

LA ACREDITACIÓN DE CONDUCTAS

Christian Noé RAMÍREZ GUTIÉRREZ*

SUMARIO: I. *Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)*. II. *La prueba en el derecho disciplinario*. III. *Conclusiones*. IV. *(Anexo) Conductas acreditables*. V. *Bibliografía*.

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,¹ que tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.²

A la luz del SNA se reformó el título cuarto constitucional,³ se crearon cuatro nuevas leyes secundarias, dos de ellas generales y dos federales:⁴ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), Ley Orgánica del Tribunal

* Coordinador general de Órganos de Vigilancia y Control en la Secretaría de la Función Pública.

¹ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), artículo 7o.

² LGSNA, artículo 6o.

³ 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.

⁴ Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016.

Federal de Justicia Administrativa y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF).

Además, se reformaron tres normativas del ámbito federal: la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; el 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, y 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.

1. *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, las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado y los tribunales de justicia administrativa, según sea el caso.

El servidor público, en el momento en 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, y 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.⁵

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

⁵ Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. “Artículo 2o.-...Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género”.

o ambos, en virtud de un nombramiento,⁶ dotado de los derechos y obligaciones adquiridos por la relación laboral.

El servidor público, que a su vez es un trabajador al servicio del Estado, tiene derechos y obligaciones derivados 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.⁷ 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 en los análisis de las presuntas responsabilidades de los servidores públicos en los criterios y resoluciones de los órganos jurisdiccionales se debe recurrir a una ponderación de derechos humanos.

La LGRA es inclusiva de los derechos humanos, como son:

- 1) Conductas sancionables. Modifica el criterio de aplicación, enlistando un catálogo de obligaciones que no debe transgredirse, ya que de hacerlo se consideran faltan administrativas, dividiéndolas en no graves y graves, subdividiendo estas últimas por el sujeto

⁶ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, artículos 2o. y 3o.

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “Artículo 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...”.

que las realiza, servidor público o particular, y estableciendo las sanciones para cada uno de los supuestos.⁸ Ésta es una técnica más precisa que da mayor certeza en la identificación de la conducta sancionable.

- 2) 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,⁹ no sólo en la materia penal, sino en todas, incluyendo la social y administrativa.¹⁰

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 hayan intervenido en la comisión de la falta.

- 3) 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 durante todo el procedimiento, teniendo como consecuencia procesal, entre otras, que la carga de la prueba sea para la autoridad.¹¹

⁸ LGRA, título cuarto. Sanciones.

⁹ Caso Baena, Ricardo y otros vs. Panamá, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 2 de febrero de 2001, serie C, núm. 72; caso Ivcher Bronstein vs. Perú, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 6 de febrero de 2001, serie C, núm. 74; caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 31 de enero de 2001, serie C, núm. 71. En Silva García, Fernando, *Jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos. Criterios esenciales*, México, Tirant lo Blanch, 2012, p. 2016.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.129. Doc. 4. 7 de septiembre de 2007. El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos. Resumen ejecutivo, artículo 110.

¹¹ Presunción de inocencia. Este principio es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices o modulaciones. Jurisprudencia. Décima Época. Pleno. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Tesis P./J.43/2014 (10ª). Libro 7, junio de 2014, tomo I. 2006590.

La LGRA señala que este es uno de sus principios rectores,¹² refiriéndose al término de “presunción” desde la etapa de investigación 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.

- 4) 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.¹³

En este sentido, la LGRA hace una separación¹⁴ entre la autoridad investigadora de la presunta falta administrativa, que es la encargada de emitir el informe de presunta responsabilidad administrativa a la autoridad sustanciadora competente; dependiendo si la falta administrativa es calificada

¹² LGRA. “Artículo 111. 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”.

¹³ “Artículo 8o. 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...”.

DERECHOS HUMANOS. LA GARANTÍA JUDICIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 8O., NUMERAL 1, DE LA CONVENCION AMERICANA RELATIVA, ES CONCORDANTE CON LAS DE AUDIENCIA Y ACCESO A LA JUSTICIA CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 17 CONSTITUCIONALES. Tesis aislada. Segunda Sala. Novena época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 2a. CV/2007. Tomo XXVI, agosto de 2007. 171789.

¹⁴ LGRA. “Artículo 3o. Para efectos de esta Ley se entenderá por: ... II. Autoridad investigadora: La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de Faltas administrativas; III. Autoridad substanciadora: La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la Autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora; IV. Autoridad resolutoria: Tratándose de Faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos internos de control. Para las Faltas administrativas graves, así como para las Faltas de particulares, lo será el Tribunal competente...”.

como grave o no grave, esta autoridad será la encargada de conducir el procedimiento desde la admisión del informe hasta la conclusión de la audiencia final. Posteriormente, es la autoridad resolutoria la que se encargará de dictar la resolución; para los casos de faltas administrativas no graves, se encontrará facultada la unidad de responsabilidades o el 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.

2. *Comparativo legislativo*

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, las unidades de responsabilidades y el TFJA.

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos abrogada, los órganos internos de control y las unidades de responsabilidades 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 jurisdiccionaliza la facultad disciplinaria, ya que dispone que una falta administrativa grave será sancionada por el TFJA. 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 sustancia 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 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 sustanciadora y la resolutora. Las dos primeras son administrativas, áreas separadas en el órgano interno de control y de las unidades de responsabilidades, autónomas de la dependencia o entidad en que actúan y con autonomía de gestión. La tercera, en las faltas graves, es jurisdiccional.

Esta jurisdiccionalización obliga a que los órganos internos de control y las unidades de responsabilidades 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 jurisdiccional es más garantista para los presuntos responsables de una falta administrativa; además, 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.

II. 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 han 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, se transformen y se extingan derechos y obligaciones en lo concreto con la participación de una autoridad administrativa o jurisdiccional.

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 trascendentes 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 ésta se pretende una verdad legal y no descubrir efectos y causas ni relaciones de incontingencia 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.

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 primera operación que deben realizar cuando conocen de una conducta que pudiera ser constitutiva de responsabilidad administrativa no grave o grave es la separación entre lo 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 —éstos 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 de 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 de 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, el enfoque y la deontología del fincamiento de una responsabilidad.

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 ésta son la esencia del procedimiento. Esto explica la máxima de que aquello que no se probó durante el proceso simplemente no existe jurídicamente, lo que es igualmente verdadero 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 en 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 hacen 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 sustenta 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 demuestren 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 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 jurisdiccionalización 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 jurisdiccional 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, a 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 ésta se obtiene a través de la violación de derechos humanos.

También hay que partir del axioma de 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.

Finalmente, hay que distinguir entre los medios de prueba —el instrumento que genera convicción en el 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 fáctico. 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 la 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.

1. Pruebas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

La fracción II del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en materia de pruebas, sólo establecía que una vez concluida la audiencia se otorgaría al presunto responsable un plazo de cinco días para ofrecer todas las pruebas que se estimara pertinentes, con el único requisito de que tuvieran relación con los hechos.

Asimismo, la fracción III del mismo artículo del ordenamiento legal, hoy abrogado, establecía que una vez desahogadas las pruebas admitidas, las autoridades entonces competentes, a saber: la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, resolverían dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad, y, de ser el caso, impondrían al servidor público que resultara responsable, las sanciones administrativas correspondientes; y que el plazo para resolver se podría ampliar por hasta otro tanto igual, siempre que existiera alguna causa justificada a juicio de las autoridades señaladas.

Por lo que se refiere la apreciación de las pruebas, así como en todo lo no previsto, el artículo 47 de la Ley abrogada disponía que se observarían las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles; por tanto, en la admisión, desahogo y valoración de las pruebas ofrecidas se atendía lo dispuesto por los artículos 79 a 218 de la norma adjetiva antes señalada, aplicada de manera supletoria a la ley abrogada.

Así, la norma adjetiva previene que para conocer la verdad, la autoridad se puede valer de cualquier persona, cosa o documento, pertenecientes

a las partes o a un tercero, sin más limitación que el que estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.

Por tanto, los medios de prueba previstos en el Código Federal de Procedimientos Civiles son: la confesión; los documentos públicos; los documentos privados; los dictámenes periciales; el reconocimiento o inspección judicial; los testigos; las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y las presunciones.

La experiencia en procedimientos administrativos de responsabilidad de servidores públicos nos muestra que aproximadamente el 70% se resuelven sobre la admisión y valoración de medios probatorios de tipo documental; en el 30% restante eventualmente se ofrecían elementos probatorios diversos.

2. Pruebas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas

La LGRA está integrada por dos libros, de los cuales el segundo de ellos, que se refiere a las disposiciones adjetivas, contiene un amplio capítulo dedicado a los medios de prueba (artículos 130 a 281), que básicamente fue concebido sobre la base del Código Federal de Procedimientos Civiles.

A. Reglas generales

Al igual que la ley abrogada, el artículo 130 de la Ley General establece que para conocer la verdad de los hechos, las autoridades resolutoras podrán valerse de cualquier persona o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a terceros, reconociendo como medios de prueba la confesional, excepto por absolución de posiciones; la testimonial; la documental pública y privada; la pericial y la de inspección; así como las supervenientes, y fija como reglas generales las siguientes:

- a) Obtención lícita (artículo 130). Partiendo de la naturaleza garantista de la ley general y en respeto al derecho fundamental de debido proceso, no deberán tomarse en consideración por las autoridades resolutoras aquellos medios de prueba que se hayan obtenido al margen de la ley, con independencia de las responsabilidades en que pudieran incurrir los oferentes de medios probatorios ilícitos.

- b) Respeto a los derechos humanos. En la obtención de los medios probatorios debe haber un pleno respeto a los derechos fundamentales del ser humano, en cumplimiento a lo previsto por nuestra carta magna, en el sentido de que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de, entre otras cosas, respetar los derechos humanos, bajo la pena de reparar las violaciones a éstos.
- c) Presunción de inocencia a favor del presunto responsable (artículo 135). Una de las novedades de la ley general es la inclusión del derecho que tiene todo aquel que se encuentre sujeto a un procedimiento de responsabilidad administrativa, a que se presuma su inocencia hasta en tanto no se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad. Por tanto, el presunto responsable conservará el estatus de inocente hasta que medios probatorios contundentes determinen lo contrario.

- d) Respeto a los términos legales para el ofrecimiento (artículos 136, 208 y 209). Salvo las pruebas supervenientes, todas deberán ofrecerse en los plazos previstos por la ley; es decir, el día y hora señalados para la audiencia inicial, el presunto responsable (servidor público o particular) y la autoridad investigadora deberán ofrecer las que se estimen necesarias, y deberán exhibir documentales, o bien acreditar su solicitud o solicitar que requieran.

Asimismo, el día y hora señalados para la audiencia inicial, los terceros llamados a procedimiento podrán ofrecer las pruebas que estimen necesarias, y deberán exhibir documentales, acreditar su solicitud o solicitar que se requieran.

La diferencia estriba en que para el servidor público o particular es obligatorio, y para los terceros es potestativo.

- e) Cualquier persona está obligada a auxiliar (artículo 140). Otra de las novedades en materia de procedimientos de responsabilidades administrativas es que cualquier persona, aun sin ser parte en el procedimiento, está obligada a auxiliar a las autoridades resolutoras para averiguar la verdad, por lo que exhibirán los documentos, cosas, o bien rendir su testimonio en el momento en que sea requerida, salvo los casos de excepción que la propia ley señala (ascendientes, descendientes, cónyuges y personas que tengan la obligación de mantener el secreto profesional).
- f) El derecho nacional y los hechos notorios no son objeto de prueba (artículos 138 y 141). A diferencia de los hechos controvertidos que deben ser plenamente probados, el derecho nacional no es objeto de

prueba, pues las autoridades resolutoras deben conocer el derecho vigente. El derecho extranjero podrá ser objeto de prueba, para lo cual las autoridades resolutoras podrán solicitar el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Por cuanto hace a los hechos notorios, entendidos éstos, conforme al clásico Piero Calamandrei, citado por el procesalista José Ovalle Favela,¹⁵ como aquellos cuyo conocimiento forma parte de la cultura normal de un determinado sector social al momento de dictarse una resolución, de ahí que no requieran ser objeto de prueba, pudiendo ser invocados por la autoridad que resuelva aun cuando las partes no los hayan mencionado.

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia en el sentido siguiente:

PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.¹⁶ Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo. Contradicción de tesis 23/2000-SS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito. 16 de junio del año 2000. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Francisco Cilia López. Tesis de jurisprudencia 65/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del dieciséis de junio del año dos mil.

Hechos notorios. Conceptos general y jurídico.¹⁷ Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar,

¹⁵ Ovalle Favela, José, *Derecho procesal civil*, 3a. ed., México, Harla, 1989, p. 130.

¹⁶ 1 Tesis: 2a./J. 65/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XII, agosto de 2000, registro 191452.

¹⁷ Tesis P./J. 74/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, junio de 2006, registro 174899.

de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.

- g) La autoridad resolutora recibirá las pruebas y testimonial; presidirá todos los actos; y podrá ordenar cualquier diligencia probatoria (artículos 132, 142 y 183). La LGRA establece las obligaciones de las autoridades resolutoras de recibir por sí mismas las declaraciones de testigos y los dictámenes de los peritos, y de presidir todos los actos de prueba, lo cual se llevará a cabo bajo su más estricta responsabilidad.

Asimismo, la ley general establece como una facultad propia de las autoridades resolutoras la posibilidad de ordenar la realización de diligencias para mejor proveer, disponiendo la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que sea necesaria para el conocimiento de los hechos relacionados con la existencia de la falta administrativa y la responsabilidad del infractor; deben ser aquellas que apoyen a la autoridad a estar cierta de los hechos controvertidos que no han sido comprobados con toda precisión, por lo que es menester que con elementos probatorios obtenidos de las referidas diligencias se dé vista a las partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga, y, en su caso, sean objetadas por la vía incidental en los términos previstos en la propia ley general. La facultad en comento no debe entenderse como nuevas líneas de investigación ni como una oportunidad de subsanar omisiones de las partes, ni mucho menos confundirse con las pruebas de oficio.

- h) Los medios de prueba se objetarán vía incidental (artículos 166, 182 y 183). El capítulo de las pruebas en particular establece en diversos artículos que la objeción de los diversos elementos probatorios se tramitará vía incidental, sin que se señale alguna tramitación especial; no obstante, el artículo 182 de la ley en comento previene un procedimiento genérico al que deben ajustarse tales incidentes.
- i) La carga de la prueba la tiene la autoridad investigadora (artículo 135). La inclusión del principio jurídico que establece que quien señala está obligado a probar los hechos ante los tribunales, quizá sea uno de los cambios medulares en la ley general, al imponer este de-

ber procesal a cargo de la autoridad investigadora, consistente en obtener y suministrar a las autoridades resolutoras correspondientes, los medios de prueba idóneos para acreditar los hechos calificados como faltas administrativas no graves o graves, así como las probanzas con las que se acredite fehacientemente la responsabilidad de los sujetos a procedimiento.

B. *Reglas particulares*

- a) Confesional. El artículo 130 de la ley general establece, entre otras cosas, que de los elementos probatorios que se pueden aportar a los procedimientos de responsabilidad administrativa “solo estará excluida la confesional a cargo de las partes por absolución de posiciones”, lo que se traduce en que el desahogo tradicional de esta prueba, consistente, entre otras cosas, en la presentación ante la autoridad de un pliego de posiciones relacionados con hechos propios del absolvente, no está contemplada en este tipo de procedimientos; por tanto, se infiere que el reconocimiento de hechos propios por las partes se puede hacer por escrito —considerándose más bien una documental con efectos de confesional—, que necesariamente tendría que reforzarse con el resto de los medios de prueba aportados durante el procedimiento.
- b) Confesión tácita. Atendiendo al principio pro persona, el legislador eliminó de la ley general la confesión tácita o ficta, que se actualiza, entre otros supuestos, cuando el que hubiera sido emplazado a juicio dejaba de comparecer sin causa justificada, dando como resultado que se tuvieran por ciertos los actos u omisiones imputados, tal y como lo establecía el tercer párrafo de la fracción I del artículo 21 de la ley abrogada.

Lo anterior es así, pues el artículo 135 de la Ley General, de manera categórica establece que los presuntos responsables no estarán obligados a confesar su responsabilidad ni a declarar en su contra; precisa, además, que su silencio no deberá ser considerado como prueba o indicio.

- c) Reducción de sanciones. Del contenido del artículo 88 de la ley general se advierte que este beneficio sólo es para aquellos que hayan cometido alguna falta administrativa grave o falta de particulares, o bien se encuentren participando en su realización, quienes podrán

- confesar su responsabilidad ante la autoridad investigadora, sin que dicho numeral precise la forma en que se desahogará la confesión.
- d) Testimonial (artículos 140, 144 a 157). En materia de declaraciones realizadas por terceros ajenos a los procedimientos de responsabilidad administrativa, pero relacionadas con éstos, la ley general establece que son obligatorias para todo aquel que tenga conocimiento de los hechos que las partes deban probar; que se podrán ofrecer el número de testigos que se consideren necesarios, el cual podrá ser limitado por la autoridad resolutora; que su presentación es responsabilidad del oferente, salvo que manifieste imposibilidad para presentación; que por motivos de edad o salud se podrá tomar testimonio en el lugar donde se encuentren quienes deban ser interrogados, a cuya diligencia pueden asistir las partes; que diversos servidores públicos rendirán su declaración por oficio; que por regla general las preguntas dirigidas a los testigos se formularán verbal y directamente por las partes; que el oferente es el primero en preguntar y después en el orden que determine la autoridad resolutora, quien podrá interrogar libremente; que las preguntas y repreguntas deben ser claras, no insidiosas, y referirse a la falta administrativa imputada a los presuntos responsables y a los hechos que les consten directamente; se pueden desechar las preguntas que no satisfagan tales requisitos; que previo a rendir su testimonio se tomará la protesta para conducirse con verdad, y se les apercibirá de las penas establecidas para las personas que declaran con falsedad ante autoridad distinta a la judicial; que en la diligencia de desahogo se deberá asentar el nombre, el domicilio, la nacionalidad, el lugar de residencia, la ocupación y el domicilio de los testigos y señalar si es pariente por consanguinidad o afinidad de alguna de las partes, si mantiene con alguna de ellas relaciones de amistad o de negocios, o bien si tiene alguna enemistad o animadversión hacia cualquiera de las partes; así como la razón de su dicho; que las preguntas que se formulen a los testigos, así como sus correspondientes respuestas, se harán constar literalmente en el acta respectiva; que los testigos se interrogarán el mismo día por separado, para lo cual se podrán habilitar días y horas inhábiles; que cuando el testigo desconozca el idioma español, o no lo sepa leer, la autoridad competente designará un traductor, y asentará la declaración del absolvente en español y en su lengua o dialecto; que se debe garantizar un trato digno a las personas que presenten alguna discapacidad visual, auditiva o de locución; que las actas deben ser

- firmadas por las partes y los testigos, salvo aquellos que no pudieran o quisieran firmar el acta o imprimir su huella digital, caso en que firmará la autoridad resolutora, y que los testigos podrán ser tachados por las partes en la vía incidental.
- e) Documental (artículos 158 a 165). Los documentos, según Hugo Alsina, consisten en una “representación objetiva de un pensamiento”.¹⁸ La ley general reconoce como medios probatorios documentales todos aquellos en los que conste información de manera escrita, visual o auditiva, sin importar el material, formato o dispositivo en el que esté plasmada o consignada, así como a la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología, por lo que, de resultar necesario, la autoridad resolutora podrá solicitar a las partes, al Ministerio Público federal, o bien a instituciones públicas de educación superior, acceso al instrumental tecnológico necesario para la apreciación de las pruebas documentales públicas o privadas. Dicha colaboración también se podrá solicitar por la autoridad sustanciadora o la autoridad resolutora para determinar la autenticidad de cualquier documento que sea cuestionado por las partes.
- f) Documentos públicos. Son todos aquellos expedidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Son documentos privados. Por exclusión, son todos aquellos que no cumplan con la condición anterior. Este tipo de documentales privadas se presentarán en original, y, cuando formen parte de un expediente o legajo, se exhibirán para su compulsación.

Asimismo, la ley general establece la regla de que los documentos que integren el expediente respectivo deben estar en idioma español castellano, por lo que aquellos que consten en un idioma extranjero o en cualquier lengua o dialecto deberán ser traducidos por un perito designado por la autoridad resolutora; las partes podrán objetar la traducción en la vía incidental; que cuando se niegue o se ponga en duda la autenticidad de un documento público o privado, podrán cotejarse firmas, letras o huellas digitales.

Por cuanto hace a la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología, se reconoce como prueba, para lo cual se deberá considerar la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada

¹⁸ Ovalle Favela, José, *Derecho procesal civil*, 3a. ed., México, Harla, 1989, p. 130.

y, en su caso, si es posible atribuir a las personas obligadas el contenido de la información relativa y ser accesible para su ulterior consulta.

- g) Pericial (artículos 167 a 176). La resolución de conflictos que escapan del ámbito del conocimiento de las autoridades resolutoras requieren de personas experimentadas en la materia de controversia, circunstancia prevista por la ley general, al señalar que la prueba pericial tendrá lugar cuando para conocer la verdad de los hechos sea necesario contar con conocimientos especiales, siendo menester que cuando la ley lo exija, se cuente con título para ejercer la ciencia, arte, técnica, oficio, industria o profesión a que pertenezca la cuestión sobre la que se ha de dictaminar. De no solicitarse el requisito señalado, la autoridad resolutora podrá autorizar para actuar como peritos a quienes a su juicio cuenten con los conocimientos y la experiencia para emitir el correspondiente dictamen.

Para el desahogo de la prueba pericial, las partes, quienes absorberán los costos de los honorarios periciales, ofrecerán a sus peritos expresando la ciencia, arte, técnica, oficio, industria o profesión sobre la que deberá practicarse la prueba, así como los puntos y las cuestiones sobre las que versará y en el acuerdo que resuelva la admisión, debiendo presentar a su perito el día y hora señalados por la autoridad resolutora, a fin de que acepte y proteste desempeñar su cargo, por lo que, de no presentarse, se tendrá por no ofrecida dicha probanza.

Una vez admitida la prueba pericial, la autoridad resolutora dará vista a las demás partes por el término de tres días para que propongan la ampliación de otros puntos y cuestiones para que el perito dictamine dentro del plazo que aquella señale, o de lo contrario la prueba se declarará desierta.

Una vez presentados los dictámenes periciales, la autoridad resolutora convocará a los peritos a una audiencia, con objeto de que las partes y la autoridad misma, en su caso, soliciten las aclaraciones y explicaciones que se estimen conducentes.

Inspección (artículos 177 a 181). La apreciación directa de los hechos o prueba de inspección en el procedimiento de responsabilidad administrativa se encuentra a cargo de la autoridad resolutora; procederá a petición de parte o por oficio cuando así lo estime conducente dicha autoridad para el esclarecimiento de los hechos, precisando que no se deben requerir conocimientos especiales para la apreciación de los objetos, cosas, lugares o hechos que el oferente de la inspección pretende sean observados por la autoridad resolutora del asunto.

Previo a la admisión de la prueba en comento, la autoridad resolutora dará vista a las partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga; la autoridad podrá ampliar la materia de la inspección, que será desahogada una vez que la autoridad cite a las partes en el lugar de la diligencia, quienes podrán acudir para hacer las observaciones que estimen oportunas; al final, la autoridad levantará un acta, que firmarán los participantes.

El análisis anterior permite advertir que, con excepción de la prueba presuncional, medularmente se trata de los mismos medios de prueba reconocidos por el Código Federal de Procedimientos Civiles, así como las reglas para su desahogo, salvo excepciones, como es el caso de la confesional ya comentada, de lo que se infiere la voluntad del legislador de reunir en un mismo cuerpo normativo la parte sustantiva y la parte adjetiva de los procedimientos de responsabilidad administrativa.

No obstante, es destacable que el artículo 118 de la ley general previene que en lo que no se oponga a lo dispuesto en el procedimiento de responsabilidad administrativa, será de aplicación supletoria lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que contempla un breve capítulo de pruebas (artículos 40 a 46) con reglas generales, en su mayoría orientadas al juicio contencioso, por lo que tal supletoriedad, en materia de pruebas, resulta inocua, además de que esta ley supletoria a su vez es suplida por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

3. *Valoración*

Para la valoración de los medios probatorios, la ley general conservó un sistema mixto, que incluye el sistema tasado, consistente en el valor que la ley otorga a algunos elementos probatorios y el sistema de libre valoración basado en la sana crítica.

Se afirma lo anterior, en virtud de que el artículo 197 del Código Federal de Procedimientos Civiles aplicado de manera supletoria a la ley abrogada, establece que el tribunal goza de la más amplia libertad para analizar las pruebas rendidas y para determinar el valor de las mismas, al tiempo que otorga valor probatorio pleno a los documentos públicos (artículo 202), sistema mixto de valoración adoptado por la ley general, al señalar que

Las pruebas serán valoradas atendiendo a las reglas de la lógica, la sana crítica y de la experiencia; que las documentales privadas, las testimoniales, las inspecciones y las periciales y demás medios de prueba lícitos harán prueba plena cuando a juicio de la autoridad resolutora resulten fiables y coherentes

de acuerdo con la verdad conocida y el recto raciocinio (sistema mixto de valoración).

Y, por otra parte, prevé “que las documentales emitidas por las autoridades en ejercicio de sus funciones tendrán valor probatorio pleno” (el sistema tasado, artículos 131, 133 y 134).

Sobre el particular, se destaca que aun cuando la ley general determina que en la valoración de las pruebas se atenderán las reglas de la lógica, la sana crítica y de la experiencia, de acuerdo con la interpretación de nuestros órganos jurisdiccionales, la sana crítica es precisamente la conjunción de la lógica y la experiencia.¹⁹

Así, la sana crítica, al no considerar reglas generales, permitirá a la autoridad resolutoria realizar una valoración fundada y ajustada a cada caso en particular, con objeto de determinar la responsabilidad o no, del sujeto a procedimiento, más allá de toda duda razonable.

III. CONCLUSIONES

La Ley General de Responsabilidades Administrativas es un instrumento jurídico importante para el sistema nacional anticorrupción, en la medida en que establece procedimientos administrativos de responsabilidades garantistas y fija 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.

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 jurisdiccionaliza la facultad disciplinaria con dos propósitos esenciales: prevenir con eficacia un eventual encubrimiento de una con-

¹⁹ Tesis I.4o.C.J/22, 2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, registro 174352. SANA CRÍTICA. SU CONCEPTO. “Debe entenderse como el adecuado entendimiento que implica la unión de la lógica y la experiencia, tendientes a asegurar el más certero y eficaz razonamiento a través de procesos sensibles e intelectuales que lleven a la correcta apreciación de los hechos”.

ducta 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 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 fáctico. La valoración de la prueba, en esencia, consiste en vincular ambos aspectos y expresarse con una conclusión vinculatoria como verdad legal —administrativa o jurisdiccional—.

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 ésta 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 resolutoras.

IV. (ANEXO) CONDUCTAS ACREDITABLES

Este anexo hace una descripción, con base en las leyes, de las conductas acreditables, tomando en cuenta la clasificación de las mismas por la gravedad de la falta y el sujeto al que se le atribuye ésta.

Las faltas administrativas señaladas en la LGRA son principalmente de dos tipos: no graves y graves; sin embargo, existen faltas graves que pueden ser cometidas por autoridades responsables en la investigación, sustanciación y resolución de las faltas administrativas, así como particulares que se vinculen con ellas.

1. *No graves*

Las faltas administrativas no graves cometidas por servidores públicos se encuentran reguladas en el título tercero, capítulo primero, de la LGRA; se puede incurrir en ellas por realizar actos u omisiones que incumplan o trasgredan las siguientes obligaciones:

- a) Cumplir con el código de ética que sea emitido por las secretarías o los órganos internos de control, así como con las funciones y atri-

- buciones encomendadas, respetando tanto a particulares como a los demás servidores públicos.
- b) Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegara a advertir, que puedan constituir faltas administrativas, incluyendo las instrucciones de sus superiores que se encuentren en esta situación.
 - c) Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses.
 - d) Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.
 - e) Rendir cuentas sobre el ejercicio sus funciones.
 - f) Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte.
 - g) Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un conflicto de interés.
 - h) Daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves, cause un servidor público a la hacienda pública o al patrimonio de un ente público.

2. *Graves*

Las conductas cometidas por servidores públicos señaladas como graves en la LGRA se encuentran previstas en el título tercero, capítulo segundo, y éstas pueden ser:

- a) Cohecho. Incurrir en él quien exija, acepte, obtenga o pretenda obtener cualquier beneficio no comprendido en su remuneración; podría consistir en dinero, valores, bienes muebles o inmuebles, donaciones, servicios, empleos y demás beneficios indebidos para sí o su cónyuge,

- parientes consanguíneos, civiles o terceros con los que tenga relaciones laborales, profesionales o de negocios.²⁰
- b) Peculado. Lo comete aquel que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para alguna de las personas señaladas en el párrafo anterior, de recursos públicos, cualquiera que fuera su naturaleza sin fundamento jurídico.²¹
- c) Desvío de recursos públicos. Es responsable el que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos sin fundamento jurídico.²²
- d) Utilización indebida de la información. Incurrir en ella el que adquiera bienes inmuebles, muebles y valores que pudiera incrementar su valor, o que mejoren sus condiciones, así como para obtener cualquier beneficio como resultado de la información privilegiada²³ obtenida.²⁴
- e) Abuso de funciones. Lo comete quien ejerza atribuciones que no tenga conferidas, o se valga de ellas para obtener un beneficio o causar algún perjuicio.²⁵
- f) Actuación bajo conflicto de interés. Es responsable el que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en asuntos de los que tenga algún interés o impedimento legal.²⁶
- g) Contratación indebida. Lo comete quien autorice cualquier tipo de contratación, selección o nombramiento de quien se encuentre impedido para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.²⁷
- h) Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés. Incurrirá en él quien falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones (patrimonial o de intereses) que tenga como fin ocultar el incremento en su patrimonio o uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un conflicto de interés.²⁸

²⁰ LGRA, artículo 52.

²¹ *Ibidem*, artículo 53.

²² *Ibidem*, artículo 54.

²³ La información privilegiada, de conformidad con el artículo 56 de la LGRA, se refiere a aquella que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.

²⁴ *Ibidem*, artículo 55.

²⁵ *Ibidem*, artículo 57.

²⁶ *Ibidem*, artículo 58.

²⁷ *Ibidem*, artículo 59.

²⁸ *Ibidem*, artículo 60.

- i) Tráfico de influencias. Es responsable quien utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público realice algún acto de su competencia para generar cualquier beneficio.²⁹
- j) Encubrimiento. Lo comete quien estando en el ejercicio de sus funciones advierta actos u omisiones que pudieran constituir faltas administrativas.³⁰
- k) Desacato. Es responsable quien proporcione información falsa o retrase sin justificación alguna la entrega de información tratándose de requerimientos, resoluciones judiciales, electorales o en materia de derechos humanos o cualquier otra competente.³¹

A. Faltas graves que pueden cometer las autoridades investigadoras, sustanciadoras y resolutoras

Los servidores públicos que actúan como autoridad, ya sea en la investigación, sustanciación y resolución de las faltas administrativas, pueden incurrir en obstrucción de la justicia cuando:

- a) Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos calificados como graves.
- b) No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente dentro del plazo de treinta días naturales a partir del conocimiento de la conducta, y
- c) Revelen la identidad de un denunciante anónimo.

B. Actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves

Los particulares pueden estar vinculados con alguna de las siguientes faltas administrativas graves:

- a) Soborno. Es responsable quien prometa, ofrezca o entregue cualquier beneficio indebido a uno o varios servidores públicos, directamente o a través de terceros, a cambio de que éstos realicen o se abstengan de realizar un acto relacionado con sus funciones o las de

²⁹ *Ibidem*, artículo 61.

³⁰ *Ibidem*, artículo 62.

³¹ *Ibidem*, artículo 63.

- otro servidor público, con el propósito de obtener o mantener un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del beneficio o del resultado obtenido.³²
- b) Participación ilícita en procedimientos administrativos. Incurrir en ella quien realice actos u omisiones para participar en los mismos no obstante que se encuentre impedido o inhabilitado; asimismo, quien intervenga en nombre propio, pero en interés de otro que se encuentre en esta situación.³³
 - c) Tráfico de influencias para inducir a la autoridad. Lo comete quien induzca a la autoridad, a través de un poder económico, político, real o ficticio, con el propósito de obtener para sí o para un tercero un beneficio o ventaja, o para causar algún perjuicio a una persona.³⁴
 - d) Utilización de información falsa. Incurrir el particular que presente documentación o información falsa, alterada o simule el cumplimiento de reglas o requisitos establecidos en los procedimientos administrativos, con el fin de lograr una autorización, un beneficio o ventaja.³⁵
 - e) Obstrucción de facultades de investigación. Es responsable quien teniendo información vinculada con una investigación de faltas administrativas proporcione información falsa, retrase la entrega de la misma o no dé respuesta a los requerimientos de las autoridades investigadoras, sustanciadoras y resolutoras.³⁶
 - f) Colusión. El particular que ejecute con uno o más particulares en materia de contrataciones públicas, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas federales, locales o municipales.³⁷
 - g) Uso indebido de recursos públicos. Será responsable quien realice actos mediante los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos.³⁸

³² *Ibidem*, artículo 66.

³³ *Ibidem*, artículo 67.

³⁴ *Ibidem*, artículo 68.

³⁵ *Ibidem*, artículo 69.

³⁶ *Idem*.

³⁷ *Ibidem*, artículo 70.

³⁸ *Ibidem*, artículo 71.

- h) Contratación indebida de ex servidores públicos. Incurrirá el particular que contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio públicos, y que permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores.³⁹

C. *Faltas administrativas de particulares en situación especial*

Se refiere a aquellas realizadas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, que implique exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender algún beneficio para sí o su campaña electoral, para su cónyuge, familiares consanguíneos, etcétera, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de servidor público.

3. *Juicio de tipicidad*

El juicio de tipicidad⁴⁰ en el derecho penal se refiere a la verificación de la conducta en el tipo penal y a la afectación del bien jurídico tutelado por la norma jurídica.

Algo similar sucede con el derecho administrativo sancionador. El legislador diseñó la forma de regular determinados actos u omisiones que al realizarse por los servidores públicos y también por particulares que se encuentren vinculados con faltas graves, serán acreedores de un procedimiento de responsabilidad administrativa, en el cual, de acreditarse la conducta típica e ilícita, concluye en una sanción administrativa, e incluso penal.⁴¹

³⁹ *Ibidem*, artículo 72.

⁴⁰ JUICIO DE TIPICIDAD. EXISTE CUANDO, ADEMÁS DE VERIFICARSE LA RELACIÓN DE TODOS LOS ELEMENTOS DE LA FIGURA TÍPICA, SE DAÑE O CONCRETAMENTE SE PONGA EN PELIGRO EL BIEN JURÍDICO TUTELADO EN EL CORRESPONDIENTE TIPO PENAL. Novena Época Registro: 178988 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tesis Aislada Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXI, marzo de 2005, Materia(s): Penal, Tesis: XIX.2o.46 P, página: 1161.

⁴¹ DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN. Décima Época Registro: 2013954 Instancia: Primera Sala Tesis Aislada Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 40, marzo de 2017, tomo I Materia(s): Administrativa Tesis: 1a. XXXV/2017 (10a.), página: 441.

El derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado; es decir, de aquella facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Existe una tesis de jurisprudencia para sustentar lo anterior.⁴²

La autoridad debe actuar bajo los principios de estricto derecho, reserva de la ley y tipicidad. El primero se refiere a la prohibición que tiene el juzgador, de extender una sanción más allá de lo que marca la norma; es decir, no puede imponer una sanción por simple analogía si no se encuentra exactamente encuadrada la conducta en la norma.

El principio de reserva de ley se refiere a la manera en que deben ser creadas las normas; es decir, mediante el proceso formal de creación emanado por el Poder Legislativo, las cuales van a regular, restringir y establecer las limitantes de los derechos y libertades fundamentales.

La tipicidad, como ya se ha referido anteriormente, hace mención al encuadramiento de una conducta en el tipo penal, ya sea de acción u omisión. “La tipicidad es uno de los elementos esenciales del delito, cuya ausencia impide su configuración. Es la adecuación de una conducta concreta con la descripción legal formulada en abstracto”.⁴³

En el derecho administrativo sancionador existen los tipos administrativos; éstos se encuentran establecidos en el título tercero de la LGRA. Como ya se mencionó anteriormente, son aquellos que de encuadrar en ellos se configura la tipicidad y surge la falta administrativa; por ejemplo: incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero, valores, bienes muebles o inmuebles.

Sin embargo, la mayoría de los tipos administrativos se encuentran alternativamente formados; esto es, su redacción contempla más de una hipótesis, por lo que es indispensable precisar la imputación que se formula.

⁴² DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. Novena Época Registro: 174488 Instancia: Pleno Jurisprudencia Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIV, agosto de 2006 Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 99/2006, página: 1565.

⁴³ Castellanos, Fernando, *Lineamientos elementales de derecho penal. Parte general*, México, Porrúa, 2013.

4. *Elementos del tipo administrativo*

Conducta: acción u omisión (identificación del verbo rector).

“La conducta es el comportamiento humano voluntario, positivo o negativo (de acción u omisión) encaminado a un propósito”.⁴⁴ Es decir, se refiere a la manera en que actúa el sujeto.

Sujetos: calidad específica del sujeto activo (servidor público).

Se refiere a la persona que realizó la conducta descrita en el tipo. De conformidad con la LGRA, puede ser un servidor público o un particular vinculado con faltas graves.

Elementos objetivos: descripción de la conducta.

Abarcan el aspecto externo de la conducta; es decir, tienen la característica de ser tangibles, externos, materiales, por lo que también podríamos decir que son objetivos los que representan cosas, hechos o situaciones del mundo circundante.⁴⁵

- Elementos subjetivos: cuestiones internas (espontaneidad en las declaraciones).
- Los elementos subjetivos deben señalarse como aquellos en los cuales se requiera que el sujeto activo se halle investido de especiales condiciones, se aluda a determinadas singularidades relativas a la acción o al resultado;⁴⁶ es decir, contrario a los objetivos son intangibles, inmateriales, pero perceptibles por medio de los sentidos, las causas que llevaron al sujeto a actuar de determinada forma.
- Elementos normativos: es necesario invocar algún ordenamiento (bienes muebles).
- Los elementos normativos son aquellos que requieren valoración por parte de la autoridad que ha de aplicar la ley. Es necesario para que exista una fundamentación de la conducta que quiere ser sancionada.
- Elementos descriptivos: propios del lenguaje cotidiano (dinero).

Los elementos descriptivos podemos considerarlos conceptos tomados del lenguaje cotidiano o de la terminología jurídica que describen objetos

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 109 y 110.

⁴⁵ Plascencia, Raúl, *Teoría del delito*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

⁴⁶ Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/44/7.pdf>. Consultado el 2 de abril de 2018.

del mundo real, pero que necesariamente son susceptibles de una contratación fáctica. Por ejemplo:

Artículo 71. Será responsable por el uso indebido de recursos públicos el particular que realice actos mediante los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos.

En la anterior descripción del tipo de falta administrativa, el elemento descriptivo son los recursos públicos, materiales, humanos o financieros, son propios del lenguaje cotidiano.

5. *Las pruebas en la formulación de la imputación*

Las pruebas que se presenten en el procedimiento de responsabilidad administrativa, como en otros, deben reunir ciertas características, entre las que se encuentran las siguientes:

- a) Idoneidad. Las pruebas deben ser las más adecuadas para acreditar el hecho.⁴⁷
- b) Pertinencia. Se refiere a la relación que debe existir entre las pruebas ofrecidas y el hecho a probar, con la finalidad de que por economía procesal se eviten diligencias innecesarias.⁴⁸
- c) Eficacia. Posibilidad de que el medio de prueba produzca los fines perseguidos; es decir, que las pruebas ofrecidas acrediten las pretensiones de quien las haya ofrecido.
- d) Deben ser suficientes para acreditar las circunstancias de modo, tiempo y lugar; esto es, que los hechos narrados deben ser específicos y no genéricos, describir exactamente qué fue lo que sucedió, por lo

⁴⁷ PRUEBAS IDÓNEAS. SU CONCEPTO. Octava Época Registro: 227289 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, tomo IV, segunda parte-1, julio diciembre de 1989. Materia(s): Administrativa Tesis: Página: 421.

⁴⁸ PRUEBAS EN EL JUICIO DE AMPARO. LA FALTA DE IDONEIDAD Y PERTINENCIA IMPLICA QUE EL JUEZ DE DISTRITO NO ESTÉ OBLIGADO A RECABARLAS. Novena Época. Registro: 175823 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis Aislada Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIII, febrero de 2006. Materia(s): Común Tesis: I.1o.A.14 K Página: 1888.

que las pruebas, al estar relacionadas con cada uno de los hechos, deben probar estas circunstancias.⁴⁹

6. Elementos básicos

- a) Calidad específica del sujeto activo (nombramiento del servidor público). Sin embargo, pueden existir otros medios de prueba que acrediten que se trata de un servidor público.⁵⁰
- b) Normatividad que describa las obligaciones del servidor público, vigente en la época de los hechos; es decir, existen diversos ordenamientos a los que se encuentran sujetos los servidores públicos, entre los que podemos destacar la ley orgánica de la dependencia donde se encuentren laborando, su reglamento, el Código de Ética y de Conducta de la Administración Pública Federal, entre otros, donde se encuentren previstas las obligaciones de los servidores públicos.
- c) Conductas omisivas (la consulta a los sistemas de la SFP).
- d) Documentación en original o copia certificada.
- e) Expediente debidamente integrado (constancias firmadas y foliado).
- f) Cada conducta requerirá elementos específicos para su acreditación

V. BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN, Ana, “La aplicación de los principios y reglas del derecho penal al procedimiento administrativo disciplinario, atendiendo a sus matices y modulaciones”, *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, t. 4, 2017.

ESQUIVEL, Yasmín, “El subsistema de rendición de cuentas de los servidores públicos y las implicaciones jurídicas de su incumplimiento”, *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, t. 4, 2017.

⁴⁹ DEMANDA CIVIL. LA OMISIÓN DE NARRAR LAS CIRCUNSTANCIAS DE TIEMPO, MODO Y LUGAR DE CIERTOS HECHOS, NO ES FACTIBLE SUBSANARLA NI DE ACREDITAR ÉSTAS POSTERIORMENTE CON LAS PRUEBAS APORTADAS. Novena Época Registro: 172229 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, junio de 2007 Materia(s): Civil. Tesis: II.2o.C.316 C, Página: 1051.

⁵⁰ SERVIDOR PÚBLICO. SU CARÁCTER NO SÓLO SE ACREDITA CON SU NOMBRAMIENTO. Novena Época Registro: 193551 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis Aislada Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, agosto de 1999. Materia(s): Común Tesis: II.1o.P.27 K, Página: 800.

- FUNDACIÓN TOMÁS MORO (coord.), *Diccionario Jurídico Espasa*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992.
- GUDIÑO, Alejandro, *Visión integral del sistema de combate a la corrupción*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2015.
- HALLIVIS, Manuel, “El Sistema Nacional Anticorrupción a dos meses de haber entrado en vigor”, *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, t. 4, 2017.
- HUACUJA, Sergio, “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*, México, Cámara de Diputados, t. 2, 2015.
- MÁRQUEZ, Daniel, *El marco jurídico para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción. Constitucionalidad y legalidad del combate a la corrupción mexicano*, México, Novum, 2017.
- OVALLE FAVELA, José, *Derecho procesal civil*, 3a. ed., México, Harla, 1989.
- SALGADO, Adalberto, “Los medios de defensa ante el sistema de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas”, *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, t. 4, 2017.