

## LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS: ASPECTOS PROCESALES

Daniel MÁRQUEZ GÓMEZ\*

*SUMARIO: I. Introducción: el incumplimiento de los deberes como contexto para la imputación de la responsabilidad: la tipicidad administrativa. II. Los aspectos procesales en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. III. El exceso litigioso: los medios de impugnación. IV. A manera de conclusión: artículo 135 y la presunción de inocencia. V. Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN: EL INCUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES COMO CONTEXTO PARA LA IMPUTACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD: LA TIPICIDAD ADMINISTRATIVA

El propósito del presente trabajo es analizar algunos aspectos procesales de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, del 18 de julio de 2016, para destacar su contenido y algunos de sus problemas. Como argumento inicial destacaremos que el título cuarto “De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado”, artículo 109, fracción III, prescribe:

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. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas

---

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Como se advierte, no existe una variación sustantiva en esta declaración constitucional con la anterior a la reforma del 27 de mayo de 2015. Esto significa que las bases constitucionales de la responsabilidad administrativa son las mismas: los ámbitos de validez personal y material son, el primero, el carácter de “servidor público”; el segundo, el derecho administrativo, o sea, “el desempeño de un empleo, cargo o comisión” en la administración pública; esto es, el servicio público. Los deberes u obligaciones a cargo de los servidores públicos son “legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia”; y las conductas que condicionan la aplicación de sanciones administrativas son los “actos u omisiones” que “afecten” los deberes u obligaciones a cargo de los servidores públicos.

En este contexto, el título tercero “De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves”, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, regula los actos u omisiones que constituyen faltas administrativas.

Así, un primer tema que impacta en los aspectos sustantivos de la responsabilidad destaca cuáles son las conductas que pueden constituir responsabilidad administrativa. La respuesta parece sencilla, porque la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos destaca en el capítulo I “De las faltas administrativas no graves de los servidores públicos” del título tercero (artículos 49 y 50), las obligaciones que constituyen causales para atribuir falta no grave. El capítulo II “De las faltas administrativas graves de los servidores públicos” (artículos del 51 al 64), establece las diversas conductas susceptibles de sanción relacionadas con faltas graves; además, el capítulo III “De los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves” (artículos del 65 al 72), prescribe los supuestos para imponerles una sanción.

No obstante, hay dos problemas: el contenido de los artículos 6o. y 7o. de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. El primero obliga a los entes públicos “a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público”, por lo que se puede estimar que existe una condición suspensiva que debe cumplirse para que los servidores públicos, a su vez, cumplan con sus obligaciones en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que se creen esas “condiciones estructurales y normativas”.

El segundo disfraza de directrices lo que en realidad son obligaciones a cargo de los servidores públicos. Así, las conductas que destaca ese precepto como “directrices” son:

- 1) Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;
- 2) Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización;
- 3) Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población;
- 4) Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva;
- 5) Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades;
- 6) Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;
- 7) Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución;
- 8) Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido; tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general;
- 9) Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones, y
- 10) Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado mexicano.

Aquí adquiere relevancia el argumento de Gregorio Peces-Barba, quien sostiene que en las aproximaciones lingüísticas al derecho se habla de opera-

dores normativos como sinónimo de funtores, o sea, de comportamientos o modalidades, como modelos de calificación jurídica. Así, serían denominados, por ejemplo, “obligatorio” y “permitido” como formadores de proposiciones normativas.<sup>1</sup>

En este sentido, en las normas mencionadas de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se establecen efectivos operadores jurídicos, como son: “obligados”, “actuar”, “conducirse”, “satisfacer”, “dar”, “actuar”, “administrar”, “promover”, “corresponder”, “evitar y dar cuenta” y “abstenerse”, que son verbos indicadores de acción y destacan lo “obligatorio” o “permitido” en el servicio público. Lo que significa que ambos preceptos contienen conductas que se imponen a los entes públicos y a los servidores públicos. Así, un primer problema es destacar si los artículos 6o. y 7o. de la Ley General de Responsabilidades Administrativas tienen o no una función normativa. En nuestra opinión, la respuesta es que sí complementan el contenido de los preceptos que se imponen como obligatorios a los servidores públicos.

Por lo anterior, un segundo problema es el papel que tienen los “principios” y “directrices” en la hermenéutica de los artículos 49 y 50, 51 al 64, y 65 al 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas: ¿se aplican de manera independiente?, ¿los complementan? La respuesta, como se destacó, debe ser que complementan el contenido de los artículos mencionados, porque la respuesta a la primera pregunta nos lleva a dos absurdos: a) que no se podrían constituir faltas administrativas mientras no existan las condiciones estructurales y normativas, y b) a la violación de la tipicidad administrativa, porque habría conductas que se imponen a los servidores públicos que no se asocian a ninguna sanción.

En este contexto, adquiere importancia el problema de la tipicidad en materia administrativa. Lo anterior, con independencia de que se acepte o no la existencia de un derecho administrativo sancionador o sancionatorio. Elegir la idea de “tipo” para la descripción de conductas que hacen a los servidores públicos y particulares sujetos de sanción en caso de incumplimiento no es una arbitrariedad, porque, como se destaca, el vocablo “tipicidad” toma su esencia del sustantivo “tipo” (del latín *tipus*), que significa símbolo representativo de la cosa figurada o figura principal de alguna cosa a la que proporciona fisonomía. El tipo unifica y reconoce por el conjunto

---

<sup>1</sup> Peces-Barba Martínez, Gregorio, *Los operadores jurídicos*, disponible en: [https://earchi.vo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/10453/operadores\\_Peces\\_RFDUC\\_19861987.pdf?sequence=1](https://earchi.vo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/10453/operadores_Peces_RFDUC_19861987.pdf?sequence=1), consultado el 7 de mayo de 2018.

de sus rasgos fundamentales. Típico es todo aquello que incluye en sí la representación de otra cosa, y, a su vez, es emblema o figura de ello.<sup>2</sup>

En el caso del derecho penal, tipo penal es la descripción de la conducta prohibida por la norma; o sea, el conjunto de elementos que caracterizan a un comportamiento como contrario a la norma. La tipicidad es la característica que tiene la conducta en razón de estar adecuada a un tipo penal, o sea, individualizada como prohibida por un tipo penal.<sup>3</sup> Así, se destaca que la reserva de ley se cumple con la simple previsión de las infracciones y sanciones en una norma con rango de ley, pero para la tipicidad se requiere algo más: una descripción suficiente de las conductas tipificadas como infracción y de las sanciones que les corresponden en cada caso.<sup>4</sup>

Javier Rodríguez Ten sostiene que la tipicidad sancionadora sólo exige que la conducta infractora esté definida con precisión y que la ley establezca tanto una gradación de las infracciones como su calificación.<sup>5</sup> Rafael Márquez Piñero sostiene que el tipo es una figura que resulta de la imaginación del legislador; el juicio de tipicidad, la averiguación que sobre una conducta se efectúa para saber si presenta los caracteres imaginados por el legislador; la tipicidad es el resultado afirmativo de ese juicio.<sup>6</sup> En el derecho administrativo se afirma que la tipicidad es la descripción legal de una conducta a la que se conectará una sanción administrativa.<sup>7</sup>

Como sólo se consideran infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones en una ley,<sup>8</sup> entonces, en el derecho administrativo la tipicidad es la descripción legal de la conducta cuya realización permitirá imponer al responsable una sanción administrativa, lo que permite entender que las descripciones que contie-

<sup>2</sup> Márquez Piñero, Rafael, *El tipo penal. Algunas consideraciones en torno al mismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 159.

<sup>3</sup> Sierra, Hugo Mario y Cantaro, Alejandro Salvador, *Lecciones de derecho penal. Parte general*, Universidad Nacional del Sur, 2005, p. 165.

<sup>4</sup> Bueno Armijo, Antonio, “El principio de legalidad sancionadora (II). El principio de tipicidad”, en Rebollo Puig, Manuel *et al.*, *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Lex Nova, 2010, p. 160.

<sup>5</sup> Rodríguez Ten, Javier, *Deporte y derecho administrativo sancionador*, pr. Martín Bassols Coma, Madrid, Reus, 2008, p. 393. (El autor sigue en esta definición a E. Gamero Casado).

<sup>6</sup> Márquez Piñero, Rafael, *op. cit.*, p. 165. El autor cita en su apoyo a Mariano Jiménez Huerta.

<sup>7</sup> Moreno Molina, José Antonio *et al.* (dirs. y coords.), *Procedimiento y proceso administrativo práctico. Procedimientos especiales*, v. 2, Madrid, La Ley, 2006, p. 243. (Hay una segunda edición de 2012).

<sup>8</sup> Servicio Riojano de Salud, *Auxiliar administrativo de la función administrativa. Temario y test*, vol. 1, Sevilla, Ediciones Rodio, 2016, p. 359.

ne la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público, cuya realización permite imponer una sanción, son efectivos tipos.

Por lo anterior, nosotros sosteníamos que los tipos administrativos son descripciones de conductas punibles en la esfera administrativa plasmados por el legislador en las normas; es, por decirlo de alguna manera, la institución tutelada en el ámbito administrativo. En cambio, la tipicidad es la adecuación de la conducta con la descripción típica establecida en la ley.<sup>9</sup>

El tercer problema, entonces, es destacar si el contenido de los artículos 49 y 50 relacionados con “faltas administrativas no graves”; 51 al 64, que se asocian con “faltas administrativas graves”, y 65 al 72, que se aplican a los “actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves”, agotan o no todas las obligaciones que se imponen a servidores públicos. La respuesta es no, atendiendo al contenido de los artículos 6o. y 7o., ya mencionados, por lo que la respuesta es aceptar la complementariedad entre las diversas normas de la Ley a través de una interpretación sistemática.

Sirve de apoyo a esta interpretación el contenido de los artículos 78, fracción II, 84, párrafo tercero; 87, 97, y 128, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se impone la obligación a los servidores públicos de protestar guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, lo que implica que, atendiendo a la obligación que tienen los servidores públicos en términos del artículo 109, fracción III, de la propia ley fundamental, de respetar la “legalidad”, las primeras normas susceptibles de infringirse son la Constitución y las leyes (como la norma analizada es concurrente, se tendría que atender cada caso a la luz de las normas federales, locales o municipales que se podrían vulnerar).

Así, al asociar los principios y directrices del artículo 7o. con las faltas administrativas no graves de los artículos 49 y 50, las faltas administrativas graves de los artículos 51 al 64, y los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves contenidos en los artículos 65 al 72, podemos destacar que un servidor público deberá cumplir con once principios, doce directrices, abstenerse de incurrir en doce causales de falta no grave y abstenerse de incurrir en trece causales de falta grave, lo que hace un total de 48 obligaciones a cargo de cada servidor público. Lo anterior contrasta con las conductas aplicables a particulares, a los que sólo se les imponen siete obligaciones. Además, las 55 conductas se pueden considerar “tipos administrativos”.

---

<sup>9</sup> Márquez, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 313.

En el caso de las sanciones por falta administrativa no grave, se debe considerar el contenido de los artículos 75, 76 y 77 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; en el caso de sanciones administrativas relacionadas con faltas graves, los artículos 78, 79 y 80 de esa misma ley, y para los particulares por actos vinculados con faltas administrativas graves, los artículos 81, 82 y 83 establecen las sanciones administrativas que pueden imponérseles; se destaca lo anterior en el siguiente comparativo:

<i>Sanciones por faltas administrativas no graves</i>	<i>Sanciones para los servidores públicos por faltas graves</i>	<i>Sanciones por faltas de particulares</i>
<i>Artículos 75, 76 y 77</i>	<i>Artículos 78, 79 y 80</i>	<i>Artículos 81, 82 y 83</i>
I. Amonestación pública o privada; II. Suspensión del empleo, cargo o comisión; III. Destitución de su empleo, cargo o comisión, y IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.	I. Suspensión del empleo, cargo o comisión; II. Destitución del empleo, cargo o comisión; III. Sanción económica, y IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas	1. Personas físicas: a) Sanción económica; b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; c) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.  2. Personas morales: a) Sanción económica; b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; c) La suspensión de actividades por faltas administrativas graves; d) Disolución de la sociedad por Falta administrativa grave; e) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

Así, salvo el contenido de los artículos 81, 82 y 83, y una mayor precisión en lo que se refiere a su aplicación, no existe mayor novedad en el tema de las sanciones aplicables a servidores públicos.

Como se advierte, los actos u omisiones que afecten los deberes u obligaciones a cargo de los servidores públicos, o sea, las faltas administrativas, son requisitos previos para imponer una sanción. Aquí aparece el principio de imputación, que es atribuir un acto culpable, una falta o un acto reñido con una obligación o una prohibición a la que dicho acto afrenta, o sea, a partir de la obligación o prohibición de hacer, y por medio de la infracción y reprobación, el juicio de imputación conduce al de retribución en cuanto obligación de reparar o sufrir la pena. Así, la imputación es un juicio de atribución a alguien como autor verdadero de una acción culpable.<sup>10</sup>

En este sentido, la imputación establece una relación entre la conducta ilícita del servidor público, o falta administrativa, y la sanción administrativa que debe imponérsele como pena.

## II. LOS ASPECTOS PROCESALES EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

El tema de la investigación y calificación de las faltas graves y no graves se regula en el libro segundo, “Disposiciones adjetivas”, título primero, “De la investigación y calificación de las faltas graves y no graves”, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En lo que se refiere al inicio de la investigación, siguiendo con la línea de incorporar principios en esta ley, el artículo 90 destaca que en el curso de toda investigación se deben observar los principios: *a)* de legalidad, *b)* imparcialidad, *c)* objetividad, *d)* congruencia, *e)* verdad material y *f)* respeto a los derechos humanos. Además, se hace responsables a las autoridades encargadas de la investigación de aplicar los principios de: *g)* oportunidad, *h)* exhaustividad, *i)* eficiencia en la investigación, *j)* integralidad de los datos y documentos, *k)* y resguardo del expediente en su conjunto.

Un tema interesante contenido en el propio artículo 90 de la Ley General, que puede impactar en la seguridad jurídica en perjuicio de los presuntos responsables, es que se permite incorporar a las investigaciones “las técnicas, tecnologías y métodos de investigación que observen las mejores prácticas internacionales”. No debemos olvidar que del resultado de la in-

<sup>10</sup> Ricoeur, Paul, *Lo justo*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1997, pp. 42 y 45.



vestigación dependerá si se instruye o no un procedimiento, por lo que la probable violación a los principios de reserva de ley en materia procesal y el respeto al derecho humano de no retroactividad de la ley se transformarán en debates sustantivos al aplicar el contenido de este precepto.

En términos del artículo 91, la investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas se puede iniciar: *a)* de oficio, *b)* por denuncia, y *c)* derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o por auditores externos. Como se advierte, el peso de la imputación descansa en la “denuncia” y la “auditoría”, lo que cuestiona las posibilidades del sistema. Las denuncias pueden ser anónimas, y las autoridades investigadoras deben mantener la confidencialidad sobre la identidad de las personas que denuncien. En este contexto, se elimina la “queja”, que permitía la tutela de derechos subjetivos de los ciudadanos cuando sus intereses jurídicos eran afectados de manera directa. En los artículos 92 y 93 se obliga a las autoridades investigadoras a tener áreas de fácil acceso para que presenten denuncias; establece que la denuncia debe contener datos o indicios sobre la presunta responsabilidad administrativa, y permite presentar denuncias a través de medios electrónicos.

Los artículos 90, 91, 92 y 93 establecen el marco general de la investigación en materia de responsabilidades administrativas. En el artículo 94 se reitera que para el cumplimiento de sus atribuciones, las autoridades investigadoras “llevarán” de oficio las auditorías o investigaciones “fundadas y motivadas” respecto de las conductas de los servidores públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas.

También, los artículos 95, 96 y 97 contienen una serie de facultades que pueden ejercer las autoridades investigadoras al indagar las conductas de servidores públicos; esto es:

- 1) Acceder a la información necesaria, incluida la reservada o confidencial.
- 2) Mantener la reserva o secrecía.
- 3) Acceder a la información en materia fiscal, bursátil, fiduciaria, o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. Para ejercer esta facultad deben celebrar convenios de colaboración con las autoridades correspondientes.
- 4) Ordenar visitas de verificación por conducto de su titular.

- 5) Las personas físicas o morales, públicas o privadas, sujetas a investigación por presuntas irregularidades, están obligadas a atender sus requerimientos fundados y motivados.
- 6) Otorgar un plazo de entre cinco y hasta quince días hábiles para la atención de sus requerimientos; también puede ampliarlo o prorrogarlo.
- 7) Pueden solicitar información o documentación a cualquier persona física o moral para esclarecer los hechos.
- 8) Pueden imponer multas, solicitar el auxilio de la fuerza pública de cualquier orden de gobierno, o sancionar con arresto por hasta treinta y seis horas.

En artículo 98 le permite a la Auditoría Superior y a las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, investigar y sustanciar los procedimientos de responsabilidad administrativa, y a presentar la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público. Además, en el artículo 99 se destaca que cuando la Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas tengan conocimiento de la presunta comisión de faltas administrativas distintas a las antes mencionadas, deben dar vista a las secretarías o a los órganos internos de control competentes, para que procedan a realizar la investigación correspondiente.

En lo que se refiere a la calificación de las faltas administrativas y el informe de presunta responsabilidad, la Ley General prescribe que la calificación tiene dos momentos: 1) determinar si el servidor(es) público(s) incurrieron en “faltas administrativas”, y 2) calificar si éstas son o no “graves”. No debemos olvidar que calificar es apreciar o determinar las cualidades o circunstancias de alguien o de algo; también consiste en “expresar o declarar un juicio sobre algo o alguien”. Así, calificar es imputar y evaluar la gravedad de la falta.

Así, el artículo 100 prescribe que cuando concluyan las diligencias de investigación, las autoridades investigadoras deben proceder al análisis de los hechos, así como de la información recabada, para determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa, y, en su caso, calificarla como grave o no grave. Como se advierte, existen dos momentos que se deben agotar: a) la determinación de la existencia de faltas administrativas, y b) la calificación de éstas como “graves”. Las conductas pueden ser:

<i>Existencia de faltas administrativas</i>	<i>No se encuentran elementos “suficientes” de infracción administrativa y presunta responsabilidad</i>
La conducta calificada se incluye en el informe de presunta responsabilidad administrativa  El informe de presunta responsabilidad se presenta ante la autoridad sustanciadora	1) Se emite un acuerdo de conclusión y archivo del expediente.  2) Se notifica la determinación a los servidores públicos y a los particulares sujetos a la investigación, así como a los denunciantes, dentro los diez días hábiles siguientes a su emisión.
Se inicia el procedimiento de responsabilidad administrativa	Puede abrirse nuevamente la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas y no ha prescrito la facultad para sancionar.

Sobre el contenido de los informes de presunta responsabilidad administrativa, el artículo 194 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que ese informe deben emitirlo las autoridades investigadoras, considerando los elementos siguientes:

- a) El nombre de la autoridad investigadora y su domicilio para oír y recibir notificaciones;
- b) El nombre o nombres de los funcionarios autorizados para imponerse de los autos, precisando el alcance de la autorización;
- c) El nombre y domicilio del servidor público presunto responsable, el ente público al que está adscrito y su cargo. En caso de particulares, su nombre o razón social, y el domicilio donde pueden ser emplazados;
- d) La narración lógica y cronológica de los hechos de la presunta falta administrativa;
- e) La infracción que se imputa al presunto responsable, señalando con claridad las razones por las que se considera que ha cometido la falta;
- f) Las pruebas para acreditar la comisión de la falta administrativa;
- g) La solicitud de medidas cautelares, y
- h) La firma autógrafa de autoridad investigadora.

Además, en términos del artículo 195 de la Ley General, se establece que si la autoridad sustanciadora advierte que el informe de presunta responsabilidad administrativa adolece de alguno o algunos de los requisitos, o que la narración de los hechos es oscura o imprecisa, puede prevenir a la

autoridad investigadora para que los subsane en un término de tres días. Si no se desahoga la prevención, el informe se tendrá por no presentado. Sin embargo, la sanción no es absoluta, porque la autoridad investigadora puede presentarlo de nuevo, siempre que la sanción no haya prescrito.

El artículo 101 le permite a las autoridades sustanciadoras o a las resolutoras, abstenerse de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa o de imponer sanciones administrativas a un servidor público cuando de las investigaciones practicadas o derivado de la valoración de las pruebas aportadas en el procedimiento adviertan que no existe daño ni perjuicio a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos, y que se actualiza alguna de las siguientes hipótesis: *i)* que la actuación del servidor público esté referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó, o *ii)* que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto, y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, se hayan producido, desaparecieron. Además, el precepto mencionado permite a la autoridad investigadora o al denunciante, la impugnación de la determinación de abstención.

Lo que pone en evidencia dos temas; primero, que el denunciante tiene derechos procesales que deducir, y, segundo, la litigiosidad del sistema de responsabilidades administrativas. Así, el primer párrafo del artículo 102 prescribe que: *a)* la calificación de los hechos como faltas administrativas no graves debe notificarse al denunciante cuando fuera identificable; *b)* que además de establecer la calificación que se le haya dado a la presunta falta, la notificación contendrá de manera expresa la forma en que el notificado podrá acceder al expediente de presunta responsabilidad administrativa.

En el artículo 101 se permite impugnar la determinación de la existencia de faltas administrativas y la calificación de las mismas, por lo que es necesario mencionar que impugnar es “combatir, contradecir o refutar” o “interponer un recurso contra una resolución judicial”. El párrafo segundo del artículo 102 prescribe que “La calificación y la abstención a que se refiere el artículo 101, podrán ser impugnadas, en su caso, por el Denunciante, mediante el recurso de inconformidad”. Ese recurso se regula en los artículos 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109 y 110, en los términos siguientes:

- 1) El escrito debe presentarse en un plazo de cinco días hábiles ante la autoridad investigadora que haya hecho la calificación de la falta administrativa como no grave.

- 2) Su presentación tiene como efecto que no se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa hasta en tanto éste sea resuelto.
- 3) Los requisitos del escrito son (artículo 109): *i*) nombre y domicilio del recurrente; *ii*) la fecha en que se le notificó la calificación; *iii*) las razones y fundamentos por los que, a juicio del recurrente, la calificación del acto es indebida, y *iv*) la firma autógrafa del recurrente. Su omisión da lugar a que no se tenga por presentado el recurso. Asimismo, se acompañará con las pruebas.
- 4) El artículo 104 también obliga a “expresar los motivos por los que se estime indebida dicha calificación”. Así, tendríamos que el escrito de interposición del recurso debe expresar: *a*) motivos, *b*) razones, y *c*) fundamentos.

El procedimiento de responsabilidad administrativa se regula en el título segundo, capítulo I “Disposiciones comunes al procedimiento de responsabilidad administrativa”, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. El artículo 111 de la Ley General prescribe que en los procedimientos de responsabilidad administrativa deben observarse los principios de: *a*) legalidad, *b*) presunción de inocencia, *c*) imparcialidad, *d*) objetividad, *e*) congruencia, *f*) exhaustividad, *g*) verdad material y *h*) respeto a los derechos humanos.

En lo que se refiere al inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa, los artículos 112, 113, 114, y 115 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establecen:

- 1) Que se inicia cuando las autoridades sustanciadoras admitan el informe de presunta responsabilidad administrativa.
- 2) Que la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa interrumpe los plazos de prescripción y fija la materia del procedimiento de responsabilidad administrativa (fija la litis).
- 3) Que si las autoridades investigadoras adviertan la probable comisión de cualquier otra falta administrativa imputable a la misma persona, deben elaborar otro informe de presunta responsabilidad administrativa y promover por separado, sin perjuicio de la acumulación.
- 4) Como garantía para el justiciable se establece la separación entre las autoridades investigadora, sustanciadora y la resolutora.

- 5) Por lo anterior, se obliga a las secretarías, a los órganos internos de control, a la Auditoría Superior, a las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, y a las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, a contar con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las distintas autoridades, y garantizar su independencia.

Aquí se plantea el problema de la “reingeniería” institucional. No podemos olvidar que aunque esta última determinación parece adecuada, cabe preguntarse: ¿es real? ¿Se harán los ajustes institucionales para rediseñar a estos órganos para aplicar “procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales”? No podemos olvidar que algunas áreas de la Auditoría Superior de la Federación, de las secretarías de Estado encargadas del combate a la corrupción en las entidades federativas o municipios, y los órganos internos de control, se dividan en áreas investigadoras y sustanciadoras, que, no obstante, constituyen una sola unidad administrativa (órgano autónomo, secretaría o dependencia y órgano interno de control o contraloría interna), lo que cuestiona la viabilidad de esta disposición.

En el procedimiento de responsabilidad administrativa, en sus diversas etapas, en términos de la Ley General, existen cuatro partes: *a)* la autoridad investigadora, sustanciadora o resolutora; *b)* el servidor público señalado como presunto responsable de la falta administrativa grave o no grave; *c)* el particular, sea persona física o moral, señalado como presunto responsable en la comisión de faltas de particulares, y *d)* los terceros, que son todos aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el denunciante.

A los servidores públicos presuntos responsables, a los particulares imputados, y a los terceros, en términos de los artículos 117 y 119, se les permite:

- 1) Autorizar para oír notificaciones a una o varias personas con capacidad legal que pueden realizar actos procesales.
- 2) Los autorizados deben “acreditar encontrarse legalmente autorizadas para ejercer la profesión de abogado o licenciado en derecho”.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> El artículo 117 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas los obliga a proporcionar los datos correspondientes en el escrito en que se otorgue dicha autorización y mostrar la cédula profesional o carta de pasante para la práctica de la abogacía en las diligencias de prueba en que intervengan, en el entendido de que el autorizado que no cumpla con lo anterior perderá la facultad a que se refiere este artículo en perjuicio de la parte que lo hubiera designado, y únicamente tendrá las que se indican en el penúltimo párrafo de este artículo.

3) Las personas autorizadas son responsables de los daños y perjuicios que causen ante el que los autorice.

4) Los autorizados pueden renunciar a dicha calidad, mediante escrito presentado a la autoridad resolutora, haciendo saber las causas de la renuncia.

5) Las partes podrán designar personas solamente autorizadas para oír notificaciones e imponerse de los autos.

6) Las partes deberán señalar expresamente el alcance de las autorizaciones que concedan.

7) En el caso de personas morales, pueden comparecer en todo momento a través de sus representantes legales, o por las personas que estos designen o sus autorizados.

La Ley General de Responsabilidad Administrativa toma posición sobre la naturaleza administrativa del procedimiento, al destacar en el artículo 118, que se aplicará de manera supletoria lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo o las leyes que rijan en esa materia en las entidades federativas. Además, en lo que se refiere al embargo precautorio de bienes, el artículo 124 establece que se aplica de forma supletoria el Código Fiscal de la Federación o las disposiciones que en esta misma materia sean aplicables en el ámbito de las entidades federativas.

Sobre los medios de apremio, la jurisprudencia<sup>12</sup> destaca que tienen como finalidad conseguir el cumplimiento de las determinaciones que dicten los jueces. Para su aplicación se requiere: en primer lugar, que se dé la existencia previa del apercibimiento respectivo; en segundo término, que conste en forma indubitante que a quien se pretenda imponer la medida correspondiente conozca a qué se expone en caso de desacato o resistencia a lo que ordena la autoridad judicial, y en tercer lugar, que la persona a quien se imponga la sanción sea la que efectivamente se haya opuesto a la diligencia u orden de que se trate, y no persona distinta.

Así, el artículo 198 de esa Ley General permite a la autoridad a cargo de la dirección de la audiencia, reprimir las interrupciones a la misma haciendo uso de los medios de apremio, e incluso la facultad para ordenar el desalojo de las personas ajenas al procedimiento, apoyándose en la fuerza pública. Además, el artículo 199 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas faculta a las autoridades sustanciadoras o resolutoras a

<sup>12</sup> Registro 1013718. 1119, tribunales colegiados de circuito, Novena Época. *Apéndice 1917-septiembre 2011*, tomo V. Civil Segunda Parte, TCC Primera sección-Civil, subsección 2, Adjetivo, pág. 1252, rubro: “Medios de apremio. Su finalidad consiste en hacer cumplir las determinaciones de la autoridad judicial”.

mantener el buen orden y a exigir que se les guarde el respeto y la consideración debidos.

Los artículos 120, 121 y 122 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establecen los medios de apremio siguientes: *i*) multa de cien a ciento cincuenta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, que puede alcanzar dos mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización; *ii*) arresto por hasta treinta y seis horas, y *iii*) solicitar el auxilio de la fuerza pública. Además, eventualmente un desacato se puede transformar en un delito.

Los artículos 123, 124, 125, 126, 127, 128 y 129 de la ley general en análisis regulan las medidas cautelares siguientes: *i*) las que eviten el ocultamiento o destrucción de pruebas; *ii*) las que impidan la continuación de los efectos perjudiciales de la falta administrativa; *iii*) las que eviten la obstaculización del adecuado desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa, y *iv*) las que eviten un daño irreparable a la Hacienda pública federal, o de las entidades federativas, municipios, alcaldías, o al patrimonio de los entes públicos. Otras medidas cautelares son: la suspensión temporal del servidor público, la exhibición de documentos originales, y conminar a los presuntos responsables y testigos a presentarse. Además, el artículo 229 prescribe que el incumplimiento de las medidas cautelares es causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley. También se establece que mientras no se dicte sentencia definitiva se podrá modificar o revocar la resolución que haya decretado o negado las medidas cautelares cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

En los artículos del 182 al 185 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se regulan dos clases de incidentes: los innominados y los nominados; a su vez, los incidentes pueden ser: *a*) los que no tienen trámite especial, y *b*) los que tienen trámite especial, que son: *i*) tacha de testigos u objeción de pruebas (artículo 183); *ii*) nulidad del emplazamiento (artículo 184), y *iii*) acumulación (artículos 185 y 186).

En el artículo 119 se establece que en los procedimientos de responsabilidad administrativa son días hábiles todos los del año, excepto aquellos que por virtud de ley algún decreto o disposición administrativa, se determinen como inhábiles, durante los que no se practicará actuación alguna. Las horas hábiles son las que medien entre las 9:00 y las 18:00 horas. También se permite discrecionalmente<sup>13</sup> a las autoridades sustanciadoras o resolutoras, habilitar días y horas inhábiles para la práctica de las diligencias que lo

<sup>13</sup> Lo anterior se infiere del uso de las palabras “que a su juicio” contiene el artículo 119.



requieran. Los artículos 187, 188, 189, 190, 191, 192 y 193 establecen los plazos y formalidades para las notificaciones, y los artículos 196 y 197, las reglas de la improcedencia y el sobreseimiento.

En materia de pruebas, los artículos 130, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, y 143 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establecen las reglas de pruebas y, en general, son las que se permiten para procedimientos administrativos (testimonial, documentales públicas y privadas, pericial e inspección). Los artículos del 144 al 180 regulan lo relacionado con el desahogo de las pruebas en particular.

Las formalidades y conducción de la audiencia se regulan en el artículo 198; se debe respetar la publicidad, se prohíbe su interrupción y se faculta a las autoridades para reprimirlas; también se destacan sus formalidades. Los artículos 200-207 contienen las reglas que se aplican a las actuaciones y resoluciones. Además, se prescribe que las actuaciones serán nulas cuando les falte alguno de sus requisitos esenciales, de manera que quede sin defensa cualquiera de las partes.

El procedimiento de responsabilidad administrativa ante las secretarías y órganos internos de control se regula en los artículos 208 y 209 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que establecen el trámite especial o procedimiento para las “faltas administrativas no graves” y “faltas administrativas graves o faltas de particulares”, en los términos que se destacan a continuación:

<i>Procedimiento faltas administrativas no graves (artículo 208)</i>	<i>Procedimiento faltas administrativas graves o faltas de particulares (artículo 209)</i>
<p>i) La Autoridad investigadora deberá presentar ante la substanciadora el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la cual, dentro de los tres días siguientes se pronunciará sobre su admisión, pudiendo prevenir a la Autoridad investigadora para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el informe;</p>	<p>Las Autoridades substanciadoras deberán observar lo dispuesto en las fracciones I a VII del artículo 208.</p> <p>Las Autoridades substanciadoras deberán observar lo dispuesto en las fracciones I a VII del artículo 208,</p> <p>i) A más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá, bajo su responsabilidad, enviar al Tribunal competente los autos originales del expediente, así como notificar a las partes de la fecha de su envío, indicando el domicilio del Tribunal encargado de la resolución del asunto;</p>

<p>ii) En el caso de que la Autoridad substanciadora admita el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, ordenará el emplazamiento del presunto responsable, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial. Del mismo modo, le hará saber el derecho que tiene de no declarar contra de sí mismo ni a declararse culpable; de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio;</p> <p>iii) Entre la fecha del emplazamiento y la de la audiencia inicial deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles. El diferimiento de la audiencia sólo podrá otorgarse por causas de caso fortuito o de fuerza mayor debidamente justificadas, o en aquellos casos en que se nombre;</p> <p>iv) Previo a la celebración de la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá citar a las demás partes que deban concurrir al procedimiento, cuando menos con setenta y dos horas de anticipación;</p>	<p>ii) Cuando el Tribunal reciba el expediente, bajo su más estricta responsabilidad, deberá verificar que la falta descrita en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa sea de las consideradas como graves. En caso de no serlo, fundando y motivando debidamente su resolución, enviará el expediente respectivo a la Autoridad substanciadora que corresponda para que continúe el procedimiento en términos de lo dispuesto en el artículo anterior. De igual forma, de advertir el Tribunal que los hechos descritos por la Autoridad investigadora en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa corresponden a la descripción de una falta grave diversa, le ordenará a ésta realice la reclasificación que corresponda, pudiendo señalar las directrices que considere pertinentes para su debida presentación, para lo cual le concederá un plazo de tres días hábiles. En caso de que la Autoridad investigadora se niegue a hacer la reclasificación, bajo su más estricta responsabilidad así lo hará saber al Tribunal fundando y motivando su proceder. En este caso, el Tribunal continuará con el procedimiento de responsabilidad administrativa. Una vez que el Tribunal haya decidido que el asunto corresponde a su competencia y, en su caso, se haya solventado la reclasificación, deberá notificar personalmente a las partes sobre la recepción del expediente. Cuando conste en autos que las partes han quedado notificadas, dictará dentro de los quince días hábiles siguientes el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;</p>
---	--

<p>v) El día y hora señalado para la audiencia inicial el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente, y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa. En caso de tratarse de pruebas documentales, deberá exhibir todas las que tenga en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitó mediante el acuse de recibo correspondiente;</p> <p>vi) Los terceros llamados al procedimiento de responsabilidad administrativa, a más tardar durante la audiencia inicial, podrán manifestar por escrito o verbalmente lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estimen conducentes, debiendo exhibir las documentales que obren en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitaron mediante el acuse de recibo correspondiente.</p> <p>vii) Una vez que las partes hayan manifestado durante la audiencia inicial lo que a su derecho convenga y ofrecido sus respectivas pruebas, la Autoridad substanciadora declarará cerrada</p> <p>viii) La audiencia inicial, después de ello las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo aquellas que sean supervenientes;</p>	<p>iii) Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, el Tribunal declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;</p> <p>iv) Una vez transcurrido el periodo de alegatos, el Tribunal, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera debiendo expresar los motivos para ello, y</p> <p>v) La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciantes únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.</p>
---	--

- ix) Dentro de los quince días hábiles siguientes al cierre de la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;
- x) Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, la Autoridad substanciadora declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;
- xi) Una vez transcurrido el periodo de alegatos, la Autoridad resolutora del asunto, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera, debiendo expresar los motivos para ello;
- xii) La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciantes únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Según el artículo 102, las resoluciones son: *i*) acuerdos (simples resoluciones de trámite); *ii*) autos provisionales (determinaciones que se ejecutan provisionalmente); *iii*) autos preparatorios, resoluciones que preparan el conocimiento y decisión del asunto, se ordena la admisión, la preparación de pruebas o su desahogo; *iv*) sentencias interlocutorias (resuelven un incidente), y *v*) sentencias definitivas (resuelven el fondo del procedimiento). Los requisitos de las resoluciones se establecen en los artículos 203 y siguientes, y en general son estar firmadas de forma autógrafa por la autoridad que la emita y por el secretario correspondiente; no podrán modificarse después de haberse firmado, aunque se permite la aclaración de oficio o a petición de partes; deben ser claras, precisas y congruentes con las promociones de las partes, resolviendo sobre lo que en ellas hayan pedido; redactar en un lenguaje sencillo y claro, evitando las transcripciones, y las sentencias definitivas deben contener: *i*) lugar, fecha y autoridad resolutora; *ii*) los motivos y fundamentos que sostengan la competencia; *iii*) los antecedentes del caso; *iv*) la fijación clara y precisa de los hechos; *v*) la valoración de las pruebas; *vi*) las consideraciones lógico-jurídicas que sirven de sustento para la emisión de la resolución. La relación de causalidad entre la conducta calificada como falta administrativa grave o falta de particulares y la lesión producida; la valoración del daño o perjuicio causado, así como la determinación del monto de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación; *vii*) la existencia o inexistencia de los hechos que la ley señale como falta administrativa grave o falta de particulares y, en su caso, la responsabilidad plena del servidor público o particular vinculado con dichas faltas; *viii*) la determinación de la sanción; *ix*) la existencia o inexistencia de faltas administrativas, y *x*) los puntos resolutivos, precisando la forma en que debe cumplirse la resolución.

Como se advierte, a los temas destacados se agrega el exceso de formalismo en las sentencias definitivas. Por último, el artículo 206 destaca que las resoluciones se consideran firmes después de transcurridos los plazos legales, cuando no se haya interpuesto en su contra recurso alguno, o bien desde su emisión, cuando no proceda contra ellas recurso o medio ordinario de defensa.

### III. EL EXCESO LITIGIOSO: LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Los remedios procesales, recursos y procesos impugnativos permiten corregir, modificar, revocar o anular las decisiones jurisdiccionales, en caso de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia. Los remedios procesales se interpo-

nen ante el mismo juez que dictó la medida que se impugna (aclaración de sentencia, revocación y la excitativa de justicia); los recursos que se interponen ante un órgano superior [ordinarios (apelación, queja y reclamación), y los recursos extraordinarios (casación y juicio de amparo)].

Los artículos 101-110 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establecen el recurso de inconformidad y sus supuestos de procedencia en contra de la calificación de faltas graves y la abstención a iniciar el procedimiento administrativo, por lo que la “inconformidad” también es un medio de impugnación. Además, los artículos 210, 213, 215 y 220 establecen los recursos de revocación, reclamación, apelación, y revisión, respectivamente.

En nuestra opinión, si a estos remedios procesales le agregamos el amparo directo o amparo-casación, tenemos un total de seis medios de impugnación, lo que nuestra que la materia se encuentra sobrecargada de recursos y pone en evidencia un exceso de litigiosidad en el diseño de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

#### IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN: ARTÍCULO 135 Y LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

Como lo destaca Pedro Carballo Armas, la STC 31/1981 determinó que la presunción de inocencia dejó de ser un principio general de derecho (*in dubio pro reo*) para convertirse en un derecho fundamental de aplicación inmediata, que vincula a todos los poderes públicos. Así, analiza diversas sentencias, y destaca que

- a) la presunción de inocencia se configura como un principio *iuris tantum*, pues puede ser desvirtuada con una mínima actividad probatoria o de cargo. Por lo que a la acusación le corresponde aportar pruebas suficientes (el *onus probandi*) ante el Tribunal y no desplazar ésta al acusado.
- b) En todo caso, la mínima actividad probatoria debe desplegarse siempre bajo el escrupuloso respeto a las garantías procesales y constitucionales.
- c) Por último, es al Tribunal de instancia a quien corresponde apreciar libremente las pruebas practicadas en el juicio oral, sin que pueda el Tribunal Constitucional subrogarse en la valoración de las referidas pruebas convirtiéndose, por así decirlo, en una tercera instancia.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Carballo Armas, Pablo, *La presunción de inocencia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Selección jurisprudencial)*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2004, pp. 21 y 37.

En este sentido, con argumentos similares, Belém Marina Jalvo sostiene que la presunción de inocencia gira en torno a la prueba y su carga, que se desplaza al acusador, excluyendo al expedientado de la carga de probar su inocencia.<sup>15</sup>

Sin embargo, esa solución de “carga probatoria mínima” no es compatible con el derecho mexicano. En efecto, en dos criterios del Poder Judicial de la Federación se ha destacado:

Para poder considerar que hay prueba de cargo suficiente para enervar la presunción de inocencia, el juez debe cerciorarse de que las pruebas de cargo desvirtúen la hipótesis de inocencia efectivamente alegada por la defensa en el juicio y, al mismo tiempo, en el caso de que existan, debe descartarse que las pruebas de descargo o contraindicios den lugar a una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.<sup>16</sup>

Como se advierte, en el sistema legal mexicano, en la materia penal, no sólo se requiere una “mínima actividad probatoria o de cargo”, sino que también es necesario construir el contradictorio entre las pruebas de cargo y descargo, enfrentando los indicios con los contraindicios, con la pretensión de que surja una “duda razonable” en torno a la presunta culpabilidad. Así, en otro criterio del Poder Judicial de la Federación se destaca:

Cuando en un proceso penal coexisten tanto pruebas de cargo como de descargo, la hipótesis de culpabilidad formulada por el Ministerio Público sólo puede estar probada suficientemente si al momento de valorar el material probatorio se analizan conjuntamente los niveles de corroboración tanto de la hipótesis de culpabilidad como de la hipótesis de inocencia alegada por la defensa. Así, no puede restarse valor probatorio a las pruebas de descargo simplemente con el argumento de que ya existen pruebas de cargo suficientes para condenar. En este sentido, la suficiencia de las pruebas de cargo sólo se puede establecer en confrontación con las pruebas de descargo. De esta manera, las pruebas de descargo pueden dar lugar a una duda razonable tanto cuando cuestionen la fiabilidad de las pruebas de cargo, como en el supuesto

<sup>15</sup> Jalvo, Belém Marina, *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos. (Fundamentos y regulación sustantiva)*, 3a. ed., Valladolid, Lex Nova, 2006, p. 303.

<sup>16</sup> Época: Décima Época, Registro: 2011871, Instancia: Primera Sala, tipo de tesis: Jurisprudencia, fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 31, junio de 2016, tomo I, Materia(s): Constitucional, tesis: 1a./J. 28/2016 (10a.), página: 546, Rubro: PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONDICIONES PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRUEBA DE CARGO SUFICIENTE PARA DESVIRTUARLA. Tesis de jurisprudencia 28/2016 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha primero de junio de dos mil dieciséis.

en que la hipótesis de inocencia efectivamente alegada por la defensa esté corroborada por esos elementos exculpatorios. Así, la actualización de una duda razonable por cualquiera de estas dos razones impide considerar que las pruebas de cargo son suficientes para condenar.<sup>17</sup>

Como se advierte, el problema se relaciona con el contradictorio entre las pruebas de cargo y descargo, y la posibilidad de arribar a una “duda razonable”. Lo anterior impone una exigencia moral y política, según la cual una sentencia de condena debe ser admitida sólo cuando haya certeza de la culpabilidad del imputado, aunque esta exigencia no sea traducible en determinaciones analíticas del grado de prueba correspondiente.<sup>18</sup>

En este contexto, el artículo 135 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas prescribe que “Toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad”. En este contexto, los presuntos responsables de una falta administrativa no están obligados a confesar su responsabilidad ni a declarar en su contra, por lo que su silencio no debe ser considerado como prueba o indicio de su responsabilidad en la comisión de los hechos que se le imputan.

Así, como lo señala Francisco Javier de Ahumada Ramos, los derechos que se deben otorgar a los presuntos responsables son, el primero, el derecho a la presunción de inocencia; el segundo, es el derecho a ser notificado de los que se le impute, de las infracciones en que incurrió y de las sanciones a las que se puede hacer acreedor; tercero, el derecho de probar y alegar; el cuarto es la separación entre el tramitador y el resolutor de expediente.<sup>19</sup>

Además, atendiendo a la inclusión de la presunción de inocencia en el apartado dogmático de la ley fundamental, en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

<sup>17</sup> Época: Décima Época, Registro: 2013368, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 38, enero de 2017, tomo I, Materia(s): Constitucional, Penal, tesis: 1a./J. 2/2017 (10a.), página: 161, rubro: PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DUDA RAZONABLE. FORMA EN LA QUE DEBE VALORARSE EL MATERIAL PROBATORIO PARA SATISFACER EL ESTÁNDAR DE PRUEBA PARA CONDENAR CUANDO COEXISTEN PRUEBAS DE CARGO Y DE DESCARGO. Tesis de jurisprudencia 2/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha siete de diciembre de dos mil dieciséis.

<sup>18</sup> Taruffo, Michele, “Conocimiento científico y estándares de la prueba judicial”, en Correa Restrepo, Lorenza, *Nuevas tendencias del derecho procesal constitucional y legal*, Medellín, Universidad de Medellín, 2005, p. 35.

<sup>19</sup> Ahumada Ramos, Francisco Javier de, *Materiales para el estudio del derecho administrativo económico*, Madrid, Dykinson, 2001, pp. 127 y 128.



en materia de los derechos de toda persona imputada, en los términos siguientes: “A que se presume su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa”. Se le debe considerar un efectivo derecho humano en aplicación del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este contexto, se debe rechazar el contenido del artículo 111 de la Ley General, porque la presunción de inocencia es un derecho humano, no un “principio”,<sup>20</sup> por lo que corresponderá a los tribunales federales el determinar si al procedimiento de responsabilidad administrativa se le aplica la presunción de inocencia como “derecho humano” o como “principio”.

En nuestra opinión, no existe contradicción entre la presunción de inocencia como derecho humano y como principio, ya que como derecho humano se aplicaría a los imputados y se apoyaría en la hermenéutica del principio *pro homine*; como principio, sería una obligación a cargo de las autoridades investigadoras, sustanciadoras y resolutoras, en el sentido de considerar la vigencia del principio *in dubio pro reo*, lo que significa que si las evidencias no generan convicción “más allá de toda duda razonable” sobre la imputación que se formula a un servidor público, entonces se debe absolver en la causa. Además, coincidimos con la necesidad de construir en torno a la aplicación de la presunción de inocencia, una exigencia “moral y política” que nos dé certeza de que efectivamente se sancionó al culpable, o se absolvió al inocente.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- AHUMADA RAMOS, Francisco Javier de, *Materiales para el estudio del derecho administrativo económico*, Madrid, Dykinson, 2001.
- BUENO ARMIJO, Antonio, “El principio de legalidad sancionadora (II). El principio de tipicidad”, en REBOLLO PUIG, Manuel *et al.*, *Derecho administrativo sancionador*, Valladolid, Lex Nova, 2010.
- CARBALLO ARMAS, Pablo, *La presunción de inocencia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (selección jurisprudencial)*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2004.

---

<sup>20</sup> El artículo 111 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas destaca: “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”.

- JALVO, Belém Marina, *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos. (Fundamentos y regulación sustantiva)*, 3a. ed., Valladolid, Lex Nova, 2006.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- MÁRQUEZ PIÑERO, Rafael, *El tipo penal. Algunas consideraciones en torno al mismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- MORENO MOLINA, José Antonio *et al.* (dirs. y coords.), *Procedimiento y proceso administrativo práctico. Procedimientos especiales*, v. 2, Madrid, La Ley, 2006. Hay una segunda edición de 2012.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Los operadores jurídicos*, disponible en: [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/10453/operadores\\_Peces\\_RFDUC\\_19861987.pdf?sequence=1](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/10453/operadores_Peces_RFDUC_19861987.pdf?sequence=1), consultado el 7 de mayo de 2018.
- RICOEUR, Paul, *Lo justo*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1997.
- RODRÍGUEZ TEN, Javier, *Deporte y derecho administrativo sancionador*, pr. Martín Bassols Coma, Madrid, Reus, 2008.
- SERVICIO RIOJANO DE SALUD, *Auxiliar administrativo de la función administrativa. Temario y test*, vol. 1, Sevilla, Ediciones Rodio, 2016.
- SIERRA, Hugo Mario y CANTARO, Alejandro Salvador, *Lecciones de derecho penal. Parte general*, Universidad Nacional del Sur, 2005.
- TARUFFO, Michele, “Conocimiento científico y estándares de la prueba judicial”, en CORREA RESTREPO, Lorenza, *Nuevas tendencias del derecho procesal constitucional y legal*, Medellín, Universidad de Medellín, 2005.