

1.7 Una mayor garantía en la certeza de la función pública.

Christian Noé Ramírez Gutiérrez

Resumen

A la luz de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, se considera a la Ley General de Responsabilidades Administrativas como una ley garantista, ya que judicializa el procedimiento disciplinario para que sea sustanciado y resuelto por un tercero imparcial, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, incluye el término “presunción de inocencia”, posibilita la opción de tener un defensor de oficio y asegura que la obtención de las pruebas sea de manera licita y con respeto a los derechos humanos. También se señalan las principales diferencias en el procedimiento entre la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos con la ley vigente.

El servidor público que a su vez es un trabajador al servicio del Estado, tiene derechos y obligaciones derivadas del orden público, pero no deja a un lado las laborales. Lo anterior se desenvuelve en una compleja dualidad jurídica, en la que los derechos humanos aplicables al caso poseen una perspectiva diferenciada: el servidor público es responsable administrativamente y el trabajador que debe gozar de dignidad en la remuneración y respeto al derecho a laborar en condiciones adecuadas.

Por esta dualidad, las autoridades competentes en los procedimientos administrativos de responsabilidades, que es la parte sancionatoria de un sistema de rendición de cuentas, deben ser cautelosas en su aplicación, salvaguardando los derechos humanos tanto laborales como procesales del servidor público, favoreciendo en todo momento la protección más amplia de los mismos, por este motivo, cuando un servidor público se encuentra envuelto en un procedimiento de responsabilidades, es importante que este se lleve a cabo a la luz del debido proceso.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

I. Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

“El SNA es una instancia de coordinación entre el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y los Sistemas locales” (LGSNA, 2016: Art), que tiene por “objetivo 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”. (LGSNA, 2016: Art. 6).

A la luz del SNA se reformó al Título Cuarto constitucional,³³ se crearon cuatro nuevas leyes secundarias, dos de ellas, generales y dos federales:³⁴ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF).

Además, se reformaron tres del ámbito federal: Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se refieren a facultades desarrollan la Federación y los estados sin que haya necesidad de una distribución expresa de facultades.

La LGRA, que es parte importante del Sistema Nacional Anticorrupción, los nuevos procedimientos administrativos de responsabilidades previstos, tanto en el diseño como en su aplicación, deben respetar en su integralidad y en toda su dimensión los derechos humanos.

³³ 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.

³⁴ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

II. Derechos Humanos y Convencionalidad.

Una premisa fundamental en el Estado constitucional de derecho es garantizar el buen gobierno y una de las formas de hacerlo es mediante el respeto de los derechos humanos en el régimen de responsabilidades administrativas, mediante los órganos internos de control y los tribunales de justicia administrativa, según sea el caso.

El servidor público, en el momento que acepta el encargo o maneja recursos presupuestales, se somete al régimen administrativo de derecho público, ejerciendo funciones estatales, en forma directa o derivada, en beneficio de la colectividad, entabla una relación administrativa con el Estado con el que se compromete a desempeñarse bajo los principios rectores de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito, equidad de género, honradez y lealtad.

Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género. (LSPCAF, 2003: Art. 2)

Simultáneamente, surge una relación de prestación de servicios subordinado que se somete al derecho social bajo un régimen laboral burocrático (Poderes de la Unión) y laboral general (resto de entes públicos con personalidad jurídica, con algunas excepciones). Toda vez que como servidor público también es parte de una relación de supra-subordinación establecida con el titular de la dependencia o institución de que se trate equiparable a un patrón, bajo el principio de autonomía de la voluntad, en la cual es un trabajador al servicio del Estado que presta sus servicios físicos, intelectuales o ambos, en virtud de un nombramiento, dotado de los derechos y obligaciones adquiridos por la relación laboral. (LFTSE, 2014: Arts., 2 y 3)

El servidor público que a su vez es un trabajador al servicio del Estado, tiene derechos y obligaciones derivadas del orden

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

público, pero no deja a un lado las laborales. Lo anterior se desenvuelve en una compleja dualidad jurídica, en la que los derechos humanos aplicables al caso poseen una perspectiva diferenciada: el servidor público es responsable administrativamente y el trabajador que debe gozar de dignidad en la remuneración y respeto al derecho a laborar en condiciones adecuadas.

Por esta dualidad, las autoridades competentes en los procedimientos administrativos de responsabilidades, que es la parte sancionatoria de un sistema de rendición de cuentas, deben ser cautelosas en su aplicación, salvaguardando los derechos humanos tanto laborales como procesales del servidor público, favoreciendo en todo momento la protección más amplia de los mismos.³⁵ Desde un punto de vista es una persona con derecho a un mínimo vital y por otro una persona sujeta al ejercicio de la facultad de policía (verificación del cumplimiento de las obligaciones administrativas), a la que debe respetársele su derecho a la presunción de inocencia y al debido proceso.

Otra dualidad es que, en los procesos de responsabilidades administrativas, hay dos derechos humanos que pudieran colisionar: aquel que corresponde al interés público protegido vinculado con el derecho humano de un grupo o persona (la educación, la seguridad, la salud, entre otros) y aquel que pertenece al servidor público como es la garantía de las prestaciones de seguridad social o la discrecionalidad en el ejercicio del encargo.

Esta visión dual también condiciona a que los análisis de las presuntas responsabilidades de los servidores públicos en los criterios y resoluciones de los órganos jurisdiccionales se debe recurrir una ponderación de derechos humanos

³⁵ CPEUM. “Art. 1º. ... Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia...”

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

La LGRA es inclusiva de los derechos humanos como son:

- a) Conductas sancionables. Modifica el criterio de aplicación, enlistando un catálogo de obligaciones que no debe transgredirse, ya que de hacerlo se consideran faltas administrativas, dividiéndolas en no graves y graves, subdividiendo estas últimas por el sujeto que las realiza, servidor público o particular y estableciendo las sanciones para cada uno de los supuestos.³⁶ Esta es una técnica más precisa que da mayor certeza en la identificación de la conducta sancionable.
- b) Debido proceso. La Convención Americana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, determinaron el debido proceso como derecho humano, señalando los estándares que deben observarse en las instancias procesales, a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos,³⁷ no sólo en la materia penal, sino en todas, incluyendo la social y administrativa. (CIDH, 2007: Art 110)
La LGRA establece estas prerrogativas en los diversos procedimientos establecidos para los casos de presentarse faltas graves y no graves, garantizando así el debido proceso, tanto para los servidores públicos, como para los particulares que hubieren intervenido en la comisión de la falta.
- c) Presunción de inocencia. De acuerdo con el criterio de la Suprema Corte, esta garantía debe observarse en todos los procedimientos, cuyo resultado pudiera derivar en alguna pena o sanción que repercuta directamente en la esfera jurídica del sujeto, incluyendo al procedimiento administrativo sancionador, por su naturaleza gravosa, es esta presunción, que es una calidad que debe reconocérsele

³⁶ LGRA. Título Cuarto. Sanciones.

³⁷ Caso Baena Ricardo y otros vs Panamá. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72. Caso Ivcher Bronstein vs Perú. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No 74. Caso del Tribunal constitucional vs Perú. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71. En Silva García, Fernando. *Jurisprudencia Interamericana sobre Derechos Humanos. Criterios esenciales*. Tirant lo Blanch tratados. México, 2012, página 2016.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

durante todo el procedimiento, teniendo como consecuencia procesal, entre otras, que la carga de la prueba sea para a la autoridad.³⁸

La LGRA señala que este es uno de sus principios rectores refiriéndose al término de “presunción” desde la etapa de investigación y hasta la resolución del procedimiento administrativo de faltas graves y no graves, con lo que es más enfática en esta protección de este derecho humano procesal esencial:

En los procedimientos de responsabilidad administrativa deberán observarse los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos. (LGRA, 2017: Art. 111.)

d) Imparcialidad de la autoridad que determina la existencia de responsabilidad administrativa, hay que señalar que, en la Convención Americana de Derecho Humanos, en su artículo 8.1. establece como parte de las garantías judiciales de los sujetos, el derecho de ser oído por un juez competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley:

Garantías Judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter... (CADH, 1969: Art. 8.)

En este sentido, la LGRA hace una separación entre la autoridad investigadora de la presunta falta administrativa, que es la

³⁸ PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES. Jurisprudencia. Decima Época. Pleno. Gaceta del Seminario Judicial de la Federación. Tesis P./J.43/2014 (10^a). Libro 7, junio de 2014, tomo I. 2006590.

El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública 2018

encargada de emitir el informe de presunta responsabilidad administrativa a la autoridad substancial competente, dependiendo si la falta administrativa es calificada como grave o no grave, esta autoridad será la encargada de conducir el procedimiento desde la admisión del informe y hasta la conclusión de la audiencia final. (LGRA, 2016: Artículo 3) Posteriormente es la autoridad resolutora la que se encargará de dictar la resolución, para los casos de faltas administrativas no graves se encontrará facultada la unidad de responsabilidades administrativas o al órgano interno de control para decretar las sanciones procedentes, pero si las faltas fueran graves, corresponderá dicha determinación al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) o a sus homólogos en las entidades federativas.

Relacionado con este principio se encuentra el derecho a recurrir un fallo, que es de las principales garantías dentro del procedimiento, mismo que permite que una resolución desde la primera etapa de investigación pueda ser revisada ante la propia autoridad que la dictó o por el superior jerárquico, prevaleciendo en todo momento los principios de imparcialidad e independencia entre cada una de éstas.

Es por lo anterior que puede considerarse a la LGRA como una ley garantista, acorde a los derechos humanos y con respeto al debido proceso.

III. La facultad disciplinaria judicializada.

La facultad disciplinaria es aquella que tiene una organización pública para exigir un comportamiento legítimo y leal a sus integrantes y originalmente corresponde al superior jerárquico. El ejercicio de este poder sancionatorio ha evolucionado en los últimos años en México en la Administración Pública Federal. En 1982, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que absorbió una parte de esta facultad, pero fundamentalmente la conservó el titular de la dependencia.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el Sistema Nacional Anticorrupción hubo un parteaguas y se judicializa este procedimiento. Ahora, las faltas se clasifican, en no graves y graves, estas últimas cometidas por servidores públicos o particulares. Respecto a estas últimas, en el proceso sancionatorio intervienen instancias no administrativas, toda vez que se dividen las etapas entre los órganos internos de control y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La diferencia básica entre lo administrativo y lo jurisdiccional es que en un acto administrativo la autoridad lo emite con base en los elementos que se allega sin que existan partes en conflicto, mientras que en lo jurisdiccional la autoridad es mediadora de una controversia que se inicia con la presentación de una demanda y culmina con la sentencia definitiva.

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos abrogada, los órganos internos de control conocían del procedimiento disciplinario instaurado a los servidores públicos, sin que se distinguieran formalmente por etapas u órganos para la investigación, sustanciación y resolución, incluso los recursos administrativos se resolvían dentro la esfera del Poder Ejecutivo Federal. El servidor público tenía, como cualquier persona, el derecho de defenderse ante los tribunales si consideraba que el acto administrativo que le fincaba responsabilidad era ilegal.

La nueva ley judicializa la facultad disciplinaria ya que dispone que una falta administrativa grave será sancionada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Hay un nuevo esquema para el ejercicio de la facultad disciplinaria, en tres sentidos: 1) una separación de competencias por etapa procesal, la autoridad administrativa sólo investiga y substancia y la jurisdiccional resuelve; 2) el tribunal se convierte en mediador entre la parte acusadora, que es la autoridad administrativa, y el servidor público o particular, como presuntos responsables, y 3) el proceso concluye con una sentencia, no con un acto

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

administrativo. Un elemento adicional consiste en que el denunciante se convierte en un tercero con interés jurídico en el proceso administrativo y el jurisdiccional.

Esto no es una mera cuestión formal. Hay una mayor autonomía de los órganos que intervienen en el ejercicio de la facultad disciplinaria del Estado con dos propósitos: prevenir con más eficiencia un eventual encubrimiento de una conducta indebida y otorgar una mayor protección de orientación garantista a los servidores públicos investigados y, en su caso, acusados de cometer faltas graves.

La reforma constitucional de anticorrupción y su legislación secundaria distinguen tres tipos de autoridades: la investigadora, la substanciadora y la resolutora. Las dos primeras son administrativas, áreas separadas en el órgano interno de control, autónomas de la dependencia o entidad en que actúan y con autonomía de gestión. La tercera, en las faltas graves, es jurisdiccional.

En ese sentido, cuando la autoridad investigadora concluye las diligencias correspondientes de averiguación y determina la existencia de faltas administrativas, las clasifica en graves o no graves y emite un informe de presunta responsabilidad administrativa. Cuando lo presenta ante la autoridad substanciadora se convierte en una parte en la etapa siguiente del proceso.

La autoridad substanciadora inicia y dirige el procedimiento desde la admisión del informe hasta la conclusión de la audiencia inicial y lo remite al Tribunal que dirime la controversia, cuando se trata de faltas graves y de particulares.

El modelo judicializado es más garantista para los presuntos responsables de una falta administrativa, fomenta la profesionalización de las autoridades investigadoras y sustanciadoras al dotarlas de autonomía de gestión y fortalece la objetividad de las actuaciones en el proceso disciplinario por la intervención

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán
Christian M. Sánchez Jáuregui
(Compiladores)

en éste del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que goza de autonomía constitucional.

La LGRA clasifica las faltas administrativas en no graves y graves, estas últimas cometidas por servidores públicos o particulares.

Respecto a estas últimas, en el proceso sancionatorio intervienen instancias no administrativas, toda vez que se dividen las etapas entre los órganos internos de control y el TFJA.

Esta judicialización obliga a que los órganos internos de control de la administración pública federal, que dependen de la Secretaría de la Función Pública, sean más eficientes en la integración de los expedientes que serán revisados por una instancia judicial para emitir, en su caso, una sanción.

El modelo judicializado es más garantista para los presuntos responsables de una falta administrativa, fomenta la profesionalización de las autoridades investigadoras y sustanciadoras al dotarlas de autonomía de gestión y fortalece la objetividad de las actuaciones en el proceso disciplinario por la intervención en éste del TFJA, que goza de autonomía constitucional.

IV. La prueba en el derecho disciplinario.

La prueba es el instrumento jurídico en un procedimiento administrativo o proceso jurisdiccional para establecer la verdad acerca de los hechos que soportan un derecho o aquellos motivos de un conflicto de intereses.

Teóricamente, este es un elemento propio y exclusivo de un litigio, pero la expansión del derecho público y su complejidad ha convertido a la prueba en una técnica racional de conocer la verdad respecto a la realización efectiva de los supuestos de una norma para efectos de que se creen, transforme y extingan derechos y obligaciones en lo concreto con la participación de una autoridad administrativa o jurisdiccional.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

El principio básico es que el hecho se prueba y el derecho se aplica e interpreta. En ese sentido, hay una necesidad de verificar la existencia real de algo, así como las circunstancias de la misma. Esta búsqueda de la veracidad de algo no es una actividad de total libre apreciación, sino que tiene un sesgo impuesto en las normas jurídicas que son las que facultan a una autoridad y determinan los efectos y consecuencias de los hechos.

El contexto de derecho cambia el peso de lo fáctico. El derecho define y selecciona los hechos que son trascendentales para el ejercicio de un poder de exigir una conducta, el sujeto vinculado a éstos y sus consecuencias significativas.

En ese sentido, la prueba en términos jurídicos es una actividad de conocimiento de la realidad y del derecho vinculada con éste. Con esta se pretende una verdad legal y no descubrir efectos y causas, ni relaciones de contingencia entre dos o más hechos.

La prueba permite establecer relaciones entre las personas y consecuencias de sus actos, cuyo extremo es la sanción o el uso de la fuerza para obtener un comportamiento no espontáneo de las personas. No todos los hechos de la realidad son relevantes para el derecho y, por lo tanto, no están sujetos a ningún tipo de demostración. Por ejemplo, es irrelevante para el derecho si durante la comisión de una falta administrativa su perpetrador respiraba con normalidad o tenía dificultades para hacerlo.

En ese sentido, los hechos que importan a lo jurídico están cargados de valor y están vinculados con un sentido que consiste en la inducción de una conducta que los convierte en lo deseable. Esto no implica que se niegue su dimensión empírica que es lo que los hace verdaderos o falsos.

En el procedimiento de responsabilidades, las autoridades investigadoras, sustanciadoras y resolutoras son las responsables de verificar la veracidad de los hechos que conocen y la primer operación que deben realizar cuando conocen de una conducta

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

que pudiera constitutiva de responsabilidad administrativa no grave o grave es la separación entre los que es una valoración y una calificación sobre el hecho para proceder a la reconstrucción del hecho que no presenciaron mediante la observación directa.

Los hechos no son parte del procedimiento o proceso -estos siempre son previos- lo que exige que las autoridades se alleguen elementos suficientes para determinar si existieron en el pasado con la consecuencia que en el derecho se instruye. A la recreación en el expediente del hecho se le conoce como elementos de prueba y conducen a decretar la verdad legal.

Por tal motivo, los hechos jurídicos son aquellos que una autoridad considera que acontecieron en el pasado y en razón a que este juicio es una consecuencia de lo que un individuo percibe, infiere y concluye es indispensable establecer un mínimo de objetividad para que los enunciados fácticos similares sean expresados con la suficiente homogeneidad que genere la certeza que no es un ejercicio caprichoso o arbitrario.

Quien analiza los elementos probatorios utiliza categorías de pensamiento, normas sociales y morales y disposiciones jurídicas pertinentes estructuradas en una ley adjetiva que facilita la descripción precisa del hecho significativo entre una infinidad de posibilidades empíricas y atribuye una conclusión mediante la formulación del informe de presunta responsabilidad o la emisión de la sanción correspondiente.

Entonces, el modelo para presentar, ordenar, aceptar y valorar los medios probatorios de un hecho, así como la restricción o amplitud de la voluntad para recibir y desechar una prueba o conceder un efecto a ésta afectan directamente al resultado.

Por ejemplo, la concentración del procedimiento disciplinario en la autoridad administrativa o su división que permite que en las faltas graves resuelva una autoridad jurisdiccional cambia sustancialmente la forma, enfoque y deontología del fincamiento de una responsabilidad.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

Si consideramos que la principal razón para la existencia de un proceso y, por ende, la teoría del mismo es garantizar a la persona que la valoración de los hechos será objetiva, entonces, la prueba y las reglas en torno a esta son la esencia del procedimiento. Esto explica la máxima que aquello que no se probó durante el proceso simplemente no existe jurídica es igualmente verdadera en un sistema que reconoce el arbitrio del juzgador como aquel que lo niega.

La aplicación de la ley no es una operación jurídica abstracta. Es concreta en la medida que el caso particular aporte pruebas bajo criterios preestablecidos en la norma adjetiva y es lo que permite predicar que la decisión administrativa o jurisdiccional, según corresponda, es válida y justa. Esto último se robustece cuando quien investiga y resuelve hace evidente a los interesados los métodos de valoración y su idoneidad para llegar a la verdad y la exactitud en la reconstrucción de los hechos.

La verdad y las decisiones correctas en un procedimiento deben ser lo normal, pero en ocasiones esto no ocurre y esto es lo que fundamenta que un derecho fundamental de todo ser humano es la doble instancia en los juicios de cualquier orden. Incluso sucede que haya una decisión justa que se concluya con base en hechos falsos.

Si bien es cierto que el fin de un proceso es que sea justo esto no es suficiente. En un sistema basado en el Estado de derecho una buena solución debe ser justa y legítima, entendida esta última característica, como aquella en la que la sentencia se basa en pruebas que demuestran con suficiencia que el hecho formulado como hipótesis en la norma realmente se verificó en el pasado en las condiciones necesarias para que sea relevante jurídicamente.

La verdad de los hechos es una condición necesaria para una decisión apropiada, legítima y justa. La mera resolución del conflicto no es suficiente para generar un ambiente de armonía social. Además, ésta debe ser en condición de justicia en un

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

número mayoritario de sentencias. Esto último es lo que otorga la credibilidad social en el Estado de derecho.

En el nuevo derecho disciplinario que contiene la LGRA hay dos cambios fundamentales: la judicialización de este derecho que se refleja en una mayor regulación del procedimiento si se compara con la anterior y la intervención de los tribunales en la etapa sancionatoria de faltas graves.

La verdad judicial se debe construir de otra manera. La descripción de las novedades en el ofrecimiento, calificación, recepción, desahogo y valoración de las pruebas en el procedimiento de responsabilidades es el objeto de la intervención en este seminario.

Las reglas se modifican en favor del otorgamiento de más garantías al presunto responsable. Esta circunstancia obliga a las autoridades investigadoras y sustanciadoras mayores cuidados en la integración de las pruebas adecuadas para acreditar la conducta correspondiente y así la autoridad sancionatoria tenga la posibilidad de sancionar o absolver con todos los elementos disponibles.

La operación de valorar las pruebas y determinar la verdad o falsedad de las conductas imputadas (hechos) comparte métodos y propósitos con la historia y otras ramas del conocer humano. La diferencia consiste en la formalidad. En un proceso, esta última adquiere una gran importancia porque no es permisible, ni deseable que la autoridad llegue a la verdad legal de cualquier manera. La verdad jurídica pierde validez si esta se obtiene a través de la violación de derechos humanos.

También hay que partir del axioma que toda verdad legal es relativa. La norma jurídica y la conveniencia política le conceden efectos absolutos para que los conflictos concluyan, pero puede ser revisada hasta que no sea declarada cosa juzgada. Esto destaca la importancia de la integración correcta de los expedientes, especialmente, la etapa procesal de la instrucción y la sustanciación.

El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública 2018

Finalmente, hay que distinguir entre los medios de prueba -el instrumento que genera convicción en juzgador- y la prueba de los hechos. Los primeros son objetivos y expresamente enunciados en la Ley General para su identificación y sometimiento a las reglas de tratamiento correspondiente. Lo segundo es una operación jurídica mental que consiste en vincular un hecho definido jurídicamente como significativo mediante una hipótesis normativa (Ley o reglamento) a una convicción de verdad legal que emite una autoridad sancionadora y que se sirve de los sentidos y la razón para conformarla.

Los hechos se pueden dividir en dos: los que integran las conductas sancionables y formulados como hipótesis y aquellos que se convierten en un fenómeno factico. La valoración de la prueba, en esencia, consiste en vincular ambos aspectos y expresarse con una conclusión vinculatoria como verdad legal -administrativa o judicial-. Los primeros son resultado de un ejercicio de valorar qué es lo bueno y lo malo para lo sociedad, lo correcto y lo incorrecto. El segundo es un conjunto de inferencias obtenidas con situaciones empíricas. En este sentido, los medios de prueba se convierten en el centro del enjuiciamiento, en el factor principal de que una sanción se aplique con justicia y legitimidad.

Conclusiones

La Ley General de Responsabilidades Administrativas es un instrumento jurídico importante para el Sistema Nacional Anticorrupción en la medida que establece procedimientos administrativos de responsabilidades garantistas y establece como principio el respeto integral y en toda su dimensión de los derechos humanos.

La Ley, en específico en materia de pruebas, atiende a la dualidad que existe en los derechos humanos: proteger el interés público de los gobernados y sancionar a las personas que afecten sus derechos por cometer faltas administrativas y otorgar las garantías mínimas de defensa al probable responsable de una conducta administrativa ilícita.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

El nuevo esquema de responsabilidades tiene como eje la probanza correcta en el procedimiento y da trascendencia a los conceptos de conducta sancionable, debido proceso, presunción de inocencia e imparcialidad de la autoridad.

La nueva Ley judicializa la facultad disciplinaria con dos propósitos esenciales: prevenir con eficacia un eventual encubrimiento de una conducta indebida y otorgar una mayor protección de orientación garantista a los servidores públicos investigados.

La verdad y las decisiones correctas en un procedimiento deben ser lo normal, pero en ocasiones esto no ocurre y esto es lo que fundamenta que un derecho fundamental de todo ser humano es la doble instancia en los juicios de cualquier orden.

Los hechos se pueden dividir en dos: los que integran las conductas sancionables y formulados como hipótesis y aquellos que se convierten en un fenómeno factico. La valoración de la prueba, en esencia, consiste en vincular ambos aspectos y expresarse con una conclusión vinculatoria como verdad legal -administrativa o judicial-.

El análisis en lo general y en lo particular de la regulación de la probanza en la LGRA y en el Código Federal de Procedimientos Civiles, con excepción en la presuncional arroja que esta es similar en ambos ordenamientos.

La diferencia más relevante se presenta en el sistema de valoración de las pruebas en donde la Ley General hace una referencia directa al subsistema mixto y recurre a la sana crítica y de experiencia que requiere un mayor esfuerzo de preparación y cuidado de las autoridades resolutorias.

Bibliografía

Alarcón, A. (2017). La aplicación de los principios y reglas del Derecho penal al procedimiento administrativo

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

- disciplinario, atendiendo a sus matices y modulaciones, Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, Tomo 4, Cámara de Diputados México.
- Esquivel, Y. (2017). El subsistema de rendición de cuentas de los servidores públicos y las implicaciones jurídicas de su incumplimiento, Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, Tomo 4, Cámara de Diputados México.
- Gudiño, A. (2015). Visión Integral del Sistema de Combate a la Corrupción, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México.
- Hallivis, M. (2017). El Sistema Nacional Anticorrupción a dos meses de haber entrado en vigor, Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, Tomo 4, Cámara de Diputados, México.
- Huacuja, S. (2015). El sistema nacional anticorrupción: ¿un Prometeo comunicando el ígneo don de la esperanza o un Sísifo afanándose en una culminación imposible? Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, Tomo 2, Cámara de Diputados, México.
- Márquez, D. (2017). El Marco Jurídico para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción, Constitucionalidad y legalidad del combate a la corrupción mexicano, Novum, México.
- Márquez, D. (2017). El Marco Jurídico para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción. Combate a la corrupción, fiscalización y transparencia. Novum. México.
- Moro T. (1992). Diccionario Jurídico Espasa, Espasa Calpe, S.A., España.
- Ovalle F. J. (1989). Derecho Procesal Civil, 3a. edición, HARLA, S.A. de C.V. México.
- Salgado, A. (2017). Los medios de defensa ante el sistema de Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas. Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas. Tomo 4, Cámara de Diputados. México.
- Taruffo, M. (2008). La prueba, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S, España.