

La ineficacia de los procedimientos de responsabilidades administrativas en el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción

Mansi Espinosa, Stefania

2018-06-01

<http://hdl.handle.net/20.500.11777/3686>

<http://repositorio.iberopuebla.mx/licencia.pdf>

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

PUEBLA

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto

Presidencial del 3 de abril de 1981



LA INEFICACIA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN EL NUEVO
SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

DIRECTOR DEL TRABAJO:
DOCTOR GERMÁN GARCÍA MONTEALEGRE

ELABORACIÓN DE TESIS DE GRADO
que para obtener el Grado de
MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO

presenta
STEFANIA MANSI ESPINOSA

PUEBLA, PUEBLA.

JULIO DE 2018

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
ABSTRACT	11
CAPÍTULO PRIMERO: LA EFICACIA, LOS DERECHOS HUMANOS, Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO	12
1.1. EL CONCEPTO DE EFICACIA EN EL DERECHO	12
1.2. LOS DERECHOS HUMANOS	13
1.2.1. <i>La seguridad jurídica</i>	16
1.2.2. <i>El debido proceso</i>	18
1.2.3. <i>Acceso a la justicia</i>	21
1.3. PROCESO LEGISLATIVO DE LA REFORMA EN MATERIA DE CORRUPCIÓN.	22
1.3.1 <i>Iniciativas y Exposición de Motivos</i>	22
1.3.2. <i>Dictamen de la Cámara de Origen</i>	24
1.3.3. <i>Dictamen de la Cámara Revisora</i>	25
1.3.4. <i>Aprobación de los Estados</i>	26
1.3.5. <i>Publicación en el Diario Oficial de la Federación</i>	27
1.4. LOS PRINCIPALES CAMBIOS AL TÍTULO IV DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	28
1.5. EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN	29
1.5.1 <i>Objeto del Sistema Nacional Anticorrupción</i>	32
1.5.2. <i>Integración del Sistema Nacional Anticorrupción</i>	33
1.6. DE LAS DECLARACIONES PATRIMONIAL Y DE INTERESES	36
CAPÍTULO SEGUNDO: LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	38
2.1 LOS SERVIDORES PÚBLICOS	39
2.2. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	41
2.2.1. <i>Diferentes Tipos de Responsabilidades de los Servidores Públicos según el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</i>	42
2.2.1.1. <i>La Responsabilidad Penal</i>	44
2.2.1.2. <i>Responsabilidad Civil</i>	45
2.2.1.3. <i>La Responsabilidad Política</i>	46
2.2.1.4. <i>Responsabilidad Administrativa</i>	47
2.3. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES.....	52
2.4. ÁMBITO DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES.....	57

CAPÍTULO TERCERO: EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	64
3.1. LOS SUJETOS DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	64
3.2. LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDADES DE LOS MIEMBROS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	65
3.3. DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.....	68
3.3.1. <i>La prescripción de la responsabilidad administrativa</i>	68
3.3.2. <i>El procedimiento de responsabilidades según la Ley General de Responsabilidades Administrativas</i>	70
3.3.2.1. De la Investigación y Calificación de las Faltas Graves y no Graves.....	70
3.3.2.2. La impugnación de la calificación de faltas no graves	73
3.3.2.3. Del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa	74
3.3.2.4. El Procedimiento de Responsabilidad Administrativa ante los Órganos Internos de Control	75
3.3.2.5. El Procedimiento de Responsabilidad Administrativa ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa	77
3.4. COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS	79
CONCLUSIÓN.....	87
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	91
ANEXOS.....	99

INTRODUCCIÓN

La corrupción es uno de los problemas que más han afectado a nuestro país en los últimos tiempos. Éste no es un problema que sea nuevo, sino que ha existido en toda la historia de México, pero que, por su relevancia y por el grado en el que lo perciben los ciudadanos, se ha vuelto uno de los problemas centrales que las últimas administraciones han tratado de controlar.

La palabra “corrupción” es definida por la Real Academia Española como la “acción y efecto de corromper o corromperse”, o, para los efectos que nos interesan: “en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores¹”. Esto es, de acuerdo con la Academia Española, los actos de corrupción implican un provecho de cualquier índole por parte de una persona en una organización que abuse de sus funciones.

Para efectos legales, es importante que se tenga un concepto de lo que es la corrupción, ya que esta es la única manera por la que se puede regular esta práctica.

De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción², existen diversas formas de corrupción, las cuales, para regularlas, fueron tipificadas en este documento en las siguientes:

- Soborno de funcionarios públicos, el cual es definido como:
 - a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho

¹ Real Academia Española, *Corrupción*, <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=B0dY4I3> .

² Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, Nueva York, 2004.

o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales;

- b) La solicitud o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales³.
- Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público, las cuales se llevan a cabo en los casos en que un Servidor Público tiene a su cargo el resguardo de recursos y dispone de ellos para beneficio propio o de terceros⁴.
- Tráfico de influencias, el cual consiste en usar la relación que tiene el Servidor Público para obtener beneficios, y se puede dar en dos vertientes:
 - a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público o a cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado Parte un beneficio indebido que redunde en provecho del instigador original del acto o de cualquier otra persona;
 - b) La solicitud o aceptación por un funcionario público o cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su provecho o el de otra persona con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado Parte un beneficio indebido⁵.

³ *Ibidem*, art. 15.

⁴ Kaiser Aranda, Max, *El Combate a la Corrupción: la Gran Tarea Pendiente en México*, México, ITAM, 2014. p. 48.

⁵ Organización de las Naciones Unidas, *Op. Cit.* Art 18.

- Abuso de funciones, definido como “la realización u omisión de un acto, en violación de la ley, por parte de un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad⁶”.
- Enriquecimiento ilícito, que es el “el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él⁷”.
- Blanqueo del producto del delito, que se da cuando los servidores obtienen un beneficio a través de las otras formas de corrupción, pero, para poder utilizarlo abiertamente, deben de esconder su procedencia real. Lo que muchas veces se llama lavado de dinero, el cual, conforme a la Convención, se puede dar de las siguientes maneras:

a)

- i) La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos;
- ii) La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, el origen, la ubicación, la disposición, el movimiento o la propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito;

b) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico:

- i) La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito;

⁶ *Ibidem*, art. 19.

⁷ *Ibidem*, art 20.

- ii) La participación en la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo al presente artículo, así como la asociación y la confabulación para cometerlos, la tentativa de cometerlos y la ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento en aras de su comisión⁸.
- Encubrimiento de cualquiera de los otros delitos relacionados con la corrupción.
- Obstrucción de la justicia, la cual es definida por la Convención de la manera siguiente:
 - a) El uso de fuerza física, amenazas o intimidación, o la promesa, el ofrecimiento o la concesión de un beneficio indebido para inducir a una persona a prestar falso testimonio o a obstaculizar la prestación de testimonio o la aportación de pruebas en procesos en relación con la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención;
 - b) El uso de fuerza física, amenazas o intimidación para obstaculizar el cumplimiento de las funciones oficiales de un funcionario de la justicia o de los servicios encargados de hacer cumplir la ley en relación con la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención. Nada de lo previsto en el presente artículo menoscabará el derecho de los Estados Parte a disponer de legislación que proteja a otras categorías de funcionarios públicos⁹.

Esto es, existen diversas formas de corrupción, que legalmente son tipificadas como diversos delitos, y los cuales, al fin y al cabo, son aplicables a la definición de corrupción proporcionada por la Real Academia Española, ya que implican el provecho de cualquier índole por parte de una persona en una organización.

⁸ *Ibidem*, art. 23.

⁹ *Ibidem*, art. 25

Es de hacer notar, que, tal y como se observa, existen varios tipos de corrupción, pero no hay una definición jurídica como tal de este concepto, lo que implica que, en el caso del Sistema Nacional Anticorrupción, sea más difícil de lograr su objetivo, si en primer lugar no está claramente formado el concepto.

1.1.1. Índices de corrupción en México

En nuestro país, la corrupción es vista por los ciudadanos como uno de los problemas más grandes.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la corrupción está catalogada por la población como el segundo problema que más les preocupa. En el 2015, 9 de cada 10 personas mayores de 18 años consideró que la corrupción se puede observar frecuentemente en los partidos políticos y en la policía, y el 12.6% de las personas que tuvieron que realizar algún trámite del gobierno, consideran que fueron víctimas de algún acto de corrupción¹⁰.

Esto es, la población considera que la corrupción se da en todos los niveles de gobierno, y que es un problema que México tiene en gran medida, a tal grado, que la gente, después de la delincuencia organizada, lo identifica como el problema más grande que tenemos, con el 50.9% de la población señalándolo como tal. Es importante también tomar en cuenta que, desde el 2011, la percepción del mal desempeño del gobierno ha crecido¹¹, lo cual se puede decir viene de la mano con la corrupción.

¹⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas a propósito del Día Internacional Contra la Corrupción*, México, 7 de Diciembre de 2016, http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/corruptcion2016_0.pdf, p. 1.

¹¹ *Ibidem*, p. 3.

Y no solo eso, sino que la corrupción afecta también el sector económico del país.

De acuerdo con el Estudio de la OCDE sobre Integridad en México, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), estima que el 5% del Producto Interno Bruto del país se pierde por corrupción¹².

En los últimos años, el índice de percepción de la corrupción en nuestro país ha ido empeorando, yendo desde 34 en el 2012, a 31 en el 2015, y 29 en el 2017¹³.

Como consecuencia de todo lo anterior, el 27 de mayo del 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional en la que se buscó hacer modificaciones en diversos ámbitos del país, con la finalidad de combatir la corrupción.

Ahora, en México, existe un Sistema Nacional Anticorrupción que busca erradicar y prevenir estos actos que, como todos sabemos, se dan en una gran medida en todos los niveles de gobierno.

El Sistema Nacional Anticorrupción es el mecanismo de coordinación que existe entre los diferentes órganos y órdenes de gobierno cuyo objetivo es prevenir, combatir y sancionar los actos de corrupción ejecutados por autoridades y los particulares asociados a los mismos.

Con la presente investigación, se busca demostrar que el Sistema Nacional Anticorrupción, en especial con relación a las responsabilidades administrativas de

¹² Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos, *Estudio de la OCDE sobre integridad en México 2017*, <https://www.oecd.org/corruption/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>, p.3.

¹³ Transparency International, *Corruption perceptions index 2017*, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017.

los Servidores Públicos, no cumplirá con sus objetivos, derivado de sus omisiones normativas de orden adjetivo, en específico por lo que hace al nuevo esquema de participación de la sociedad en el control de servidores públicos.

Para esos efectos, la investigación se dividirá en tres capítulos:

En el primero, se analizarán los conceptos de eficacia y de derechos humanos, así como el proceso legislativo en materia de la reforma anticorrupción en México; en el segundo las responsabilidades de los Servidores Públicos; y finalmente en el tercero, el procedimiento de responsabilidades administrativas plasmado en la Ley, buscando, a partir de dichos procedimientos, identificar la eficacia o no del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por lo que se plantea la siguiente hipótesis:

Si se implementa el procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos tal y como está plasmado en la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada como consecuencia de la Reforma Anticorrupción, entonces no se lograrán los objetivos de dicha reforma.

El tipo de investigación a utilizar es el método explicativo secuencial, en el que se analizarán los conceptos de eficacia y algunos de los derechos humanos relacionados con la implementación del nuevo sistema, el proceso legislativo que llevó a la reforma, los principales cambios de la reforma, las responsabilidades de los Servidores Públicos, los procedimientos para fincar responsabilidades administrativas, para concluir que, en efecto, estos no son eficaces para cumplir el objetivo de la reforma.

ABSTRACT

The present investigation analyses corruption and its effects in the Country of Mexico. It starts by defining what efficiency is and which human rights are related to justice administration, then moves on to analysing the constitutional reform that came to be on May 27th 2015, and the National Anti-Corruption System that was implemented from it. Then, the concept of “responsibility” is reviewed as well as the different kinds of responsibilities that a Public Server can be subjected to. Finally, the procedure for determining administrative responsibilities is analysed, and the deficiencies it contains are pointed out, with the object of proposing some possible reforms to the Law that could improve the National Anti-Corruption System in Mexico.

CAPÍTULO PRIMERO: LA EFICACIA, LOS DERECHOS HUMANOS, Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO

1.1. El concepto de eficacia en el derecho. 1.2. Los Derechos Humanos, 1.3. Proceso Legislativo de la Reforma en Materia de Corrupción. 1.4. Los principales cambios al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1.5. El Sistema Nacional Anticorrupción 1.6. De las declaraciones patrimonial y de intereses de los Servidores Públicos.

1.1. El concepto de eficacia en el derecho

La eficacia es definida por la Real Academia Española como la “capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera¹⁴”.

En el ámbito jurídico, hablando de actos administrativos, menciona Hugo Olguín Juárez que la eficacia es la “capacidad del acto para producir sus efectos, no desde de un punto de vista potencial, sino efectivo¹⁵”.

Finalmente, en cuanto a la eficacia de las leyes, ésta se puede definir como “la capacidad que en realidad tienen éstas para normar la conducta; en otras palabras, es la adecuación de la conducta de los destinatarios de la norma, en los hechos, al objeto directo que ésta persigue, lo que a su vez significa que estas normas son

¹⁴ Real Academia Española, *Eficacia*, <http://dle.rae.es/?id=EPQzi07> .

¹⁵ Olguín Juárez, Hugo A., *Extinción de los actos administrativos; revocación, invalidación y decaimiento*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1961, p. 23.

efectivamente obedecidas y que lo son porque ellas son vividas como socialmente obligatorias.”¹⁶

Se puede decir, en otras palabras, que “la eficacia de una norma jurídica constituye la realización de su objetivo contenido en un imperativo de conducta, mediante su observancia o cumplimiento real y eficaz¹⁷”.

De los anteriores conceptos se pueden desprender los siguientes elementos sobre el término de eficacia:

- Implica lograr un objetivo planteado.
- Implica que sea efectivo.
- Implica que sea aplicado en la realidad.

Por lo que, para poder saber si un sistema como es el Sistema Nacional Anticorrupción es efectivo, habrá que ver si el mismo, en la aplicación, cumple con su finalidad y es aplicado de manera correcta.

1.2. Los derechos humanos

De acuerdo con Pérez Luño “los derechos humanos suelen venir entendidos como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad, y la igualdad humanas, las cuales deben

¹⁶ Hernández Cruz, Armando, “Eficacia constitucional y derechos humanos”, *Colección Sobre la Protección de los Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, Fascículo 17, pp. 12 y 13.

¹⁷ *Ibidem* p.19.

ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional¹⁸.

En la actualidad, existen diversos términos para referirse a los derechos humanos, como son libertades públicas, derechos públicos subjetivos, derechos fundamentales, derechos personalísimos, derechos y libertades individuales, derechos esenciales, derechos naturales, derechos morales, entre otras; pero finalmente, todos tienen las mismas características y su razón de ser es la misma: su origen está basado en la dignidad de la persona, que le designa un “valor máximamente objetivo e intrínseco del ser humano¹⁹”.

De ahí su importancia, ya que, sin importar la denominación que se les de, su fundamento es el mismo: la persona humana y su dignidad, sin importar ninguna otra característica como es el género, la raza, la religión, la orientación sexual, las creencias políticas, etcétera.

En concordancia con la anterior, de acuerdo con Ramírez García y Pallares Yabur²⁰, los rasgos esenciales de los derechos humanos son que son universales, inviolables, imprescriptibles, inalienables, irreversibles y progresivos.

La universalidad corresponde al hecho de que simplemente por ser persona se poseen dichos derechos; “la garantía de tales derechos es completamente independiente de las situaciones y circunstancias en que los seres humanos vivan y de las posiciones jurídicas que eventualmente desempeñen²¹”.

¹⁸ Perez Luño, Antonio, *Los derechos fundamentales*, 8a ed., Madrid, Tecnos, 2004, p. 46

¹⁹ Guerra López, Rodrigo, *Afirmar a la persona por sí misma. La dignidad como fundamento de los derechos de la persona*, México, Comisión Nacional De Los Derechos Humanos, 2003. p. 115.

²⁰ Ramírez García, Hugo S. y Pallares Yabur, Pedro J., *Derechos humanos*, México, Oxford UP, 2011, p. 57.

²¹ Martínez-Pujalte, Antonio L., "La universalidad de los derechos humanos y la noción constitucional de persona" en Ballesteros Liompart, Jesús (coord.), Fernández Ruiz-Gálvez Encarnacion (coord.) y Martínez-Pujalte Antonio L. (coord.), *Justicia, solidaridad, paz. Estudios en homenaje al profesor José María Rojo Sanz*, Valencia, Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia, 1995, Vol. 1, p. 264.

La inviolabilidad, o carácter absoluto de los derechos humanos, nos comenta Francisco Laporta, quiere decir que “se trata de requerimientos morales que, en caso de entrar en conflicto con otros requerimientos morales, los desplazan y anula, quedando ellos como exigencia moral que hay que satisfacer²²”.

Por su parte, la imprescriptibilidad hace referencia a que “las relaciones jurídicas que se constituyen alrededor de estos derechos no desaparecen por el mero transcurso del tiempo²³”.

Inalienabilidad quiere decir “la calidad atribuida a ciertos derechos que los imposibilitan de ser enajenados, de manera que no es posible que cambien de titular mediante cualquier acto jurídico²⁴”, o, como nos dice Marínez-Pujalte, cuando un titular “no puede disponer del derecho jurídicamente, ni tampoco destruir total o parcialmente el bien objeto del derecho, de modo que el ejercicio de éste se torne imposible²⁵”.

Y finalmente la irreversibilidad y progresividad. “Irreversibilidad consiste en la imposibilidad de suprimir la condición de un derecho humano, una vez que el Estado lo ha reconocido mediante algún instrumento jurídico²⁶”.

La progresividad es un principio con el cual se configura un criterio de elección de normas aplicables a casos donde se involucran derechos humanos; con mayor precisión, mediante el principio de progresividad se establece la prioridad en la aplicación de aquellas disposiciones jurídicas

²² Laporta San Miguel, Francisco J., “Sobre el concepto de derechos humanos”, Doxa, Alicante, N. 04, 1987, p. 39.

²³ Ramírez García, Hugo S. y Pallares Yabur Pedro J., *op. cit.*, p. 69.

²⁴ González Ruiz, Samuel A. “Inalienabilidad”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. p. 454.

²⁵ Martínez-Pujalte, Antonio L. “Los Derechos Humanos Como Derechos Inalienables” en Ballesteros Liompart (coord), *Derechos humanos: concepto, fundamentos, sujetos*, Madrid, Tecnos, 1992, p. 97.

²⁶ Ramírez García, Hugo S. y Pallares Yabur Pedro J., *op. cit.*, p. 73.

más eficaces para la protección y promoción de los derechos humanos, independientemente del ámbito espacial de validez de la norma más favorable. Por otro lado, este mismo principio de progresividad fundamenta una interpretación extensiva de los derechos humanos, de tal manera que su enunciación en documentos constitucionales o convenciones internacionales no debe interpretarse taxativamente, como negación de otros derechos que no figuran en estas normas positivas²⁷.

Como se puede observar, estos principios son las características que hacen que los derechos humanos sean lo que son, y que son imprescindibles para su existencia, ya que sin ellas no se trataría de un derecho humano, sino de un derecho nada más. El que apliquen para todas las personas sin distinción, en todo tiempo y lugar, que no puedan ser transferidos ni renunciados, que tengan prioridad frente a otros tipos de derechos, y finalmente que no puedan ser ignorados una vez reconocidos es lo que hace de los derechos humanos los derechos humanos, y lo que los hace tan importantes para la sociedad y la persona como tal.

1.2.1. La seguridad jurídica

La seguridad jurídica es un concepto que comprende diversos derechos humanos que se encuentran contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con Ignacio Burgoa, la seguridad jurídica es la “substancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos u

²⁷ *Idem.*

observarlos²⁸”; el maestro Burgoa menciona que estas obligaciones del Estado son en sentido positivo, lo que implica un hacer por parte de las autoridades²⁹.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación proporciona un concepto sencillo de lo que es la seguridad jurídica en la jurisprudencia 1a./J. 139/2012, con rubro “SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUE CONSISTE”, que, si bien el criterio es sobre la materia fiscal, el concepto de seguridad jurídica puede ser aplicado a todas las áreas del derecho: “...el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en "saber a qué atenerse" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.³⁰”

La Carta Magna contiene diversos artículos que se relacionan con la seguridad jurídica, dentro de los cuales se encuentran el 14, 16 y 17, y los cuales plasman a la letra:

Artículo 14...

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.

...

²⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 41a ed., México, Porrúa, 2015, p. 504.

²⁹ *Idem*.

³⁰ Tesis 1a./J. 139/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, enero de 2013, p. 437.

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...

...

Artículo 17...

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

...

En los siguientes apartados analizaremos en qué consisten dos de los derechos humanos que contiene el principio de seguridad jurídica: el debido proceso y el acceso a la justicia, los cuales están consagrados en los artículos 14 y 17 de la Carta Magna.

1.2.2. El debido proceso

El derecho al debido proceso, el cual está ligado con el derecho de audiencia, establece que “el Estado no puede privar a ninguna persona de cualquier derecho o interés personal, sin haber seguido un proceso jurisdiccional que la proteja contra la arbitrariedad y la ilegalidad en la determinación del asunto jurídico en cuestión³¹”.

Es por la anterior razón que la ley debe de señalar pasos precisos para efectos de que, si una autoridad pretende privar a un particular de algún derecho, éste tenga la oportunidad de ser oído y vencido en juicio. A esto se le llama la garantía de audiencia.

³¹ Ramírez García, Hugo S. y Pallares Yabur Pedro J., *op. cit.*, p. 142.

Esto es, para una autoridad pueda resolver sobre un asunto específico, es necesario que ésta tenga conocimiento del mismo, y para lo anterior se le debe dar a conocer al particular y otorgarle la oportunidad de defensa.

Es por ello por lo que cualquier ordenamiento adjetivo, bien sea civil, penal, o administrativo, que regule la función jurisdiccional en diferentes materias, debe por modo necesario y en aras de la índole misma de esta función, estatuir la mencionada oportunidad de defensa u oposición, lo que se traduce en diversos actos procesales, siendo el principal la notificación al presunto afectado de las exigencias del particular o de la autoridad, en sus respectivos casos, tendientes a la obtención de la privación³².

La siguiente tesis aislada proporciona un criterio del derecho humano al debido proceso:

DERECHO HUMANO AL DEBIDO PROCESO. ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN.

El artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce el derecho humano al debido proceso al establecer que 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. Ahora bien, este derecho ha sido un elemento de interpretación constante y progresiva en la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, del que cabe realizar un recuento de sus elementos integrantes hasta la actualidad en dos

³² Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.* pp. 556 y 557.

vertientes: 1) la referida a las formalidades esenciales del procedimiento, la que a su vez, puede observarse a partir de dos perspectivas, esto es: a) desde quien es sujeto pasivo en el procedimiento y puede sufrir un acto privativo, en cuyo caso adquieren valor aplicativo las citadas formalidades referidas a la notificación del inicio del procedimiento y de sus consecuencias, el derecho a alegar y a ofrecer pruebas, así como la emisión de una resolución que dirima las cuestiones debatidas y, b) desde quien insta la función jurisdiccional para reivindicar un derecho como sujeto activo, desde la cual se protege que las partes tengan una posibilidad efectiva e igual de defender sus puntos de vista y ofrecer pruebas en apoyo de sus pretensiones, dimensión ligada estrechamente con el derecho de acceso a la justicia; y, 2) por la que se enlistan determinados bienes sustantivos constitucionalmente protegidos, mediante las formalidades esenciales del procedimiento, como son: la libertad, las propiedades, y las posesiones o los derechos. De ahí que previo a evaluar si existe una vulneración al derecho al debido proceso, es necesario identificar la modalidad en la que se ubica el reclamo respectivo. (Tesis: 1a. IV/2014)³³.

De la anterior tesis se pueden desprender las dos vertientes relacionadas con el derecho humano al debido proceso:

1. La referida a las formalidades esenciales del procedimiento, cuyas perspectivas son dos:
 - a. Desde quien es sujeto pasivo en el procedimiento y puede sufrir un acto privativo.

³³ Tesis: 1a. IV/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, enero de 2014, p. 1112.

b. Desde quien insta la función jurisdiccional para reivindicar un derecho como sujeto activo.

2. Por la que se enlistan determinados bienes sustantivos constitucionalmente protegidos, mediante las formalidades esenciales del procedimiento.

1.2.3. Acceso a la justicia

El artículo 17 de la Carta Magna reconoce el derecho humano de acceso a la justicia, el cual es definido por la Suprema Corte en la jurisprudencia 1a./J.42/2017 como "... el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión..."³⁴.

Este derecho también se encuentra plasmado por el artículo 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, el cual estipula que "toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido. ... que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención"³⁵.

El criterio con rubro DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SE RESPETA EN LA MEDIDA EN QUE SE ATIENDEN LOS ASPECTOS FORMAL Y MATERIAL EN QUE SE MANIFIESTA, con número de tesis XXXI.4 K³⁶, menciona que hay dos aspectos del

³⁴ Tesis 1a./J.42/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 124.

³⁵ Convención Interamericana Sobre Derechos Humanos, 1969, art. 25.

³⁶ Tesis XXXI.4 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, mayo de 2011, p. 1105.

derecho de acceso a la justicia: el formal y el material. El formal “refiere a la obligación de las autoridades de dar respuesta de manera pronta, completa, imparcial y gratuita a las solicitudes de los particulares (partes en un procedimiento) respetando las formalidades del procedimiento³⁷”, y el material, en la obligación de la autoridad de hacer cumplir sus resoluciones y, especialmente, cuando se trata de una sentencia definitiva o laudo que ha sido favorable a los intereses de alguna de las partes³⁸”.

De lo que se puede desprender, que para que se le respete a un gobernado el derecho de acceso a la justicia, ésta debe de ser efectiva, pronta, gratuita e imparcial, y respetar las formalidades del procedimiento; si no cumple con los anteriores requisitos, no se está respetando el mencionado derecho humano.

1.3. Proceso Legislativo de la Reforma en Materia de Corrupción.

1.3.1 Iniciativas y Exposición de Motivos

La Reforma a la Constitución de fecha 27 de mayo de 2015 se basó en 5 diversas iniciativas, dentro de las cuales se encontraron las siguientes:

- Iniciativa de fecha 04 de noviembre de 2014 presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional;
- Iniciativa de fecha 23 de octubre de 2014 presentada por la Diputada Lilia Aguilar Gil, Diputada del Partido del Trabajo;

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

- Iniciativa de fecha 11 de noviembre de 2014 presentada por la Diputada Lilia Aguilar Gil, Diputada del Partido del Trabajo;
- Iniciativa de fecha 25 de noviembre de 2014, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática;
- Iniciativa de fecha 12 de febrero de 2015, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Dentro de las consideraciones presentadas por el Partido Acción Nacional, se menciona como fundamento de la propuesta de reforma, el hecho de que la corrupción “ha sido una constante en los últimos años, hoy más que nunca se ha hecho público, manifestándose y traduciéndose en onerosos endeudamientos de estados y municipios, licitaciones amarradas, concesiones pactadas, sindicatos opacos, aduanas ineficientes y un conjunto de leyes laxas, lo cual ha despertado un profundo agravio social³⁹”.

También se menciona, en la Iniciativa de la Diputada del Partido del Trabajo Lilia Aguilar Gil de fecha 23 de octubre de 2014, el hecho de que el sistema jurídico vigente a esa fecha, era uno que no tenía eficiencia, ya que “no existe independencia de los órganos de control interno y contralorías para realizar las investigaciones en materia de responsabilidades administrativas de los funcionarios públicos”, y que, además de eso, “no existen procedimientos de coordinación y cooperación entre las instancias que por sus atribuciones podrían detectar

³⁹ Partido Acción Nacional, *Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados y senadores del grupo parlamentario del PAN*, México, 2014, p. 1.

irregularidades e ilegalidades en ejercicio de los servidores públicos donde existe proclividad para los actos de corrupción⁴⁰.

En cuanto a la iniciativa del Grupo Parlamentario del PRD de fecha 11 de noviembre de 2014, se señala como uno de los problemas actuales del país el hecho de que se requieren de “sistemas que ayuden a combatir la corrupción, para establecer mecanismos de transparencia, fiscalización, y rendición de cuentas en la esfera pública”, así como de un “marco jurídico que ayude a emprender acciones coordinadas entre las autoridades que tengan competencia en estas materias”⁴¹.

Esto es, de entre las razones por las cuales se hicieron las propuestas de reforma a la Constitución Mexicana en materia de corrupción, es que éste se trata de uno de los problemas más grandes que afecta a nuestro país en la actualidad; que la misma sociedad lo ve así, y que uno de los factores por los cuales sigue siendo así es que los órganos de gobierno no son lo suficientemente eficaces en cuanto a transparencia, rendición de cuentas, y fiscalización, y que los órganos internos de control no tienen verdadera autonomía.

1.3.2. Dictamen de la Cámara de Origen

En fecha 26 de febrero de 2015, la Cámara de Diputados emitió dictamen que tomaba en consideración las iniciativas de ley en materia de combate a la corrupción, en el que se propone un sistema “con capacidad de mejora continua del

⁴⁰ Aguilar Gil, Lilia, *Iniciativa que reforma y adicional diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Lilia Aguilar Gil, del Grupo Parlamentario del P.T.*, México, 2014 p. 1.

⁴¹ Partido de la Revolución Democrática, *Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya, y José Ángel Ávila Pérez, del Grupo Parlamentario del PRD*, México 2014, p. 1.

desempeño de la administración gubernamental; además de tener la capacidad técnica y objetiva para medir y evaluar el desempeño del servidor público en el marco de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos, y comisiones⁴².

En el mencionado dictamen, se hace alusión a los objetivos principales de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y los cuales, al ser México partícipe de la misma, también son objetivos del país, y se determina que la denominación del sistema será Sistema Nacional Anticorrupción, el cual es definido como una “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 de fiscalización y control de recursos públicos⁴³”.

Después de las discusiones llevadas a cabo por la cámara de diputados y de un análisis al dictamen presentado por la Comisión de Puntos Constitucionales, el 26 de febrero de 2015 se envió minuta a la Cámara de Senadores para su revisión y aprobación de la propuesta de reforma.

1.3.3. Dictamen de la Cámara Revisora

En fecha 21 de abril de 2015, la Cámara de Senadores emitió su dictamen, en el cual se señalan como pilares básicos del Sistema Nacional Anticorrupción los siguientes principios⁴⁴:

⁴² Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, *Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan, y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción*, México, 2015, p. 34.

⁴³ *Ibidem*, p. 33.

⁴⁴ Cámara de Senadores, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la*

- El principio del control interno de la gestión y de los recursos públicos.
- El principio de la fiscalización superior de la gestión y de los recursos públicos.
- El principio de la investigación de los delitos y el establecimiento de probables responsabilidades para su dilucidación en el proceso penal correspondiente.
- El principio de impartición de justicia por órganos imparciales con autonomía para dictar sus resoluciones.

1.3.4. Aprobación de los Estados

En fecha 20 de mayo se emitió la declaratoria de aprobación por parte de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, al haber sido aprobado el proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción por las siguientes legislaturas de los Estados: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas⁴⁵.

minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan, y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, México, 2015, pp. 64 y 65.

⁴⁵ Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, *Declaratoria de aprobación del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, México, 2015.*

1.3.5. Publicación en el Diario Oficial de la Federación

Finalmente, en fecha 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Reforma en materia de combate a la corrupción:

Artículo Único.- Se reforman los artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III; se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado"; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; se adicionan los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden; y se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...⁴⁶"

⁴⁶ Diario Oficial de la Federación, *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*. México, 2015.

1.4. Los principales cambios al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

De la reforma del 27 de mayo del 2015, se pueden desprender los siguientes cambios sustanciales que se dieron al Título IV de la Carta Magna, el cual fue denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”:

- Contempla responsabilidades administrativas cometidas por particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción.
- Obliga a los Servidores Públicos a presentar bajo protesta de decir verdad su declaración patrimonial y de intereses.
- Se prevé la posibilidad de sancionar penalmente a Servidores Públicos que, “durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar”⁴⁷.
- Se prevén las figuras de decomiso y la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.
- Se prevén los principios rectores de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

⁴⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017, art. 109 fracción II.

- Se prevén como sanciones administrativas la amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como la posibilidad de sanciones económicas.
- Se establecen los parámetros de la sanción económica 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.
- Se estipula que las faltas administrativas graves deberán ser investigadas y sustanciadas 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 la Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que resulte competente.
- Se estipula que las faltas administrativas no graves serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.
- La clasificación de las faltas administrativas es impugnabile.

1.5. El Sistema Nacional Anticorrupción

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es en el que se implementa el Sistema Nacional Anticorrupción, y el cual plasma a la letra:⁴⁸

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno

⁴⁸ *Ibidem*, art. 113.

competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

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

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

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

El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;

El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas

materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;

El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

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

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

Tal y como se observa del artículo citado, una de las consecuencias de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, y del resultado del proceso legislativo descrito en páginas anteriores, fue la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción, que, como se describe en el Dictamen de la Cámara de Senadores, es una “concatenación ordenada de una serie de espacios del quehacer público propios de una Federación y de la división del poder y de las funciones públicas para su ejercicio... [así como] ...una instancia misma de coordinación para atender el propósito nacional de prevenir, detectar, y sancionar cualquier hecho de

corrupción, ya por lo que se refiere a los servidores públicos como lo que atañe a los particulares que eventualmente estuvieren involucrados⁴⁹.

Esto es, el Sistema Nacional Anticorrupción es un medio por el cual diversos Órganos del Estado relacionados con la rendición de cuentas, fiscalización, responsabilidad de servidores, entre otros, (los cuales forman parte de los órganos que tienen la finalidad de combatir la corrupción), van a coordinarse y mantener comunicaciones entre sí, con la finalidad de acabar con esta práctica que se da en gran medida en México.

Como consecuencia de la reforma del 2015, el 18 de julio del 2016 se publicó la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual es reglamentaria del artículo 113 Constitucional, y tiene por objeto “establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción⁵⁰”.

1.5.1 Objeto del Sistema Nacional Anticorrupción

De acuerdo con el Maestro José Tapia Tovar, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción es la parte central del nuevo sistema anticorrupción, ya que la misma “establece mecanismos de coordinación entre los diversos órganos que lo integran, la actualización de la información, que constituirá la base de la información de acceso para todo el público; coordinará los tres órganos de gobierno, participarán los particulares a través de un comité de participación ciudadana, revisarán el funcionamiento de los mecanismos para registrar, controlarán a todos los servidores

⁴⁹ Cámara de Senadores, *op. cit.*, p. 62.

⁵⁰ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016, art. 1º.

públicos, y realizarán el diseño de las bases de funcionamiento del sistema y las políticas públicas⁵¹.

El objeto del Sistema está definido en el artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y consiste en “establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia⁵²”.

Esto es, tal y como se ha ido mencionando a través de la presente investigación, lo que busca el Sistema es coordinar a los diversos órganos de gobierno de todos los órdenes en el combate a la corrupción, y lo anterior lo busca hacer siguiendo los principios rectores del servicio público, como son el de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad, y competencia por mérito⁵³.

1.5.2. Integración del Sistema Nacional Anticorrupción

En cuanto a los entes que integran en Sistema Nacional Anticorrupción, el artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción es el que señala quiénes conforman dicho Sistema, que son los siguientes:

1. Los integrantes del Comité Coordinador
2. El Comité de Participación Ciudadana

⁵¹ Tapia Tovar, José, *Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*, México, Porrúa, 2017, p. 155.

⁵² *Ibidem*, art. 6.

⁵³ *Ibidem*, art. 5.

3. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización

4. Los Sistemas Locales

El Comité Coordinador tiene la función de “establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción”⁵⁴; y está conformado por⁵⁵:

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

El Comité de Participación Ciudadana tiene el objetivo de “coadyuvar [...] al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de

⁵⁴ *Ibidem*, art. 8.

⁵⁵ *Ibidem*, art. 10.

vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional”⁵⁶. El Comité estará integrado por cinco ciudadanos de “probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción⁵⁷”.

Finalmente, se encuentra el Sistema Nacional de Fiscalización, el cual tiene el objeto de “establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos”, y está integrado por⁵⁸:

- La Auditoría Superior de la Federación
- La Secretaría de la Función Pública
- Las entidades de fiscalización superiores locales
- Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas

De lo relatado en párrafos anteriores se puede observar la complejidad que tiene el Sistema Nacional Anticorrupción, ya que está compuesto por demasiados órganos, que, si no se les atribuye una función específica en cuanto a la prevención, combate y sanción a la corrupción, pueden no ser eficaces en cuanto a esas funciones en específico, aunado a que varios tienen ya otras funciones que deben de realizar al mismo tiempo que las relacionadas con el combate a la corrupción.

⁵⁶ *Ibidem*, art. 15.

⁵⁷ *Ibidem*, art. 16.

⁵⁸ *Ibidem*, art. 37.

Todo lo mencionado en la sección anterior, se traduce en que los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, tienen las atribuciones de buscar erradicar y prevenir la práctica de la corrupción, coordinarse entre ellos para que la lucha contra este problema pueda finalmente terminar, y así garantizar a los gobernados un servicio público honesto, el cual cumpla con los principios de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad, y competencia por mérito.

1.6. De las declaraciones patrimonial y de intereses

Como se menciona en secciones anteriores, uno de los cambios que se dieron a partir de la de la reforma del 27 de mayo del 2015, es que se volvió obligatorio para todos los Servidores Públicos el presentar sus declaraciones patrimonial y de intereses de conformidad con lo estipulado en la ley.

Lo anterior se plasma en el artículo 108 párrafo quinto de la Carta Magna, que a la letra menciona:

Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

Lo que se traduce en que, ahora es obligación constitucional presentar bajo protesta de decir verdad dichas declaraciones para todos los servidores públicos sin excepción alguna.

La presentación de las declaraciones se encuentra regulada por el Capítulo III de la Ley General de Responsabilidades Administrativas denominado “De los instrumentos de rendición de cuentas”, y dentro del cual se regulan el sistema de

evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, que es el medio en el instrumento en el que se resguarda toda la mencionada información.

Las declaraciones patrimonial y de intereses deberán presentarse conforme a los plazos establecidos por el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de la siguiente forma:

- Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión
- Ingreso al servicio público por primera vez;
- Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo;
- Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año, y
- Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión.

La legislación también prevé un sistema específico del que se puedan observar los nombres de los Servidores Públicos que intervengan en procedimientos de contratación pública, y se prevé la expedición de un protocolo de actuación en las contrataciones.

Todo esto se traduce en que las personas obligadas a presentar sus declaraciones patrimonial y de intereses son todos los Servidores Públicos del país, y se intenta con lo anterior, tal y como se menciona en el *Dictamen en Sentido Positivo a las*

Iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan, y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia del Sistema Nacional Anticorrupción “implementar mecanismos de control que eleven los costos del agente racional y servidor público frente al indebido ejercicio de sus facultades públicas⁵⁹”. Pero el Constituyente fue omiso en regular a los particulares que comúnmente están vinculados con actos de corrupción de los Servidores Públicos, como son los proveedores y contratistas que contratan con la Administración Pública.

Esto es, sí se considera un avance el hecho que todos los servidores públicos, sin importar el nivel de puesto que tengan, deban de presentar sus declaraciones con la finalidad de que todos los gobernados tengamos acceso y podamos fiscalizarlos de una mejor manera, y así ayudar a la prevención de la corrupción; pero siguen habiendo personas, como los contratistas que realizan contratos públicos con el Estado, que no tienen esa obligación, y, si bien no se tratan de servidores públicos, sí están relacionados con los actos de corrupción, tan es así que pueden ser sujetos de faltas administrativas.

CAPÍTULO SEGUNDO: LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1 Los Servidores Públicos. 2.2. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. 2.3. Principios Constitucionales que rigen el Sistema de Responsabilidades. 2.4. Ámbito de distribución de competencias en el Sistema de Responsabilidades.

⁵⁹ Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, *pp. cit.*, p. 69.

2.1 Los Servidores Públicos

Un servidor público es una “persona que presta sus servicios al Estado bajo la relación laboral [...] con el propósito de entender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquél⁶⁰”.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 108 quiénes son considerados como servidores públicos para efectos de responsabilidades; los cuales son:

- Los representantes de elección popular.
- Los miembros del Poder Judicial de la Federación.
- Los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal.
- Los servidores públicos de los organismos constitucionalmente autónomos.

Pero no solamente las personas que señala expresamente la Carta Magna deben de ser considerados servidores públicos, ya que, de conformidad con la Tesis 2a. XCIII/2006, el anterior artículo no es limitativo, sino enunciativo, lo que conlleva a que cualquier persona que sirva al Estado o a la Federación puede ser considerado servidor público⁶¹:

⁶⁰ García Ramírez, Sergio y Uribe Vargas, Erika, *Derechos de los Servidores Públicos. Colección Nuestros Derechos*, 4ª ed, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Secretaría de Cultura, e Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2016, p. 5.

⁶¹ Tesis 2a. XCIII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, Diciembre de 2006, p. 238.

SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 108, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES LIMITATIVO SINO ENUNCIATIVO.

Del proceso legislativo que culminó con el Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, específicamente en lo relativo a sus artículos 108, 109 y 134, se advierte que la finalidad del Constituyente Permanente fue cambiar el concepto tradicional de "funcionario público" por el de "servidor público", a efecto de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión, disponiéndose para ello de obligaciones igualitarias a las que quedaban constreñidos "todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el Gobierno como en la Administración Pública Paraestatal", es decir, en la Federación con el objeto de exigir responsabilidades a quienes presten sus servicios bajo cualquier forma en que se sirva al interés público y a cualquier nivel de gobierno. En ese tenor, se concluye que el artículo 108, primer párrafo, de la Constitución Federal, al establecer quiénes son servidores públicos, no es limitativo sino enunciativo, pues la intención del Constituyente con la reforma de mérito fue que se incluyera a todos, sin importar la clase de empleo, cargo o comisión que desempeñen, ni el nivel de la función o la institución en donde laboren, pues lo medular y definitorio es que son servidores públicos quienes sirvan al Estado o Federación, al gobierno y a la nación, al interés público o a la sociedad (Tesis 2a. XCIII/2006).

Esto es, la intención original del Constituyente fue que todas las personas que sirvieran el Estado, sin importar su clasificación o título de empleo, se consideraran como servidores públicos; no funcionarios, como se les denominaba con

anterioridad, sino “servidor”, ya que lo que realizan es un servicio a la Nación, y por lo que, son responsables ante Ésta y todos los ciudadanos de sus actuaciones.

Lo que nos lleva a las responsabilidades.

2.2. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos

La palabra responsabilidad, de acuerdo con la Real Academia Española, puede ser definida de diferentes maneras⁶²:

1. Cualidad de responsable.
2. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal.
3. Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado.
4. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.

Ahora bien, las anteriores definiciones tienen en común que buscan que alguien responda por alguna acción o hecho determinado.

El término responsabilidad, etimológicamente hablando, proviene del latín *respondere*, el cual a su vez está compuesto por el prefijo *re*, y la palabra *spondeo*, y que significa “estar obligado⁶³”.

⁶² Real Academia Española, *Responsabilidad*, <http://dle.rae.es/?id=WCqQQlf> .

⁶³ Fernández Ruiz, Jorge, *El régimen jurídico de responsabilidad de los servidores públicos*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2013, p. 141.

En el ámbito jurídico, puede ser definido como “la relación de causalidad que vincula a un sujeto con los actos que realiza, e incluso, como la capacidad de un sujeto para responder por la posible realización de hechos aún no ocurridos⁶⁴”, o como “la respuesta del sujeto ante la infracción o violación de un deber establecido en una norma jurídica, ya sea voluntaria o involuntariamente por actos u omisiones, respuesta que debe traducirse en la imposición de una sanción y en el resarcimiento o reparación del daño causado a terceros⁶⁵”.

Como se puede observar, de la misma manera que de las definiciones proporcionadas por la Real Academia Española, la definición jurídica contempla el hecho de responder por las acciones realizadas, ya sea a través de una sanción o la reparación del daño; implica el asumir las consecuencias de las acciones que una persona realiza, si es que éstas llegaren a afectar a terceros.

2.2.1. Diferentes Tipos de Responsabilidades de los Servidores Públicos según el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al consistir el concepto de responsabilidad en la consecuencia que pueda tener un individuo al cometer alguna infracción a la ley, existen diferentes tipos de consecuencias a las violaciones cometidas de conformidad con el tipo de violación cometida, las cuales se pueden desprender de los artículos 108 a 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las cuales son las siguientes⁶⁶:

- Responsabilidad Penal

⁶⁴ *Idem*.

⁶⁵ Nieto Castillo, Santiago y Medina Pérez, Yamile (comps), *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*. UNAM, 2005, p. 17.

⁶⁶ Tesis P. LX/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, Abril de 1996, p. 128.

- Responsabilidad Civil
- Responsabilidad Política
- Responsabilidad Administrativa

La siguiente tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación menciona en manera de resumen estos cuatro tipos de responsabilidades a las que son sujetos los servidores públicos:

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La **responsabilidad política** para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La **responsabilidad penal** para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La **responsabilidad administrativa** para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La **responsabilidad civil** para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la

administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones. (Tesis P. LX/96).

En el siguiente apartado, se proporcionará una breve mención de cada una de las responsabilidades que prevé la Constitución Federal en su Título Cuarto, esto con la finalidad de que se entienda de manera general cada una, para después ahondar en la responsabilidad administrativa, que es la que concierne a este trabajo.

2.2.1.1. La Responsabilidad Penal

La responsabilidad penal ocurre en los casos en los que un servidor público incumple con una norma penal, esto es, comete un delito que esté tipificado como tal en la ley. En nuestro país, no todos los servidores públicos pueden ser acusados de cometer un delito, ya que cuentan con inmunidad, la que consiste en un “privilegio de carácter procesal en materia penal que los exime de ser detenidos, procesados y juzgados por su probable responsabilidad en la comisión de un delito previsto por la ley⁶⁷”.

Esta protección no es absoluta, ya que se puede retirar esa inmunidad a través de la “declaración de procedencia”, para la cual se necesita la autorización de la Cámara de Diputados para juzgar a un servidor público de alto rango por la probable responsabilidad en la comisión de un delito⁶⁸.

⁶⁷ Pedroza de la Llave, Susana T., “La responsabilidad penal de los servidores público. Breves notas sobre el procedimiento de declaración de procedencia”, *Liber ad honorem Sergio García Ramírez*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998, Vol. 1, p. 512.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 513.

El procedimiento de declaración de procedencia está regulado por los artículos 74 fracción V y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 25 al 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En fecha 19 de abril de 2018, se publicó a través del Boletín número 5302 de la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura, que se “aprobó por mayoría calificada de 370 votos dictamen que elimina el fuero Constitucional para todos los servidores públicos, incluido el Presidente de la República, quienes podrán ser imputados penalmente durante el tiempo de su encargo ante la comisión de un delito⁶⁹”.

Pero el dictamen no fue aprobado por el Senado, sino que en fecha 27 de abril de 2018, las comisiones de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Reforma del Estado, y de Estudios Legislativos se declararon en sesión permanente para efectos de realizar un análisis exhaustivo al dictamen remitido por la Cámara de Diputados⁷⁰.

Habrá que ver si es que, finalmente, se aprueba la reforma plasmada sobre la eliminación del fuero constitucional, y cuáles serían las consecuencias para los Servidores Públicos a los que les aplica.

2.2.1.2. Responsabilidad Civil

⁶⁹ Cámara de Diputados, *Boletín* 5302, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2018/Abril/19/5302-Diputados-aprueban-eliminar-fuero-Constitucional>

⁷⁰ Senado de la República, *Boletín* 1176, <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/40860-comisiones-unidas-se-declaran-en-sesion-permanente-para-analizar-observaciones-a-minuta-que-elimina-el-fuero.html>

La responsabilidad civil de un servidor público ocurre cuando “en el desempeño de su cargo o motivo del mismo, dolosa o culposamente causen algún daño y/o perjuicio al patrimonio de una persona en su carácter de particular⁷¹”.

Este tipo de responsabilidad no está claramente expresa en la Constitución, pero en el artículo 111 se menciona que “en demandas del orden civil que se entablen en contra de cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia⁷²”.

“La responsabilidad civil directa del servidor, deriva de la afectación al patrimonio público, independientemente de que éste se haya cometido a través de una conducta ilícita o por un acto de negligencia e inclusive por daño moral; por consecuencia, la responsabilidad es inmediata frente al Estado en cuanto que es éste el sujeto pasivo del daño causado⁷³”.

2.2.1.3. La Responsabilidad Política

La responsabilidad política, la cual se ejercita en nuestro país a través del juicio político, y está regulada por el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene “la finalidad de que aquellos servidores públicos que obren de manera incorrecta puedan ser separados de su cargo, sin la necesidad de que sean acusados por la comisión de un delito o una falta administrativa⁷⁴”. Es

⁷¹ López Olvera, Miguel. A., *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2013. pp. 41 y 42.

⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 111, párrafo 8.

⁷³ Müller Creel, Oscar A., “La responsabilidad civil del servidor público en el combate a la corrupción”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales UNAM*, México, Año LVII, num. 214, enero-abril 2012, pp. 165-185, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/32523/29874>

⁷⁴ De la Garza Santos, Iván. “La responsabilidad política de los servidores públicos en el sistema presidencial mexicano: el juicio político”, en Cienfuegos Salgado, David (coord) y Rodríguez Lozano, Luis G. (coord.), *Estado, derecho y democracia en el momento actual*, Monterrey, Fondo Editorial Jurídico, 2008, p. 181.

importante señalar que el juicio político solamente puede ser aplicado a servidores públicos de un rango mayor, los cuales también se especifican en el mencionado artículo.

El supuesto en el que procede se plasma en el artículo 109 fracción I, que es cuando “en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho⁷⁵”. El procedimiento está regulado por los artículos 9º a 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.2.1.4. Responsabilidad Administrativa

Finalmente se encuentra la responsabilidad administrativa, que se le conoce también como responsabilidad disciplinaria, y que es aquella que tiene por objeto “proteger el cumplimiento de los deberes públicos por los servidores citados hacia la administración⁷⁶”.

Los servidores públicos incurren en responsabilidad administrativa cuando, en el desempeño de su cargo, dejan de cumplir, o contravienen las obligaciones que la normatividad⁷⁷, llámese ley, reglamento, o manual de organización, les determina, y como consecuencia dejan de salvaguardar los Constitucionales del Servicio Público.

⁷⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. art. 109 fracción I.

⁷⁶ Tesis I.10o.A.58 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, febrero de 2018, p. 1542.

⁷⁷ Solís Rodríguez, Javier, “Consejo de la Judicatura Federal: Responsabilidad administrativa, facultad disciplinaria y prescripción”, En Damsky, Isaac A. (coord), López Olvera, Miguel A. (coord) y Rodríguez Rodríguez Libardo (coord) *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México* (pp. 737-779), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

El artículo Constitucional que prevé las sanciones administrativas de los Servidores Públicos es el 109 fracción III, y la ley que a partir de la reforma del 27 de mayo de 2015 que lo reglamenta es la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El objeto de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, de Conformidad con su artículo 2, es el de establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los Servidores Públicos; establecer las faltas administrativas cometidas por los Servidores Públicos, las sanciones, los procedimientos para su aplicación, y las facultades de las autoridades para sustanciarlos; establecer las sanciones y procedimientos por la comisión de faltas de los particulares; determinar los mecanismos de prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas; y crear las bases para que todo ente público establezca políticas eficaces en la materia⁷⁸.

En esta nueva ley, se señalan faltas administrativas, que son divididas de conformidad con su gravedad en “graves” o “no graves”, y las cuales se encuentran especificadas en los capítulos I y II del Título Tercero de la Ley.

2.2.1.4.1 Las faltas administrativas

Las faltas administrativas no graves están reguladas por los artículos 49 y 50 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y dentro de las mismas se encuentran, entre otras, la omisión de cumplir con sus funciones y atribuciones, denunciar los actos que pudieran llegar a constituir Faltas administrativas, presentar en tiempo y forma sus declaraciones de intereses y patrimonial, cuidar documentación que esté a su cargo, rendir cuentas de sus funciones, etcétera⁷⁹.

⁷⁸ Ley General de Responsabilidades Administrativas, art. 2.

⁷⁹ *Ibidem*, art. 49.

Es importante señalar que el artículo 50 de la Ley, prevé que los daños y perjuicios en los que se llegue incurrir como consecuencia de una falta grave, serán considerados como falta no grave⁸⁰.

Por otro lado, las faltas graves se regulan del artículo 51 al 64, y consisten en delitos, al igual que faltas administrativas graves.

Las Faltas graves son las siguientes:

- Cohecho
- Peculado
- Desvío de recursos públicos
- Utilización indebida de información
- Abuso de funciones
- Actuación bajo Conflicto de Interés
- Contratación indebida
- Enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés
- Tráfico de influencias
- Encubrimiento
- Desacato
- Obstrucción de justicia

Es de hacer notar que varias de las anteriores conductas se encuentran previstas en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, y que de la misma manera se tratan de delitos en materia de corrupción, los cuales se encuentran reglamentados por el Título Décimo del Código Penal Federal, y que van del artículo 212 al artículo 224.

⁸⁰ *Ibidem*, art. 50.

Por otro lado, existen casos en los que se confunden la responsabilidad administrativa y la responsabilidad política, ya que las dos refieren a servidores públicos y al ejercicio de sus funciones, pero éstas son diversas.

La tesis XI.1o.A.T.41 A (10a.) del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativas y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, refiriéndose a la Constitución Política del Estado de Michoacán, que bien puede ser aplicada por analogía a la Constitución Federal, señala que existen diferencias sustanciales entre estos dos tipos de responsabilidades, ya que “mientras la responsabilidad política sólo se limita a los servidores públicos expresamente mencionados [...], la administrativa opera respecto de todos, de lo que se concluye que ambos tipos están encaminados a salvaguardar bienes jurídicos diversos, incluso, se rigen por procedimientos distintos y conocen de ellos autoridades diferentes; además de que son autónomos [...]”⁸¹.

Esto también es sostenido por el Doctor Víctor Manuel Martínez Bullé Goyri en el libro *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*, cada una de las responsabilidades es independiente de la otra, por lo que “cada uno puede surgir sin necesidad de que se den los otros, aunque por lo general siempre se da la responsabilidad administrativa, sin embargo, para que ésta surja, no es necesario que se den también las de tipo civil o penal”⁸², aunque también es posible que se den dos o tres tipos de responsabilidad al mismo tiempo.

El ejemplo perfecto es en los casos en los que se da una falta administrativa grave, la cual también es tipificada como delito.

⁸¹ Tesis: XI.1o.A.T.41 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, febrero de 2015, p. 2662.

⁸² Martínez Bullé Goyri, Víctor. M, “La responsabilidad administrativa de los servidores públicos y el medio ambiente”, *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Petróleos Mexicanos, 1998, p. 124.

La misma Suprema Corte de la Nación sostiene el anterior criterio, en la Tesis 2a. LXVII/2008 con rubro SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LA INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN SU ACTUACIÓN PUEDE DAR LUGAR A DISTINTOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD DERIVADOS DEL TEXTO CONSTITUCIONAL.

En dicha Tesis, la Segunda Sala del Máximo Tribunal de nuestro país, realiza un análisis del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que, en diversas fracciones, tal y como se menciona en párrafos anteriores, un servidor público puede incurrir en un solo tipo de responsabilidad, o en varios, dependiendo de los hechos u omisiones que conlleven sus acciones:

SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LA INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN SU ACTUACIÓN PUEDE DAR LUGAR A DISTINTOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD DERIVADOS DEL TEXTO CONSTITUCIONAL.

Del Título Cuarto, denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado", de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la infracción a los principios que rigen su actuación por los servidores públicos de los Poderes de la Unión, entre ellos, del Poder Judicial de la Federación, puede dar lugar a distintos tipos de responsabilidad (política, penal, administrativa y civil). Así, la responsabilidad política deriva de los artículos 109, fracción I y 110 constitucionales, al señalar que puede sujetarse al servidor público al juicio político cuando en el ejercicio de sus funciones incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; la penal se funda en la fracción II del citado precepto, al disponer que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; la administrativa se

sustenta en la fracción III del indicado artículo 109, al precisar que se aplicarán sanciones de esa naturaleza a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones y, finalmente, la civil se infiere del artículo 111 constitucional, al señalar que en las demandas de ese orden entabladas contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia. (Tesis: 2a. LXVII/2008).

El criterio citado, al igual que de la afirmación realizada por el Doctor Martínez Bullé Goyri, coinciden en aceptar que no en todos los casos se dan todos los tipos de responsabilidad, y puede haber veces en los que se de uno solo.

2.3. Principios Constitucionales que rigen el Sistema de Responsabilidades

Ahora bien, siguiendo la línea de las responsabilidades, y tal y como se menciona en la sección anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé una serie de principios que son los que deben de regir la actuación de los servidores públicos, principios que, si son violentados, llevan a la consecuencia del fincamiento de responsabilidades administrativas.

El artículo 109 fracción III de la Carta Magna es el que plasma estos principios, los cuales consisten en:

- Legalidad: implica que “el Estado, esto es, el individuo que obra como órgano estatal, solamente puede hacer lo que el orden jurídico le autoriza a realizar⁸³”.
- Honradez: “implica la rectitud de ánimo, integridad en el obrar; es la forma de comportarse de quien cumple con escrúpulo sus deberes profesionales”⁸⁴.
- Lealtad: “entrega a la Institución a la que se encuentra adscrito, preservando y protegiendo los intereses públicos, que son los de la Nación⁸⁵”.
- Imparcialidad: que “gramaticalmente significa la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo, se distingue cuando el funcionario se mantiene ajeno a los intereses de las personas...”⁸⁶; y,
- Eficiencia: “consiste en alcanzar los fines propuestos con el uso más racional de los medios existentes, esto es, que exista una relación medio-fin al menor costo posible”⁸⁷.

De la misma manera, el artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas nombra los principios que deben de regir las conductas de los Servidores Públicos, dentro de los cuales se encuentran los mencionados por la Carta Magna, y se agregan algunos más, que son los siguientes:

⁸³ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, p. 313.

⁸⁴ Tesis 1ª. CXLII/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, agosto de 2012, p. 490.

⁸⁵ Chávez Sánchez, Jorge. G., *Comentarios a la Ley General de Responsabilidades Administrativas*, México, Editorial Flores, 2017, p. 15.

⁸⁶ *Idem*.

⁸⁷ *Idem*.

- Disciplina
- Objetividad
- Profesionalismo
- Integridad
- Rendición de cuentas
- Eficacia

Otro de los principios que, si bien no se plasma dentro del bloque legal en materia de responsabilidad de servidores, es el de tipicidad, ya que, en los casos del procedimiento administrativo sancionador, éste se asemeja al de tipicidad en materia penal.

El procedimiento administrativo sancionador es uno que se lleva en forma de juicio, pero es resuelto por la misma Administración Pública, como es el Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis 1a.XXXV/2017 (10a), presenta el concepto de la sanción que da lugar a la aplicación del Derecho Administrativo Sancionador, y que es cuando se dan tres supuestos dentro del procedimiento⁸⁸:

- Presupone la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción, y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa;

⁸⁸ Tesis 1a.XXXV/2017 (10a), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, marzo de 2017, p. 441.

- Es seguido en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta -acción u omisión- de quien desempeñe el servicio público contraviene aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función; y,
- Tiene por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación.

Esto quiere decir que, cuando la Administración Pública, en ejercicio de sus funciones, pretende sancionar a quien cometa infracciones a la normatividad administrativa, y a pesar de que no se trata de una autoridad judicial, se debe de llevar un debido proceso en el cual se respeten las formalidades del procedimiento, esto es, el tener la garantía de audiencia en la que el gobernado pueda exponer sus defensas y presentar pruebas; en fin, ser oído, antes de que se emita la resolución.

Dentro de la garantía de audiencia se encuentra también que se le haga saber al imputado de qué ilícito se le acusa, lo anterior con la finalidad de que éste pueda emitir sus defensas partiendo de las acusaciones en su contra, que es donde entra el principio de tipicidad, el cual consiste en que debe de existir en la ley un tipo específico, esto es, una conducta con características ciertas, así como de la sanción correspondiente en casos en que se actualice esa conducta.

La siguiente jurisprudencia señala expresamente que la tipicidad debe de regir las conductas infractoras y las sanciones en el ámbito administrativo:

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 acudir 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 razón⁸⁹ (Tesis: P./J. 100/2006).

De lo que se desprende que, en los casos de los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos, las conductas en las que pudieren incurrir, ya sean graves o no graves, deben de estar estipuladas en la ley, y cada caso se debe de adecuar exactamente a la conducta en cuestión. Solamente así se estará respetando el derecho humano a la seguridad jurídica del Servidor Público.

⁸⁹ Tesis P./J.100/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1667.

Ahora bien, a pesar de que el principio de tipicidad rige al procedimiento administrativo sancionador, es de hacer notar que la legislación supletoria a la Ley General de Responsabilidades Administrativas no es la penal, sino la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, de conformidad con el artículo 118 de la Ley General de Responsabilidades, lo que también difiere, ya que en la Ley Federal del de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente antes de que se expidiera la General de Responsabilidades Administrativas, se señalaba en su artículo 47 que sería la Legislación Civil Federal la supletoria⁹⁰.

2.4. Ámbito de distribución de competencias en el Sistema de Responsabilidades

La Reforma del 27 de mayo del 2015 le otorga un papel fundamental al Congreso de la Unión en materia del Sistema Nacional Anticorrupción, ya que en ella se estipula que será el Órgano Legislativo quien emita las leyes respectivas en materia de combate a la corrupción, responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, la institución del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y quien regule a la Auditoría Superior de la Federación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la [...] así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;

...

⁹⁰ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2015, art. 47.

XXIX. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

...

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

Todo lo anterior quiere decir que solamente es a través del Congreso que se deben de emitir las leyes que regulen los temas mencionados en materia de combate a la corrupción.

Y no solamente esto, sino que se plasma una reserva de ley sobre esos temas.

Ahora, el principio de reserva de ley consiste en que, sobre algún tema determinado, el único facultado para reglamentarlo es el poder legislativo, ya que la misma Constitución Federal lo establece así.

De conformidad con la Tesis 58 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de reserva de ley se da cuando “una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y,

por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento⁹¹”.

Lo que quiere decir que existen materias que no pueden ser reguladas por un reglamento, solamente por una ley, la cual evidentemente solamente puede ser expedida por el Congreso de la Unión.

En el caso de la materia anticorrupción, además de las facultades del Legislativo para emitir las leyes que se citan se encuentran las siguientes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

...

II. ... **Las leyes** determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito... **Las leyes penales sancionarán** con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.[...] **La ley establecerá los procedimientos** para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

...

⁹¹ Tesis 58, *Apéndice 2011*, Novena Época, t. I. Constitucional 2, p. 472.

La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las **facultades que determine la ley** para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas;

IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves [...] **Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones** aplicables de dichos actos u omisiones.

...

En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. **La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.**

...

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.**

De todo lo anteriormente transcrito se puede desprender que, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, y por tanto se materializa el principio de reserva de ley en materia de anticorrupción en los siguientes casos:

- Para determinar cuándo se sancionará a un Servidor Público por enriquecimiento ilícito.
- Para determinar los procedimientos para sancionar las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos.
- Para establecer los supuestos y la impugnación de la clasificación de las faltas administrativas en materia de responsabilidades.
- Para determinar procesos para prevenir, corregir e investigar actos que pudieran devenir en responsabilidades administrativas.
- Para establecer procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas de particulares realizadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Para crear procedimientos para que los órganos investigadores de faltas administrativas puedan tener acceso a información reservada, como es el secreto bancario y fiscal.
- Para señalar el procedimiento de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Es de comentar que hasta la fecha no existe un procedimiento que regule el acceso de las autoridades a la información reservada que refiere el párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 109 de la Constitución Federal.

Ahora bien, en cuanto a las autoridades facultadas para aplicar la Ley General de Responsabilidades Administrativas, no son todas las que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción, sino que solamente las siguientes:

- Las Secretarías de la Función Pública y sus homólogas en las entidades federativas
- Los órganos internos de control de cada una de las dependencias
- La Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas
- El Tribunal Federal de Justicia Administrativa
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, tratándose de Servidores Públicos de los poderes judiciales
- Las unidades de responsabilidades de las Empresas Productivas del Estado.

En los casos de procedimientos de responsabilidades administrativas, las autoridades investigadoras y sustanciadoras serán las Secretarías, los órganos internos de control, las Auditoría Superior de la Federación, las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, y las unidades de responsabilidades de las Empresas Productivas del Estado; sin que estas autoridades ejerzan las mismas funciones.

Esto es, debe de haber en cada una de las dependencias que son autoridades para efectos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, una autoridad investigadora y una autoridad sustanciadora, que lleven procedimientos diversos, y lo que se traduce en imparcialidad en el procedimiento de responsabilidades administrativas.

Finalmente la autoridad resolutora variará, ya que en casos de infracciones graves, será el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mientras que para faltas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los órganos internos de control.

Esto para lo que refiere a la aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

CAPÍTULO TERCERO: EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1. Los Sujetos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. 3.2. Los procedimientos de responsabilidades de los miembros del Poder Judicial de la Federación. 3.3. De la Ley General de Responsabilidades Administrativas. 3.4. Comprobación de la Hipótesis.

3.1. Los Sujetos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

De conformidad con el artículo 4 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los sujetos a esta ley son:

- Los Servidores Públicos;
- Aquellas personas que habiendo fungido como Servidores Públicos se ubiquen en los supuestos a que se refiere la presente Ley, y
- Los particulares vinculados con faltas administrativas graves.

Hay que recalcar que la ley expresamente menciona quiénes no serán considerados como servidores públicos en su artículo 5º, y son los consejeros independientes de los órganos de gobierno de las Empresas Productivas del Estado ni de los entes públicos en cuyas leyes se estipule, ni los que integren los órganos de gobierno de entidades de la Administración Pública Federal que realicen actividades

comerciales, siempre y cuando cumplan con las excepciones que menciona el mismo artículo 5^o⁹².

Como ya se señaló en el capítulo anterior, los Servidores Públicos son todas aquellas personas que desempeñen algún empleo, cargo o comisión dentro de cualquiera de los poderes del Estado, así como de los Organismos Públicos Autónomos.

Ahora, de conformidad con el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los miembros del Poder Judicial de la Federación, a pesar de ser considerados como Servidores Públicos, llevarán un procedimiento de responsabilidades que es diverso al de la Ley General de Responsabilidad Administrativas.

3.2. Los procedimientos de responsabilidades de los miembros del Poder Judicial de la Federación

El párrafo tercero de la fracción III del artículo 109 de la Constitución, que refiere a las sanciones y procedimientos administrativos que se impongan a los servidores públicos, estipula que la investigación, sustanciación y sanción de los procedimientos serán llevados a cabo de conformidad con el artículo 94 de esta Norma Suprema⁹³:

Para la investigación, sustanciación 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

⁹² Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2016, art. 5º.

⁹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015, art. 109 fracción III, párrafo 3.

de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

El artículo mencionado establece en su segundo párrafo que “la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes”.

Lo anterior significa que los procedimientos de responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos pertenecientes al Poder Judicial de la Federación serán sustanciados por el Consejo de la Judicatura Federal, el cual es un Órgano perteneciente al Poder Judicial conformado por siete consejeros, de los cuales, uno de ellos es el Presidente de la Suprema Corte de la Nación, y tres son designados por la misma Corte⁹⁴.

El Título Octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación es el que establece el procedimiento específico para la determinación de responsabilidades de los miembros del Poder Judicial, y, se prevé que el procedimiento puede iniciar de oficio, o por queja o denuncia, la cual puede ser realizada por un particular, quien debe de proporcionar las pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y presumir la responsabilidad del servidor público⁹⁵.

El artículo 134 regula el procedimiento y establece lo siguiente:

⁹⁴ *Ibidem*, art. 100.

⁹⁵ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 2017, art. 132.

Cuando se haya rendido la denuncia, se deberá de remitir al servidor público para que en un término de cinco días hábiles, formule un informe al respecto y rinda las pruebas correspondientes.

Cuando se haya rendido el informe y desahogadas las pruebas, se resolverá dentro de los siguientes 30 días hábiles y se notificará la resolución al Servidor Público.

La normativa también regula los casos en los que no se acredite la responsabilidad, o los casos en los que se tenga que suspender el procedimiento, pero no va más allá que lo que se menciona en párrafos anteriores.

De lo que se observa claramente que es un procedimiento deficiente, que no está regulado, y que puede llevar a arbitrariedades, ya sea en contra o a favor del servidor público que sea sujeto al mismo.

El acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de responsabilidades administrativas, situación patrimonial, control y rendición de cuentas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero del 2014, es el que, como su título menciona, señala el procedimiento en materia de responsabilidades administrativas que se deben de seguir en contra de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

Simplemente se hace notar que ésta es una resolución emitida por el mismo Consejo de la Judicatura Federal, y no por el poder ejecutivo, que, como se menciona en otras secciones de la presente investigación, es quien está expresamente facultado para emitir disposiciones en materia de responsabilidades administrativas.

Finalmente, se menciona que, de conformidad con el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “las decisiones del Consejo serán

definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva⁹⁶”, lo que hace que, todos los procedimientos administrativos llevados en contra de algún servidor público del Poder Judicial de la Federación que no sea un juez o un magistrado, no puedan ser impugnadas, por lo que se está negando a todo quien trabaje en ese poder el derecho a la jurisdicción.

3.3. De la Ley General de Responsabilidades Administrativas

3.3.1. La prescripción de la responsabilidad administrativa

El artículo 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala los plazos para la prescripción y la caducidad de la instancia en relación con los procedimientos de responsabilidades administrativas:

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.

⁹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017, art. 100, párrafo 8.

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 reanuda 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.

Es de hacer notar que se prevé específicamente, que si se deja de actuar dentro de un procedimiento de responsabilidades por más de seis meses, se producirá la caducidad de la instancia.

La anterior disposición varía de la anterior Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, ya que en la misma no se preveía un plazo para la caducidad de la instancia, lo cual dejaba en incertidumbre jurídica a los Servidores Públicos, ya que la autoridad sustanciadora del procedimiento de responsabilidades administrativas podía resolver en meses, incluso hasta años, a pesar de que el término para resolver después de cerrada la audiencia era de 45 días hábiles, con la posibilidad de ampliarlo con un plazo igual⁹⁷.

⁹⁷ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2002, art. 21, fracción III.

3.3.2. El procedimiento de responsabilidades según la Ley General de Responsabilidades Administrativas

El libro Segundo de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, titulado “Disposiciones Adjetivas” prevé los procedimientos de responsabilidades administrativas, los cuales inician con la investigación y la calificación de las faltas graves y no graves.

3.3.2.1. De la Investigación y Calificación de las Faltas Graves y no Graves

Las formas de inicio de la investigación son las siguientes:

- De oficio
- Por denuncia
- Derivado de auditorías, ya sean internas o externas

El inicio de investigación por denuncia está previsto en el artículo 91 de la Ley, en el cual en el segundo párrafo estipula que las denuncias pueden ser anónimas, y que en esos casos la autoridad investigadora tiene la obligación de mantener confidencial la identidad del denunciante⁹⁸.

Las denuncias deben de contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad, y pueden ser presentadas de manera electrónica⁹⁹.

Aunado a lo anterior, como parte del ejercicio de sus atribuciones, las autoridades investigadoras tendrán acceso a toda la información que crean necesaria para efecto de cumplir con sus funciones, incluyendo la información reservada o

⁹⁸ Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2016, art. 91.

⁹⁹ *Ibidem*, art. 94.

confidencial que esté relacionada con la comisión de las infracciones, tales como el secreto bancario, fiscal, o fiduciario¹⁰⁰.

Para estos casos, menciona la Ley, las autoridades podrán celebrar convenios de la colaboración con las autoridades correspondientes¹⁰¹.

Nótese que no se reglamenta más allá de esta mención los procedimientos por los cuales las autoridades investigadoras se harán de información que está clasificada como reservada o confidencial, y que implica una violación al derecho humano a la privacidad sin la necesidad de una orden judicial.

En el artículo 96 de la Ley, también se prevé que las autoridades investigadoras podrán hacer requerimientos de información a las personas sujetas de investigación, quienes tendrán un plazo de cinco a quince días hábiles para cumplimentarlos; requerimientos que también podrán ser realizados a terceros que no sean sujetos de un procedimiento de responsabilidades administrativas¹⁰²:

Además de las atribuciones a las que se refiere la presente Ley, durante la investigación las autoridades investigadoras podrán 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.

Procedimiento que tampoco se encuentra regulado en la presente ley.

¹⁰⁰ *Ibidem*, art. 95.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibidem*, art. 96.

Por otro lado, en casos en los que se encuentre la presunta responsabilidad en la comisión de algún delito, los investigadores deberán de presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público¹⁰³.

Al terminar las investigaciones, la autoridad investigadora procederá a calificar las faltas administrativas que llegara a encontrar como graves o no graves, las cuales deben de plasmarse en un informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, el cual se debe de presentar ante la autoridad sustanciadora¹⁰⁴.

En los casos en los que no se encuentren presuntas responsabilidades, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente¹⁰⁵.

Se agrega la siguiente tabla para efectos de ilustrar el procedimiento de investigación de responsabilidades administrativas:

inicio	investigación	calificación	impugnación
<p>Es procedente la denuncia anónima</p> <p>Iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías</p>	<p>- Su impulso es oficioso. - No rige el secreto. - Pueden ordenarse visitas de verificación</p> <p>- Pueden emitir requerimientos de información a personas públicas o privadas con 5 días para respuesta - Pueden imponer medidas de apremio.</p>	<p>Determinación de la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa</p> <p>Elabora Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y remite a la autoridad substanciadora</p> <p>Se crea la figura de la abstención.</p>	<p>La calificación es notificada al denunciante, quien puede impugnarla mediante inconformidad (5 días)</p> <p></p> <p>La resuelve una Sala especializada</p>

Del procedimiento de investigación se puede observar que la ley no prevé los términos para realizar la investigación, tales como el tiempo en el que se tiene que

¹⁰³ *Ibidem*, art. 98.

¹⁰⁴ *Ibidem*, art. 100.

¹⁰⁵ *Ibid.*

comenzar a investigar un caso por denuncia. El único plazo señalado es el de la respuesta a los requerimientos realizados por la investigadora a las personas que sean objeto de la investigación.

3.3.2.2. La impugnación de la calificación de faltas no graves

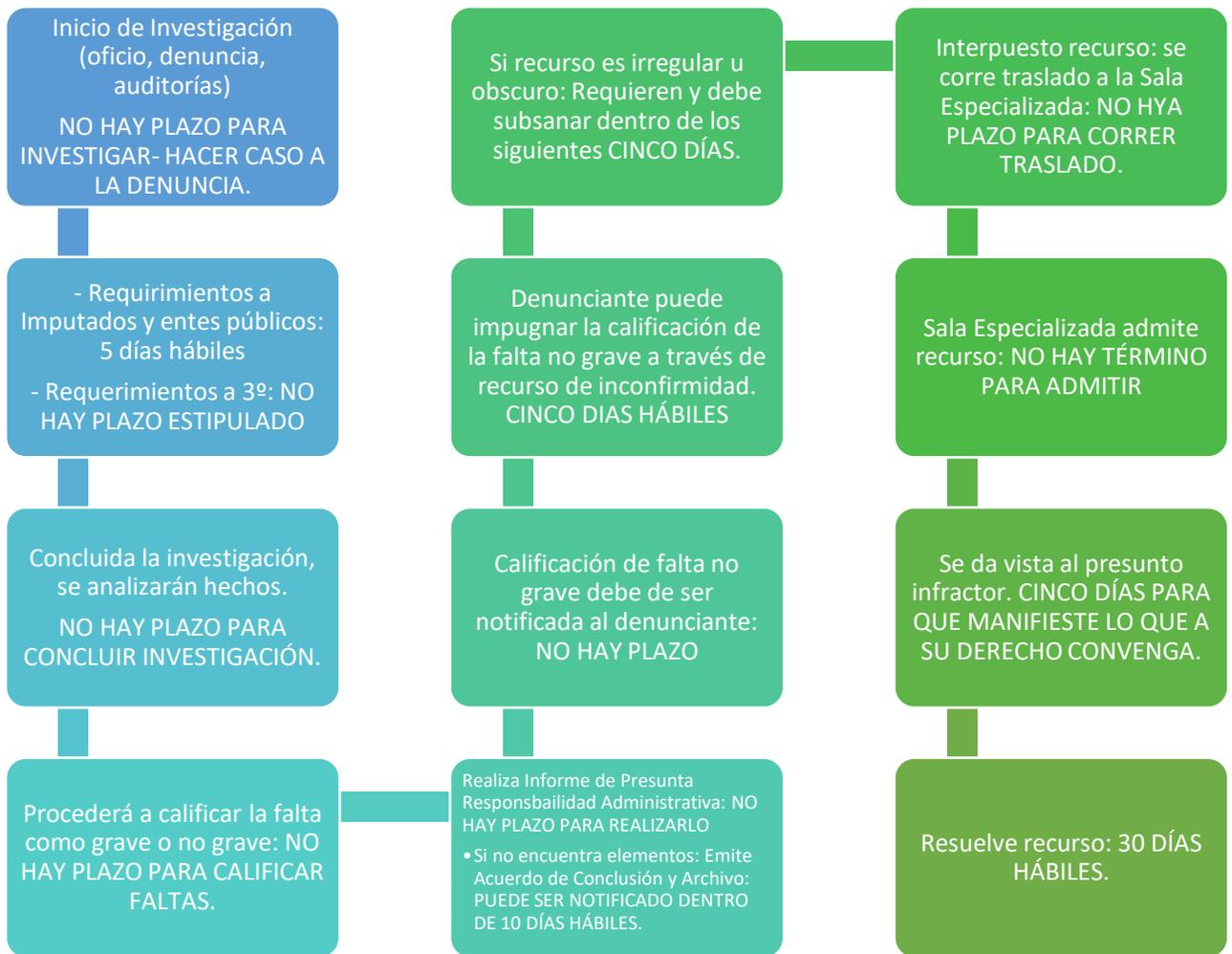
La calificación de las faltas cometidas no graves deberá de ser notificada al Denunciante, cuando la denuncia no se haya realizado de manera anónima, y se mencionará en esa notificación la forma en la que el denunciante podrá tener acceso al expediente de presunta responsabilidad administrativa¹⁰⁶.

En estos casos, éste tendrá el plazo de cinco días hábiles para impugnar la calificación de la falta como no grave a través del recurso de inconformidad, del cual se le dará vista al presunto infractor para que dentro de los siguientes cinco días hábiles, manifieste lo que a su derecho convenga, y del que tendrán 30 días hábiles a partir de la vista al Servidor Público para resolver¹⁰⁷.

TABLA: INICIO DEL PROCEDIMIENTO

¹⁰⁶ *Ibidem*, art. 102.

¹⁰⁷ *Ibidem*, arts. 102, 103, 106 y 107.



3.3.2.3. Del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa

El artículo 116 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala quienes son las partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa:

- La Autoridad investigadora
- El servidor público señalado como presunto responsable de la falta administrativa grave o no grave;

- El particular, sea persona física o moral, señalado como presunto responsable en la comisión de faltas de particulares, y
- Los terceros, que son todos aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el denunciante.

El inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa se da cuando las autoridades sustanciadoras admiten el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa. Es de mencionar que en caso de que se advierta que hubo alguna presunta comisión de una infracción que no se encuentre en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, se deberá de emitir un diverso informe¹⁰⁸.

Es importante considerar que la autoridad administrativa no puede ser la misma que la autoridad sustanciadora¹⁰⁹, tal y como se menciona en secciones anteriores, ya que eso implicaría un prejuicio por parte de la autoridad, si se tratara de la misma investigó sobre las presuntas responsabilidades, lo que violaría el derecho a un juez imparcial.

3.3.2.4. El Procedimiento de Responsabilidad Administrativa ante los Órganos Internos de Control

El artículo 208 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas es el que señala el procedimiento de responsabilidades administrativas ante las Secretarías y Órganos Internos de Control, el cual se llevará a cabo de conformidad con lo siguiente:

¹⁰⁸ *Ibidem*, arts. 112 y 114.

¹⁰⁹ *Ibidem*, art. 115.

Cuando se haya admitido el Informe de Presunta Responsabilidad, la autoridad sustanciadora ordenará el emplazamiento al presunto responsable, donde se le citará para la celebración de una audiencia inicial, la cual debe ser llevada a cabo en un plazo de entre 10 u 15 días hábiles.

De la misma manera, con por lo menos 72 horas de anticipación, se deberá de citar a las partes que deban de concurrir al procedimiento.

En la audiencia inicial, el presunto responsable deberá de exponer sus defensas y presentar las pruebas que estime convenientes.

Los terceros también podrán manifestar por escrito o verbalmente lo que a su derecho convenga, y presentar las pruebas que estimen necesarias para efectos del procedimiento de responsabilidades administrativas.

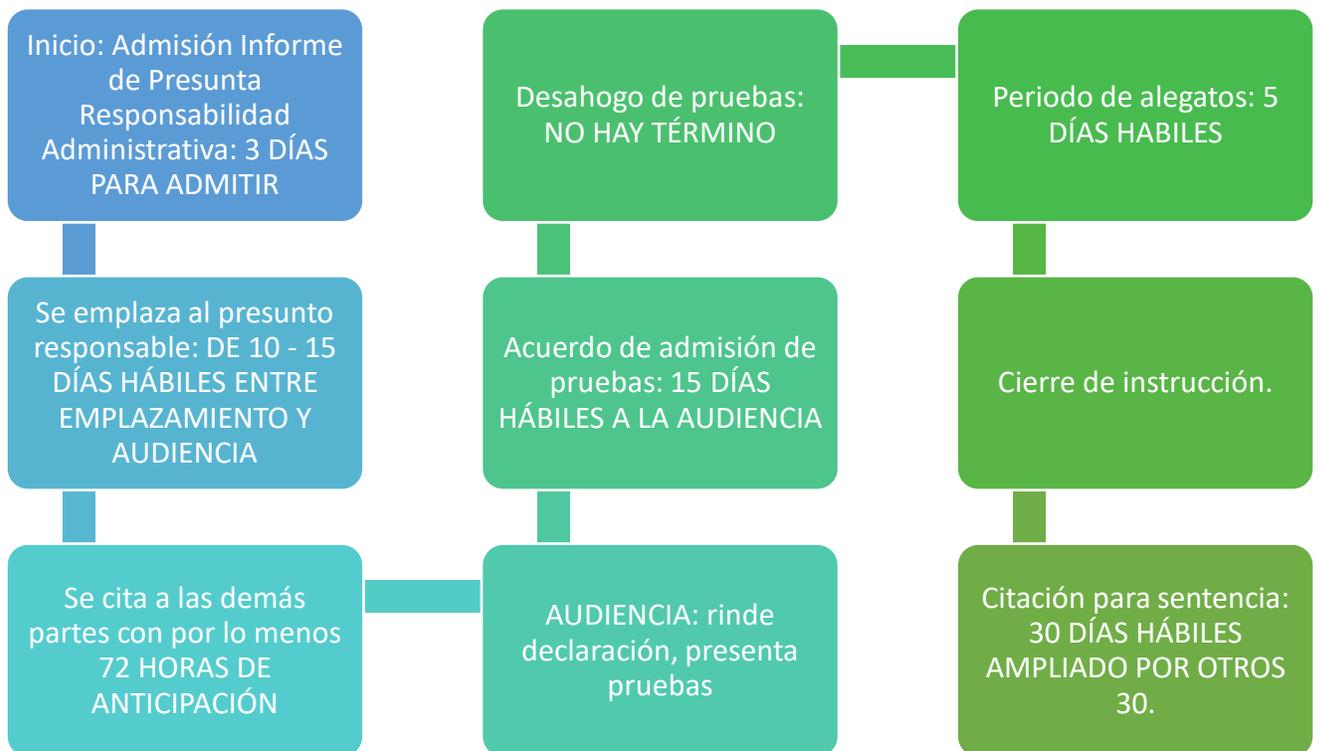
Cuando hayan ofrecido las partes sus pruebas, se declarará cerrada la audiencia inicial y ya no se podrán ofrecer más pruebas dentro del procedimiento (al menos que se traten de las pruebas supervenientes).

El acuerdo de admisión de pruebas se emitirá dentro de los siguientes 15 días hábiles del cierre de la audiencia inicial, y en este acuerdo se ordenarán las diligencias necesarias para su preparación y desarrollo.

Al terminar el desahogo de las pruebas, se declarará abierto el periodo de alegatos, por un término de cinco días hábiles.

Al concluir el periodo de alegatos, se declarará cerrada la instrucción, y se citará a las partes para oír la resolución, la cual deberá de ser emitida dentro de los siguientes 30 días hábiles, plazo que podrá ser ampliado por una vez por un periodo igual.

TABLA: PROCEDIMIENTO ANTE EL OIC



3.3.2.5. El Procedimiento de Responsabilidad Administrativa ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Los procedimientos que se llevan a cabo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con el artículo 209, se sustanciarán de la misma manera que los procedimientos por faltas no graves, con las siguientes diferencias:

Dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá enviar al Tribunal competente los autos originales del expediente y notificarlo a las partes.

Cuando el Tribunal reciba el expediente, deberá verificar que la falta que se imputa se trate de una falta grave, y en los casos en los que no lo sea devolverá el expediente a la autoridad sustanciadora para que continúe el procedimiento de las faltas no graves.

El Tribunal también podrá ordenar a la autoridad substanciadora a que reclasifique una falta, indicando las directrices que se deberán seguir, si lo cree necesario.

Al estar debidamente clasificada la falta, el Tribunal procederá a notificar a las partes la recepción del expediente.

Al haber sido notificadas todas las partes, se deberá dictar dentro de los quince días hábiles siguientes, el acuerdo de admisión de pruebas, en donde se ordenará su diligencia y desarrollo.

Al terminar el desahogo de las pruebas, se declarará abierto el periodo de alegatos, por un término de cinco días hábiles.

Al concluir el periodo de alegatos, se declarará cerrada la instrucción, y se citará a las partes para oír la resolución, la cual deberá de ser emitida dentro de los siguientes 30 días hábiles, plazo que podrá ser ampliado por una vez por un periodo igual.

TABLA: PROCEDIMIENTO ANTE TFJA



3.4. Comprobación de la Hipótesis

Aun cuando existe una gran cantidad de perfiles relacionados a la reforma anticorrupción que deben ser analizados con sumo cuidado, el propósito de esta investigación, es identificar en la parte adjetiva las deficiencias del Sistema Nacional Anticorrupción en lo relativo a las Responsabilidades Administrativas, y en especial, el de enfocar la posición del denunciante ante los servidores públicos que sean imputados, pues desde mi punto de vista, radica en gran medida, en el propio denunciante la posibilidad de hacer reales los planteamientos que, desde lo social,

dieron impulso a la reforma constitucional publicada en el Diario oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.

Las razones por las que sostengo tal afirmación son las siguientes:

1. Las formas de contraloría consideradas como parte de la Administración Pública Centralizada y la Auditoría Superior del Estado, como órgano auxiliar con autonomía técnica de la Cámara de Diputados, no pueden alcanzar ni superar la forma directa de escrutinio de la sociedad,
2. Dar a los ciudadanos la facultad de denunciar, la protección del anonimato y la aptitud para impugnar las determinaciones de los órganos de investigación, llevarán sin duda a los tribunales de control a reconocer el interés jurídico de los denunciantes para promover amparo, dejando atrás los criterios sostenidos hasta la novena época.
3. Las nuevas herramientas y el impulso que pueden dar los particulares a la denuncia en materia de servidores públicos, pueden incluso, llevar a que sean solicitantes del ejercicio de las atribuciones relacionadas a la excepción al secretario bancario, fiduciario y fiscal.
4. No cabe duda que, en el mismo tenor, los denunciantes podrán participar en los procedimientos sancionadores y resarcitorios que instrumentará el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

No obstante, el legislador omitió algunos aspectos más que importantes y que nos alejan de los objetivos del nuevo sistema.

Enseguida enuncio y argumento las razones de mi disenso con la reforma:

a. Si ya antes de la reforma constitucional pareciera que el gran ausente en los procedimientos de responsabilidades, es la arbitrariedad que se revela por la ausencia de normas adjetivas.

Si consideramos que los términos fiscalizar, auditar, revisar, son sinónimos, entonces habremos de entender que su uso en la legislación, se ha utilizado con el objeto de diferenciar los diferentes procedimientos realizados por las autoridades de control y fiscalización.

Siendo así, basta con comparar la forma en que la regulación en materia fiscal se ha ocupado de normar diversos aspectos:

- a.1. El contenido de una orden de auditoría;
- a.2. Los plazos que habrá de abracar, su suspensión y su ampliación;
- a.3. El objeto de la auditoría;
- a.4. Los servidores públicos que la realizarán;
- a.5. La forma de sustituirlos;
- a.6. La forma de identificarlos;
- a.7. La documentación a la que podrán tener acceso.
- a.8. Las formalidades con las que iniciarán la auditoría;
- a.9. Los derechos de los auditados;
- a.10. etcétera.

La ausencia de procedimientos por una parte da cabida a la arbitrariedad, pero por otra genera la posibilidad de una contundente defensa.

Por lo pronto, me quedo con que el particular no conoce a ciencia cierta cuál el procedimiento que habrá de seguir.

No son una novedad los casos en que los particulares han denunciado al amparo del nuevo sistema y no han tenido una respuesta de las autoridades, no sólo por la

ignorancia normativa de éstas, sino porque simplemente no hay un plazo para la respuesta.

Todo lo anterior se traduce en falta de seguridad jurídica para las dos partes: el denunciante y el servidor público, ya que no se puede saber con ciencia cierta cómo es que, y cuando es que, debe de actuar la autoridad administrativa al momento de juzgar sobre cuestiones de responsabilidad administrativa.

De la misma manera, se vulnera del derecho al debido proceso y al acceso a la justicia, ya que la falta de plazos implica que, en primera el procedimiento esté incompleto, y en segunda, que la expedición de la justicia se alargue por tiempo indefinido.

b. Otra desventaja es que no ha quedado claro cuáles son los supuestos previos que deben cubrirse antes de que una autoridad investigadora pueda hacer uso de sus atribuciones para obtener información de terceros, de otras autoridades o bien, excepcionar el secreto fiscal, fiduciario y bancario.

c. Aplaudo sin duda el avance que en materia penal se ha dado no con la oralidad sino con la publicidad.

La publicidad es, desde mi perspectiva, el gran avance de la reforma penal, porque nos permite conocer a los jueces ineptos, corruptos, a los abogados que ejercen deslealmente su profesión, y en pocas palabras palpar la verdad.

No es nuevo en nuestro país el señalamiento de servidores públicos que son llevados a la plaza pública con la etiqueta de la corrupción, pero ¿quién puede distinguir al corrupto entre el acusador y el acusado?

Afirmar a priori, que quienes ejercen las facultades de contraloría o de fiscalización, sin desviar el poder, sería irresponsable.

Es un derecho de los gobernados conocer, palpar, vivir la experiencia de la cercanía de los juicios de responsabilidades de los servidores públicos, pero la reforma, a pesar de los avances en oralidad en materia penal, mercantil o incluso fiscal, no previó que los procedimientos sancionadores sean orales y públicos.

¿Por qué? No lo sé, pero si somos pragmáticos los denunciante, pueden ser víctimas de una injusticia y quedará en la oscuridad de un archivo condenado al olvido.

d. Cuando revisamos las normas secundarias, reguladoras de las declaraciones, fiscal, patrimonial y de conflicto de intereses, punto de partida de una revisión, pero también instrumento de un denunciante, me resulta lamentable que en el trámite legislativo se haya omitido la información de proveedores y contratistas de los gobiernos.

Tengo la certeza de que por cada funcionario que se corrompe, existe un particular que se enriquece.

La pregunta sería ¿Cómo podemos buscar comunalidades entre el desvío de los principios que regulan el servicio público y el enriquecimiento que experimentan proveniente de los particulares?

Lo explico.

Supongamos la hipótesis en que una investigación arroja que la empresa X, ha obtenido recurrentemente fallos favorables en condiciones similares a otros contratistas, incluso menores.

Eso puede ser por si misma una causa de responsabilidad, pero siempre puede haber algo más allá.

Si revisamos los movimientos financieros de las empresas, es posible que encontremos, en un sentido burdo, las transferencias de recursos a los servidores públicos, pero lo más evidente es que encontremos “gastos” o “salidas” sin explicación alguna.

En esos sería posible invocar la actividad de las unidades especializadas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Fiscalía General de la República.

Pero eso será en otro momento, por lo pronto los contenidos de la declaración patrimonial y de conflicto de intereses es apenas una débil herramienta.

e. Otro aspecto que en mi calidad de jurista no puedo dejar pasar es la exclusión que hace el artículo 109 del Poder Judicial Federal.

Es cierto que el Poder Judicial Federal, encuentra al Consejo de la Judicatura como su órgano de administración y disciplinario, es el encargado de aplicar el sistema de responsabilidades de Servidores Públicos del Poder Judicial pero:

e.1. El Consejo está integrado por siete miembros: el primero de ellos el Presidente de la Suprema Corte, y esto ya marca una diferencia con el nuevo sistema, pues en éste el órgano sancionador ya es un tribunal ajeno completamente a la administración pública;

e.2. No hay mucha diferencia con los tres Consejeros designados por la Suprema Corte (tres);

e.3. Si existe un déficit en la norma adjetiva de la Nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el Consejo de la Judicatura es aun más grave,

Lo explico.

La Constitución de la República contiene un principio de especialidad y reserva de Ley, que obliga a que sea el Congreso de la Unión el que desarrolle las normas que regularán los procedimientos disciplinarios, incluyendo a la investigación.

Dichas normas deberían encontrarse en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pero no es así, el término “investigación” sólo se menciona en una sola ocasión y es para señalar que previo o posterior a la investigación un funcionario podrá ser suspendido en sus funciones.

Entonces ¿Cómo se investiga desde el Consejo de la Judicatura?

La respuesta es doble: Parcialmente por el propio Consejo de la Judicatura, que por ende viola el ámbito de competencias del poder legislativo; y, de manera arbitraria.

Más allá de que las omisiones del Poder Legislativo, del terrible peso que implica para los servidores del Poder Judicial, el que las resoluciones del Consejo de la Judicatura son inimpugnables, que no precede el juicio de amparo y que en apariencia para ellos no exista el derecho humano a la seguridad jurídica, la exclusión del artículo 109, constituye paraliza en una anacrónica realidad la materia de responsabilidades de todo ese poder.

Pocos son los juristas que no reconozcan la necesidad de empoderar a las partes en sentido formal y material frente a los juzgadores, pero habrá de esperar, la omisión de referencia: aleja a las partes de la posibilidad de litigar frente a un Tribunal absolutamente imparcial; excluye las excepciones del secretario bancario, fiduciario y fiscal; deja sin regulación los procedimientos de investigación; las declaraciones patrimoniales no serán exhaustivas; la revisión no podrá ser aleatoria; no habrá in seguimiento de las observaciones de un órgano rector en la materia; los particulares vinculados a actos de corrupción no serán parte de los procedimientos.

Nada pasará por lo pronto en el Poder Judicial, así que si somos víctimas de una injusticia por la notoria colusión de partes y juzgadores, habremos de bregar contra corriente.

CONCLUSIÓN

La corrupción es uno de los problemas que más presentes tienen los ciudadanos de México, que lleva a que se abuse de las funciones del Estado y se cometan delitos que perjudiquen el bien de la sociedad.

La reforma en materia de combate a la corrupción implicó diversos cambios, dentro de los cuales se encuentra la posibilidad de que los particulares puedan cometer faltas administrativas, la obligación de todos los Servidores Públicos a presentar su declaración patrimonial y de intereses, que se pueda sancionar a un Servidor Público por enriquecimiento ilícito, sanción que tendrá un ámbito administrativo y económico, que se cataloguen las faltas administrativas de conformidad con lo establecido por el Poder Legislativo, las cuales podrán ser impugnadas, etcétera.

El Sistema Nacional Anticorrupción es un medio por el cual se busca prevenir, investigar, y sancionar actos de corrupción, y el mismo es conformado por diversos órganos de diferentes niveles de gobierno, que trabajan de manera conjunta para alcanzar los fines estipulados.

Las responsabilidades son la consecuencia de los actos de una persona, y los Servidores Públicos, de conformidad con el Título Cuarto de la Carta Magna, pueden ser objeto de diversos tipos de responsabilidades, como la penal, civil, política y la administrativa.

La responsabilidad administrativa es la que se da en los casos en los que un Servidor Público violenta los principios constitucionales en el ejercicio de sus funciones.

El procedimiento que rige las responsabilidades administrativas se encuentra normado por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, con la

excepción de los procedimientos para fincar responsabilidades de los miembros del Poder Judicial de la Federación.

Los procedimientos de responsabilidades contemplan la participación de particulares que fungen como denunciantes, los cuales pueden formar parte de todo el procedimiento, y pueden aportar pruebas y formular alegatos.

La eficacia implica el cumplimiento de objetivos de una manera adecuada, por lo que, si no se cumple el objetivo planteado, una ley, o un sistema, no es eficaz.

El derecho humano a la seguridad jurídica es uno que implica diversos derechos, dentro de los cuales se encuentran el del debido proceso y el acceso a la justicia.

Se llegó a la conclusión de que los procedimientos de responsabilidades son deficientes en razón de lo siguiente:

- Falta estipular términos de actuaciones, como es el de admisión de las denuncias realizadas en contra de los Servidores Públicos.
- También, no son específicas en cuanto a los términos utilizados y el medio en que se deben de llevar cada una de las etapas.
- No se mencionan los supuestos para que las autoridades puedan tener acceso a la información de terceros, ni el medio para obtenerla.
- Los únicos obligados a presentar las declaraciones patrimonial y de intereses son los Servidores Públicos, pero los proveedores y contratistas que hagan negocios con el Estado no están incluidos, lo que implica que sigan habiendo irregularidades de su parte.

- El Poder Judicial no está incluido dentro del procedimiento estipulado por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Los procedimientos siguen siendo por escrito.

Todo lo anterior conlleva a comprobar que, en efecto, el Sistema Nacional Anticorrupción no es efectivo, ya que no se han cumplido con los objetivos del mismo, prueba contundente es el hecho que haya empeorado el índice de percepción de la corrupción en México en dos puntos desde el 2015.

Las deficiencias en los procedimientos de responsabilidad administrativas también implican que no se respeten los derechos de seguridad jurídica, en especial el del debido proceso y el de acceso a la justicia, y no solamente para los servidores públicos, sino también para los denunciantes y todos los que formen parte del procedimiento de responsabilidades administrativas.

Es por lo anterior que se propone:

- Reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para que en la misma se instituya un procedimiento de responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos que sea preciso y completo, y, en especial, creado por el Poder Legislativo que es quien tiene las facultades Constitucionales para hacerlo.
- Reformar la Ley General de Responsabilidades Administrativas para efecto de que:
 - Se señalen plazos para cada parte del procedimiento, en especial el de inicio de la investigación en casos en que se realice una denuncia ciudadana.

- Se establezca como parte de las obligaciones de los contratistas presentar una declaración de intereses.
- Se especifiquen cada una de las figuras que contempla el procedimiento, así como cada uno de los procedimientos dentro del mismo.
- Se especifiquen los supuestos para que las autoridades investigadoras puedan revisar información de terceros, y los procedimientos para tal efecto.
- Se emplee la oralidad en los procedimientos de responsabilidades administrativas, ya que esa es la tendencia en nuestro país, lo que conllevaría a celeridad en los procedimientos.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- AGUILAR GIL, Lilia, Iniciativa que reforma y adicional diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Lilia Aguilar Gil, del Grupo Parlamentario del P.T., México, 2014.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las garantías individuales, 41a ed., México, Porrúa, 2015.
- Cámara de Diputados, Boletín 5302, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2018/Abril/19/5302-Diputados-aprueban-eliminar-fuero-Constitucional> .
- CÁMARA DE SENADORES, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan, y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, México, 2015..
- CHÁVEZ SÁNCHEZ, Jorge. G., Comentarios a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, México, Editorial Flores, 2017..
- COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan, y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción, México, 2015.

- COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, Declaratoria de aprobación del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, México, 2015.
- DE LA GARZA SANTOS, Iván. “La responsabilidad política de los servidores públicos en el sistema presidencial mexicano: el juicio político”, en Cienfuegos Salgado, David (coord) y Rodríguez Lozano, Luis G. (coord.), Estado, derecho y democracia en el momento actual, Monterrey, Fondo Editorial Jurídico, 2008.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. México, 2015.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, El régimen jurídico de responsabilidad de los servidores públicos, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2013.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y URIBE VARGAS, Erika, Derechos de los Servidores Públicos. Colección Nuestros Derechos, 4ª ed, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Secretaría de Cultura, e Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2016.
- GONZÁLEZ RUIZ, Samuel A. “Inalienabilidad”, Enciclopedia Jurídica Mexicana.

- GUERRA LÓPEZ, Rodrigo, Afirmar a la persona por sí misma. La dignidad como fundamento de los derechos de la persona, México, Comisión Nacional De Los Derechos Humanos, 2003.
- KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- HERNÁNDEZ CRUZ, Armando, “Eficacia constitucional y derechos humanos”, Colección Sobre la Protección de los Derechos Humanos, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, Fascículo 17.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, Estadísticas a propósito del Día Internacional Contra la Corrupción, México, 7 de Diciembre de 2016, http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/corrupcion2016_0.pdf.
- KAISER ARANDA, Max, El Combate a la Corrupción: la Gran Tarea Pendiente en México, México, ITAM, 2014.
- LAPORTA SAN MIGUEL, Francisco J., “Sobre el concepto de derechos humanos”, Doxa, Alicante, N. 04, 1987.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel. A., La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2013.
- MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor. M, “La responsabilidad administrativa de los servidores públicos y el medio ambiente”, La responsabilidad jurídica en

el daño ambiental, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Petróleos Mexicanos, 1998.

- MARTÍNEZ-PUJALTE, Antonio L., "La universalidad de los derechos humanos y la noción constitucional de persona" en Ballesteros Liompart, Jesús (coord.), Fernández Ruiz-Gálvez Encarnacion (coord.) y Martínez-Pujalte Antonio L. (coord.), Justicia, solidaridad, paz. Estudios en homenaje al profesor José María Rojo Sanz, Valencia, Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia, 1995, Vol. 1.
- MARTÍNEZ-PUJALTE, Antonio L. "Los Derechos Humanos Como Derechos Inalienables" en Ballesteros Liompart (coord), Derechos humanos: concepto, fundamentos, sujetos, Madrid, Tecnos, 1992.
- MÜLLER CREEL, Oscar A., "La responsabilidad civil del servidor público en el combate a la corrupción", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, México, Año LVII, num. 214, enero-abril 2012, pp. 165-185, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/32523/29874> .
- NIETO CASTILLO, Santiago y Medina Pérez, Yamile (comps), Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal. UNAM, 2005.
- OLGUÍN JUÁREZ, Hugo A., Extinción de los actos administrativos; revocación, invalidación y decaimiento. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1961.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLOS ECONÓMICOS, Estudio de la OCDE sobre integridad en México 2017,

<https://www.oecd.org/corruption/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf> .

- PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados y senadores del grupo parlamentario del PAN, México, 2014.
- PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya, y José Ángel Ávila Pérez, del Grupo Parlamentario del PRD, México 2014.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana T., “La responsabilidad penal de los servidores público. Breves notas sobre el procedimiento de declaración de procedencia”, Liber ad honorem Sergio García Ramírez, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998, Vol. 1.
- PEREZ LUÑO, Antonio, Los derechos fundamentales, 8a ed., Madrid, Tecnos, 2004.
- RAMÍREZ GARCÍA, Hugo S. y PALLARES YABUR, Pedro J., Derechos humanos, México, Oxford UP, 2011.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Corrupción, <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=B0dY4I3>
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Eficacia, <http://dle.rae.es/?id=EPQzi07>

- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Responsabilidad*, <http://dle.rae.es/?id=WCqQQIf>
- SENADO DE LA REPÚBLICA, Boletín 1176, <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/40860-comisiones-unidas-se-declaran-en-sesion-permanente-para-analizar-observaciones-a-minuta-que-elimina-el-fuero.html>
- SOLÍS RODRÍGUEZ, Javier, “Consejo de la Judicatura Federal: Responsabilidad administrativa, facultad disciplinaria y prescripción”, En Damsky, Isaac A. (coord), López Olvera, Miguel A. (coord) y Rodríguez Rodríguez Libardo (coord) Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México (pp. 737-779), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- TAPIA TOVAR, José, Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, México, Porrúa, 2017.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Corruption perceptions index 2017, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.
- Convención Interamericana Sobre Derechos Humanos.

- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Criterios Jurisprudenciales

- Tesis P. LX/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, Abril de 1996, p. 128.
- Tesis P./J.100/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1667.
- Tesis 2a. XCIII/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, Diciembre de 2006, p. 238.
- Tesis 1a./J.42/2017, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 124.
- Tesis XXXI.4 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIII, mayo de 2011, p. 1105.
- Tesis 58, Apéndice 2011, Novena Época, t. I. Constitucional 2, p. 472.

- Tesis 1ª. CXLII/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 1, agosto de 2012, p. 490.
- Tesis 1a./J. 139/2012, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 1, enero de 2013, p. 437.
- Tesis: 1a. IV/2014, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, enero de 2014, p. 1112.
- Tesis: XI.1o.A.T.41 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, febrero de 2015, p. 2662.
- Tesis 1a.XXXV/2017 (10a), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, marzo de 2017, p. 441.
- Tesis I.10o.A.58 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. III, febrero de 2018, p. 1542.

ANEXOS