el artículo 53 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo y es la que se imputa a la presunta responsable XXXXXXXX, en cuanto XXXXXXXXXX, de XXXXXXXX, Michoacán, por lo siguiente:

1.- Orden de Fiscalización de fecha 30 treinta de julio de 2020 dos mil veinte, se ordenó la fiscalización número ASM/1241/2020, a la cuenta pública del Municipio de XXXXXXXX, Michoacán, correspondiente al ejercicio fiscal de 2019 con número de auditoría ASM/AEFM/DFM/XXXXXXXXXXXX

2.- El 14 catorce de agosto de 2020 dos Mil veinte, se levantó el acta circunstanciada, elaborada con motivo de la orden de fiscalización número ASM/1241/2020

3.- el 15 quince de diciembre del 2020 dos mil veinte, se emitió el informe de presuntas irregularidades respecto de la auditoría de cumplimiento practicada al Ayuntamiento de XXXXXXXX, Michoacán, por el ejercicio fiscal 2019, expediente ASM/AEFM/DFM/XXXXXXXXXXXX, relativo a la presunta irregularidad ASM/AEFM/DFM/XXXXXXXXXXXX, aplicación de recursos sin la documentación que los compruebe y justifique.

4.- Copia Certificada de la credencial para votar de XXXXXXXX, expedida por el Instituto Nacional Electoral.

5.-Copia certificad de la póliza E-233.

6-Copia certificada de la póliza cheque 21035 por la cantidad de \$40,000.00 cuarenta mil pesos 00/100 M.N. de fecha 28 de febrero del 2019.

7.- Copia certificada del oficio S/058/02/2019 de fecha 27 de febrero del 2019, signado por XXXXXXXX.

8.- Copia certificada del pagaré suscrito el 28 de febrero del 2019 por

XXXXXXXXXXXX, por la cantidad de \$40,000.00.

Las anteriores documentales adquieren pleno valor probatorio de conformidad con los artículos 130, 133 y 158 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo.

Con las pruebas señaladas, se acredita la falta administrativa de desvío de recursos públicos, prevista en el artículo 53 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo.

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

Precepto del que se desprenden los elementos siguientes:

1.-Ser servidor público.

2.-Autorizar, solicitar o realizar para el uso o apropiarse de recursos públicos sean materiales, humanos o financieros, para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relación profesional, laboral o de negocio o para socios o sociedad de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

3.- Lo anterior sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

En la caso, se encuentra acreditado el primer elemento, esto es ser servidor público.

Es así, por que se encuentra acreditado que XXXXXX, en cuanto XXXXXXXXXX, aun cuando su designación es de elección popular, es servidor público, conforme al artículo 104 de la Constitución Política de Estado de Michoacán que describe: (realiza la transcripción de los artículos 104, 114, 115, 117 y 125 de la Constitución Local.)

Por otra parte, el segundo elemento de la falta administrativa, se encuentra acreditada conforme a lo siguiente:

En efecto, se encuentra demostrado que XXXXXXXXXX, en cuanto

XXXXXXXXX municipal del Ayuntamiento de XXXXXXXXXX, Michoacán, en el ejercicio fiscal 2019, realizó actos con el objeto de apropiarse para sí de recursos públicos por la cantidad de \$40,000.00 cuarenta mil pesos 00/100M.N, toda vez que mediante oficio S/058/2019 solicito dicha suma al Tesorero para realizar el pago de refrendo de vehículos del Ayuntamiento, cantidad que le fue entregada el día siguiente, mediante cheque número 21035 sin embargo XXXXXXXXX, no presento la documentación correspondiente que justifique el pago del mencionado concepto. Sin embargo el ayuntamiento no demostró que efectivamente tal cantidad se haya aplicado para ese fin.

De donde se sigue, que en el caso concreto XXXXXXXX, en el ejercicio fiscal 2019, se apoderó para sí de recursos públicos por la cantidad de \$40,000.00 cuarenta mil pesos 00/100 M.N, cambiando la finalidad jurídica para la cual estaba destinados los recursos públicos.

Lo anterior se acredita precisamente con las pruebas siguientes: (se repiten las misas de los 8 puntos citados líneas arriba).

Igualmente, se encuentra acreditado el tercer elemento de la falta administrativa.

Es así, porque los actos descritos con antelación, se realizaron en contraposición a las normas aplicables, puesto que se inobservó lo dispuesto en los artículos 124, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 129, cuarto párrafo de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo y artículo 24, 54 fracciones I y II, 82 primer párrafo y 85 de la Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán de Ocampo, 42 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

En consecuencia, se encuentra acreditada la presunta responsabilidad administrativa de XXXXXXXXX, en cuanto Presidente Municipal del Ayuntamiento de XXXXXXXXX, Michoacán, en la comisión de la falta administrativa de desvió de recursos públicos, prevista en el artículo 53 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo”²⁹

²⁹ Transcripción textual del informe de presuntas responsabilidades administrativas, por la falta administrativa de Peculado, emitido por la autoridad investigadora de la Auditoría Superior de Michoacán.

Como se puede apreciar de la transcripción de los informes de presuntas responsabilidades administrativas que anteceden, la autoridad investigadora no cumple con la función y/o atribuciones que otorgan los artículos 90 y 100 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mutatis mutandis la de las entidades federativas, los cuales establecen entre otras cosas la atribución que tiene de incorporar a sus investigaciones, las técnicas, tecnologías y métodos de investigación que observen las mejores prácticas, para combatir la corrupción, a efecto de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como Falta Administrativa, así como tampoco realiza el ejercicio de la tipicidad de la falta, es decir, establecer con claridad y acreditar los elementos de las faltas administrativas, así como los elementos de la tipicidad (Objetivos, Subjetivos y Normativos), es decir, la autoridad investigadora no justifica las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que el servidor público o particular incurrieron e actos u omisiones que constituyen una falta administrativa imputada.

Lo anterior queda aún más de manifiesto, pues como se puede observar de las transcripciones de los ya señalados informes de presuntas responsabilidades, la narración de los hechos y la supuesta acreditación de la conducta, se origina de los informes de presuntas irregularidades emitidos con motivo de la fiscalización a los entes públicos, y solo señala la autoridad lo siguientes: *“En la Investigación, se recabaron diversas pruebas las cuales obran glosadas en el expediente administrativo, las cuales ponen de manifiesto los siguientes hechos...”*, sin embargo la supuesta pruebas recabadas resultan ser la mismas que dieron origen al informe de presuntas irregularidades administrativas, (orden de fiscalización, acta circunstanciada, informe de presuntas irregularidades, pólizas egresos, póliza cheque, copias de credencial de elector en algunos casos, oficios de solicitud de apoyo o pago, copias de analíticos históricos entre otros).

Lo que deja en claro que la autoridad investigadora solo se limita a reproducir los resultados de la fiscalización, dejando de lado la facultad que tiene de llevar a cabo una investigación para allegarse de elementos (pruebas) que demuestren la

circunstancia de modo, tiempo y lugar de como es que ocurrió y se materializó el hecho de corrupción que el presunto servidor público o particular cometió en perjuicio del servicio público y la administración pública.

Lo anterior en virtud a que el artículo 100 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mutatis mutandis, las de las entidades federativas señala que, concluidas las diligencias de investigación, las Autoridades investigadoras procederán al análisis de los hechos, así como de la información recabada, a efecto de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como Falta Administrativa, sin embargo, en contexto no existen actos de investigación que acrediten la consumación de la falta administrativa imputada por la autoridad investigadora, ni mucho menos el análisis y estudio de los elementos que constituyen la falta administrativa tales como:

- a) Comprobación de la conducta del servidor público o particular,
- b) Acreditación de las circunstancias de modo, tiempo y lugar de como se realizó con conducta tildada de irregular,
- c) La comprobación del daño o lesión causado al servicio público y/o a la administración pública,
- d) La acreditación del beneficio obtenido con la conducta irregular (verbo rector de la conducta),
- e) La relación que existe entre la conducta y el daño o lesión causado (nexo causal),
- f) La comprobación respecto de sí la conducta ejecutada por el servidor público o particular se materializó por dolo o culpa, y
- g) La relación que existe entre la conducta y la prohibición de la norma respecto de dicha conducta (exacta aplicación de la norma principio de taxatividad).

Anteriores elementos que constituyen los requisitos mínimos necesarios, y que la autoridad investigadora debe justificar al momento de realizar el análisis los hechos y las pruebas recabadas durante la investigación a efecto que esté en condiciones de realizar una calificación de una falta administrativa y determinar la probable responsabilidad de un servidor público o particular a efecto de estar en condiciones de formular un informe de presuntas responsabilidades administrativas que llegue a un puerto (sancionar el hecho de corrupción y al servidor público o particular vinculados con tal hecho).

Lo anterior, cobra mayor relevancia conforme a los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de que conducta llevada a cabo por el servidor público o particular debe estar debidamente señalada como prohibida, así como que debe existir previo a la acción (conducta), disposición legal que regule las funciones y atribuciones del servidor público (fuente obligacional), en donde se establezca la acción de hacer y no hacer en el ejercicio del servicio público, lo anterior conforme al siguiente criterio que a la letra se cita:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CONDICIONES QUE DEBEN SATISFACER LAS LEYES RELATIVAS, EN RELACIÓN CON LOS ASPECTOS DE TAXATIVIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. En el ámbito del derecho administrativo sancionador, en especial, en lo concerniente a los aspectos de taxatividad, basta que el núcleo esencial o básico de la conducta reprochada como falta esté previsto en la ley, siendo innecesaria o superflua la remisión a regulaciones administrativas, como por ejemplo, los manuales de organización, para que se cumpla con el principio de legalidad y dicha norma sea de observancia obligatoria. Ello se debe a que el mandato de tipificación es una fórmula técnica que integra las condiciones de previsión y certeza de la disposición legal, a efecto de que las infracciones y las sanciones no sólo estén previstas con anterioridad a que se produzca la conducta enjuiciable

(lex previa), sino que esa descripción tenga un grado de precisión tal (lex certa), que incluya: i) las conductas; ii) las sanciones, así como iii) la metodología para aplicarlas, expuestas con un grado de precisión que prive al operador jurídico de cualquier veleidad, creativa, analógica o simplemente desviada de la letra de la ley. Por tanto, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es innecesario que las leyes relativas contengan exactamente la conducta infractora, pues basta con que sean idóneas para predecir, con suficiente grado de seguridad esa conducta, las sanciones correspondientes y las condiciones para su individualización. Todo esto, en el entendido de que respondan y sean pertinentes para la observancia de los principios constitucionales inherentes al desempeño de los servidores públicos, de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, previstos en el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Revisión administrativa (Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) 2/2018. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, encargado de la defensa jurídica del titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias. 29 de noviembre de 2018. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Oswaldo Iván de León Carrillo.³⁰

Como se desprende de anterior criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual establece la obligatoriedad de la autoridad Investigadora de acreditar los elementos del tipo administrativa, conforme a la exacta aplicación de la ley, a efecto de que puede encuadrarse la conducta reprochada a la descripción de la norma y se pueda materializar el encuadre de la falta administrativa y la presunta responsabilidad administrativa al tipo descrito por la norma como falta

³⁰ <https://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/archivos/manager/9214tesis-aislada-constitucional-administrativa-1.pdf>

administrativa, circunstancias que no ocurren y en consecuencia la autoridad competente, los Tribunales de Justicia Administrativa o la Salas Especializadas en Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas, en un estricto apego a la legalidad, han emitido resoluciones administrativas en sentido de devolver los procedimientos de responsabilidades administrativas a la autoridad substanciadora a efecto de que prevenga a la autoridad investigadora para que realice el estudio del informe de presuntas responsabilidades administrativas a efecto de que justifique los elementos de tipo administrativa (principios del derecho penal aplicados al derecho administrativa sancionador), o en su defecto, han emitido resoluciones administrativa en las que han determinado que no se acredita la existencia de la falta administrativa imputada, ni la responsabilidad del servidor público o particular, para el efecto de acreditar lo antes citado, se transcribirán los puntos resolutivos de algunas resoluciones emitidas por la autoridad competente para resolver procedimiento de responsabilidades administrativas de diferentes entidades federativas, en las que se ha determinado lo antes citado.

Resolución emitida por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, dentro del procedimiento de responsabilidades administrativas número 88/2020, derivado de las faltas administrativa de **PECULADO Y ABUSO DE FUNCIONES**, versión pública, se citan los puntos resolutivos de dicha resolución:

PRIMERO. Sin mayor dilación, previa copia que obre de las actuaciones más importantes del expediente OSFEM/UAJ/DS/PARA-AF/59/2019, se ordena remitir en su totalidad al Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, en función de autoridad substanciadora para que, en el ámbito de sus atribuciones y de estimarlo pertinente, proceda en términos de los artículos 194, fracción I y 195, párrafo primero y segundo de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y sus Municipios, en particular para que:

1.- Realice un nuevo análisis del informe de presunta responsabilidades administrativa, en atención a las consideraciones vertidas en el presente acuerdo.

2.- De estimarlo procedente, prevenga a la autoridad investigadora, para que subsane las omisiones en que incurrió y emita un nuevo informe de presuntas responsabilidad, en el que deberá precisar al menos lo siguiente:

- a) Desglose los elementos del tipo administrativa que estima se actualizan respecto a los hechos que atribuye a los presuntos responsables.
- b) La fuente obligacional de la que deriva la falta administrativa que le atribuye, debiendo no solo citar el precepto normativo, sino realizar un análisis de las atribuciones conferidas, a efecto de llevar a cabo el correcto encuadramiento entre la conducta realizada por los presuntos responsables y los verbos rectores que integran el tipo administrativa transgredido.
- c) En atención a que el tipo administrativo prevé diversas hipótesis de realización alternativa, puntualizar la que en la especie se actualizan y con ello, el verbo rector que específicamente corresponde.
- d) La precisión y justificación de los elementos de la falta administrativa que estima se actualiza, ya que no basta la simple transcripción del mismo o su desglose.
- e) La forma de intervención del presunto responsable.
- f) Las circunstancia de modo, tiempo y lugar en que suscitaron los hechos.
- g) Los datos de prueba exactos y precisos con lo que se acreditan los elementos de la falta que se atribuye al presunto responsable.

Una vez realizado lo anterior, el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, en funciones de autoridad substanciadora, en uso de sus facultades indique si encuadran las faltas administrativas propuestas con antelación y de ser el caso proceda conforme a lo dispuesto en el artículo 194 y 195 de la Ley de Responsabilidades del Estado de México y Municipios.

Lo anterior, a efecto de garantizar a XXXXXXXXXXm el derecho a una defensa adecuada.

SEGUNDO.- Elabórese la versión pública de la presente determinación.

TERECERO.- Se requiere al Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, en funciones de Autoridad Substanciadora, del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México para que en un plazo de tres días hábiles siguientes al en que reciba los autos del expediente OSFEM/UAJJ/DS/PARA-AF/59/2019, acuse el recibo correspondiente bajo apercibimiento que para el caso de no hacerlo le será impuesta una multa por la cantidad de \$8,962.00 (ocho mil novecientos sesenta y dos pesos 00/100 M.N) que corresponden a cien veces la unidad de medida y actualización vigente, conforme al artículo 124 fracción I de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México.

CUARTO.- Notifíquese electrónicamente el presente al Auditor Especial de Investigación en funciones de autoridad investigadora, así como al Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, en funciones de Autoridad Substanciadora, ambos del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, para su conocimiento y efectos legales conducentes.

QUINTO.- Una vez que obren las razones de notificación correspondiente, archívese el presente asunto como totalmente concluido.

Resolución emitida por la Cuarta Sala Especializada en Anticorrupción y Responsabilidades Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, dentro del procedimiento de responsabilidades administrativas

número PRA-XXXX/2022-IV (se protegen los datos del procedimiento en razón a que dicha resolución aun no causa firmeza) derivado de las faltas administrativa de **DESVIO DE RECURSOS PÚBLICOS**, se citan los puntos resolutive de dicha resolución:

RESUELVE.

PRIMERO.- Esta Cuarta Sala Especializada en Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, es competente para conocer y resolver de manera unitaria el presente Procedimiento de Responsabilidades Administrativas.

SEGUNDO.- No se acreditó la existencia de la falta administrativa imputada, ni la responsabilidad de XXXXXXXXXXXX, respectivamente, términos de las consideraciones TECERA y CUARTA de la presente sentencia.

TERCERO.- No procede aplicación de Sanción alguna en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán.

CUARTO.- Notifíquese a las partes.

Resolución emitida por el Quinta Sala Especializada en Anticorrupción y Responsabilidades Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, dentro del procedimiento de responsabilidades administrativas número PRA-005/2021-V, derivado de las faltas administrativa de **DESVIO DE RECURSOS PÚBLICOS**, se citan los puntos resolutive de dicha resolución:

RESUELVE.

PRIMERO.- Esta Quinta Sala Especializada en Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, es

competente para conocer y resolver de manera unitaria el presente Procedimiento de Responsabilidades Administrativas.

SEGUNDO.- Se ordena a la autoridad Substanciada, emita un acuerdo en el cual prevenga a la autoridad investigadora, respecto del IPRA, en términos del considerando 6 (no satisface lo establecido en las fracciones V y VI del artículo 194 de la Ley de Responsabilidades)³¹ de la presente resolución.

TERCERO.- Se ordena la devolución de los autos del presente expediente de la causa, para el debido cumplimiento de lo ordenado en el considerando 6 de la presente resolución por la autoridad substanciadora.

CUARTO.- Notifíquese personalmente al presente responsable, a los Terceros Interesados y por oficio a la Autoridad Investigadora.

Como se puede advertir, la autoridad competente de dos entidades federativas son coincidentes en realizar la devolución de los procedimiento de responsabilidades administrativas en virtud a que la autoridad investigadora al momento de emitir el informe de presuntas responsabilidades administrativas, no satisfaces los elementos mínimos necesarios del tipo administrativo para que se pueda formular una imputación por el despliegue de una conducta que pudiera determinarse como una falta administrativa, así como tampoco los extremos que acrediten la plena responsabilidad de un servidor público o particular relacionados con hechos de corrupción; incluso otra autoridad competente se apartó del razonamiento de realizar la devolución del procedimiento, sino por el contrario entro al fondo del mismo y determino que con las constancia que integran el procedimiento de responsabilidades administrativas no se acreditaron los elementos del tipo administrativo de la falta imputada al servidor público, ni la probable responsabilidad atribuida a este, y en consecuencia determina la no acreditación de dicha falta administrativa y en consecuencia liberar de la carga

³¹ Lo subrayado es propio para una mejor comprensión de lo ordena por la autoridad resolutora.

administrativa determinada al servidor público señalado como presente responsable, en virtud a la falta de satisfacción de los elementos del tipo administrativo.

Conclusión.

Tal y como ha quedado demostrada a lo largo de la presente investigación, se concluye que la autoridad investigadora de la entidad de fiscalización del Estado de Michoacán al formular tanto el acuerdo de calificación de una falta administrativa grave, así como al rendir el informe de presuntas responsabilidades administrativas, deja de observar el contenido del artículo 135 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como el Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo.

Circunstancia que trae como consecuencia inminente que los procedimientos de responsabilidades administrativas que son instaurados con motivo de las auditorías practicadas por la autoridad competente, no cumplan el fin de estas, es decir, que la evaluación de la gestión y transparencia en el manejo de los fondos públicos ejercidos por los poderes del Estado, los Ayuntamiento y todos aquellos organismos a los que les sean ministrados recursos públicos, así como que los servidores públicos en el ejercicio de actuar puedan incurrir en hechos de corrupción.

Lo anterior toma mayor relevancia en el sentido de que si bien al derecho administrativo sancionador le son aplicados los principios del derecho penal, no menos cierto es que para que una falta administrativa que ha sido calificada como grave, dentro de dicha calificación se deben de satisfacer los elementos del tipo (Objetivo, Subjetivos y Normativas) de la falta administrativa, a efecto de que la autoridad resolutoria esté en condiciones de poder sancionar a todo servidor público o particular que incurran en responsabilidad administrativa frente al Estado.

Bajo este contexto, la hipótesis planteada resulto cierta, toda vez que la nula o deficiente investigación que se realiza en relación con las presuntas irregularidades detectadas por la autoridad fiscalizadora respecto del manejo de los

fondos públicos que son ministrados a los diferentes entes de gobierno, en el estado de Michoacán, quedan impunes, por posibles hechos de corrupción.

Sin que esto conlleve a un apasionamiento en el estricto sentido de la impunidad y hechos de corrupción, sino por el contrario, atendiendo a la institucionalidad gubernamentales, en el caso concreto la entidad de fiscalización, que tiene como obligación Constitucional, el rendir cuentas al Congreso del Estado de Michoacán, respecto de la revisión de los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de las entidades, bajo los principio de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Bajo esta premisa, la obligación que tiene la autoridad investigadora de los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos y los particulares vinculados con faltas administrativas graves, con la obligación de demostrar la veracidad sobre los hechos que acrediten la existencia de las citadas faltas administrativas, así como la responsabilidad de quienes son señalados como presuntos responsables.

Circunstancia bajo la cual, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 109 fracción IV último párrafo establece una limitante para la autoridad investigada a efecto de que, los hechos investigados y sustentados con los medios probatorios acrediten la verdad real y material del hecho, puesto que de lo contrario se estableció en dicho numeral la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Motivo por el cual, resulta de vital importancia la necesidad de que las autoridad investigadoras al momento de ejercer sus atribuciones respecto de una acto u omisión por posibles hechos de corrupción, realicen una adecuada

investigación a efecto de que al momento de formular el informe de presuntas responsabilidades administrativas, lo haga debidamente fundada y motiva respecto de la presunta imputación con el soporte probatorio, con el cual, no quede lugar a duda alguna sobre la conducta imputada y en consecuencia la autoridad administrativa competente emita una resolución en donde no solo determine la existencia de la falta administrativa, sino la plena responsabilidad administrativa del servidor público o particular vinculado con la falta correspondiente, así como la sanción y llegado el momento la indemnización correspondiente a la hacienda pública por el daño y perjuicio ocasionado.

Finalmente, para un mejor resultado en la investigación de las faltas administrativas, la autoridad responsable de dicha tarea no solo debe de limitarse a lo establecido por la norma, sino que esta debe ir más allá, no quiero decir con estos que debe violar la ley para poder acreditar la falta y la responsabilidad investigada, sino que debe interpretar la norma a efecto estar en condiciones de llevar a cabo una investigación que se ajuste a la verdad real y material del hecho investigado y así tener el existo espero que dicho sea de paso, no es solamente que sean impuestas las sanciones que establece la ley para las faltas administrativas, sino lograr el objetivo principal que es el combatir la corrupción, que fue este el hecho que motivo la reforma constitucional de mayo del 2015.

Fuentes de Información.

Bibliográficas.

- Reyes Altamirano, Rigoberto, Guía sobre el procedimiento de responsabilidades en el Sistema Nacional Anticorrupción. Tax Editores Unidos S.A de C.V. Guadalajara, Jalisco, Primera Edición 2017.
- Delgado Carbajal, Baruch F, La responsabilidad administrativa Aspectos sustantivos y procesales, Instituto de Administración Pública del Estado de México Toluca, México, 2021.
- Padilla Sanabria, Lizbeth Xochilt, El derecho administrativo sancionador, Flores Editor y Distribuidor, primera reimpresión, México 2018.
- Padilla Sanabria, Lizbeth Xochilt, La Dogmática Disciplinaria, México, Flores Editor y Distribuidor. México 2022.
- Reyes López, Imer, responsabilidades administrativas de servidores públicos, Estados Unidos de Norte América, marzo del 2022.
- Padilla Sanabria, Lizbeth Xóchilt, tópicos jurídicos de combate a la corrupción, Flores Editor y Distribuidor, México 2020.
- García Aguilar, Nayeli, Valor Probatorio de los Documentos Digitales Emitidos en el Juicio en Línea, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, centro de Estudios Superiores en materia de Derecho Fiscal y Administrativo, Colección de Estudios Jurídicos. Diciembre 2013.
- López Olvera, Miguel Alejandro y Sanabria Pedraza, Arturo Heriberto, La prueba en el derecho disciplinario, Mutare Editoriales, Guanajuato, México, Primera Edición 2021,

- Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, 10a. Ed. Oxford, México, 2004.
- Padilla Sanabria, Lizbeth Xóchilt, administración y políticas públicas transparencia y corrupción en el neoliberalismo global, Flores Editor y Distribuidor, México 2017.
- Padilla Sanabria, Lizbeth Xóchilt, anual operativo del procedimiento administrativo de responsabilidad en el sistema nacional anticorrupción, Flores Editor y Distribuidor, México 2018.
- Rojas López, Juan Gabriel, Derecho administrativo sancionador, Universidad externa de Colombia, Bogotá, febrero del 2020.
- Velázquez Tolsa, Francisco Eduardo, derecho administrativo sancionador mexicano, editorial Bosch, primera edición, Madrid España 2018.
- Torres López, Mario Alberto y Torres Vargas, Ricardo, Delitos por hechos de corrupción y faltas administrativas, editorial Porrúa, segunda edición, México 2021.
- Abbagnano, Nicolás, diccionario Filosófico, editorial fondo de cultura económica, cuarta reimpresión, México 2004.
- Rebollo Puig, Manuel y Vera Jurado, Diego J. derecho administrativo, editorial Tecnos, tercera edición, México 2016.

Electrónicas y Legislativas.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma publicada DOF 28-05-2021.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, Última Reforma Publicada en el Periódico Oficial del Estado El 2 de Diciembre de 2021.
<https://celem.michoacan.gob.mx/destino/a2000/O478fue.pdf>
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, Última reforma publicada DOF 22-11-2021. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, Última Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado El 13 de Mayo de 2021.
<https://celem.michoacan.gob.mx/destino/2017/O12497fue.pdf>
- Ley de Fiscalización Superior y Redición de Cuentas del Estado de Michoacán de Ocampo, Reforma Publicada en el Periódico Oficial del Estado El 2 de Julio de 2021.
<https://celem.michoacan.gob.mx/destino/2019/O14286fue.pdf>
- Real Academia Española, Diccionario del español jurídico, 2016, <https://dej.rae>.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, DO 7-05-1981, [http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20 Humanos/D1BIS.pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D1BIS.pdf).
- Declaración Universal de Derechos Humanos, Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf.
- Fonseca Lujan, Roberto Carlos, prueba ilícita, reglas de exclusión y casos de admisión, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM <http://biblio.juridicas.unam.mx>

Criterio Jurisprudenciales.

- Jurisprudencia P./J. 99/2006, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.". Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565, de la Novena Época.

- Jurisprudencia P./J. 100/2006, de rubro: "TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.". Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1667, de la Novena Época.

- Jurisprudencia 2a./J. 6/2004, de rubro: "SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO LES OBLIGAN Y SIRVEN DE APOYO PARA ESTABLECER LA CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN QUE INCURRAN, SIEMPRE Y CUANDO LA ACCIÓN U OMISIÓN PREVISTA EN EL CASO CONCRETO ESTÉ PRECISADA COMO CONDUCTA DE ALGUNO DE ELLOS.". Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, febrero de 2004, página 230, de la Novena Época. Y jurisprudencia 2a./J. 249/2007, de rubro: "SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO, CON BASE EN LOS CUALES SE LES IMPONEN OBLIGACIONES Y ANTE SU INCUMPLIMIENTO PUEDE FINCÁRSELES RESPONSABILIDAD Y SANCIONÁRSELES, DEBEN PUBLICARSE EN EL ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN CORRESPONDIENTE.". Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, enero de 2008, página 515, de la Novena Época.

Sentencias o criterios de Tribunales Administrativos.

- Recurso de revisión número 648/2017.
<https://trijaem.gob.mx/sentencias/pdf/EEoqCtw6LjkGBGPHbqR9z5MDRmm0to7AAjLy74TC.pdf>
- Expediente de Responsabilidad Administrativa número 8812020,
<https://trijaem.gob.mx/sentencias/pdf/ZGKDW4TJcdHympltEr3ob7bKWaU3tRUEhGrYIXgX.pdf>