

## Sistema Nacional Anticorrupción, un corte de caja

Juan Carlos REYES TORRES<sup>1</sup> y Brenda SEGURA GARCÍA<sup>2</sup>

“El varón prudente es también moderado; el que es moderado es constante, el que es constante es imperturbable, el que es imperturbable carece de tristeza, quien carece de tristeza es feliz; luego el varón prudente es feliz y la prudencia basta para la felicidad.”

*Lucio Anneo Séneca  
Epístolas morales a Lucilo*

### Sumario

I. *Antecedentes.* II. *La corrupción.* III. *Sistema Nacional Anticorrupción.*  
IV. *Ley General de Responsabilidades Administrativas.*

### Resumen

El 27 de mayo de 2015, se reformó el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción, cuyas leyes secundarias se publicaron el 18 de julio de 2016.

El objeto del presente ensayo es proponer las reformas legislativas que permitan

### Abstract

On May 27, 2015, the Fourth Title of the Political Constitution of the United Mexican States was amended, which gave rise to the National Anti-Corruption System, whose secondary laws were published on July 18, 2016.

The purpose of this essay is to propose legislative reforms that allow the various

<sup>1</sup> Abogado egresado de la Universidad Iberoamericana, realizó estudios de Ciencia Política y Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de Teoría del Estado. Autor de “Autonomía de los Pueblos Indígenas”. Magistrado Federal y editorialista en El Universal.

<sup>2</sup> Abogada egresada de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ganadora de la distinción al mérito universitario, Medalla Gabino Barreda. Secretaria de Acuerdos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

a los diversos órganos jurisdiccionales que conocen la ejecución de la Ley General de Responsabilidades Administrativas conservar su eficacia y aumentar su efectividad, al amparo de los requerimientos y exigencias que día a día se están presentando ante los órganos jurisdiccionales competentes.

### Palabras Clave

Responsabilidad administrativa. Servidores Públicos. Corrupción. Procedimiento administrativo sancionador. Faltas administrativas graves y no graves.

jurisdictional bodies that know the execution of the General Law of Administrative Responsibilities to preserve its effectiveness and increase its effectiveness, under the protection of the requirements and demands that are being presented day by day. before the competent courts.

### Key Words

Administrative responsibility. Public servers. Corruption. Sanctioning administrative procedure. Serious and non-serious administrative offenses.

## I. ANTECEDENTES

Nuestro país desde el periodo colonial enfrenta el flagelo de la corrupción, particularmente aquella que tiene que ver con la función pública, por lo que cuenta con diversos ordenamientos jurídicos que norman la conducta de la actuación de los servidores públicos en la prestación del servicio público, y a modo de revisión histórica, podemos decir que el año de 1982 representa un hito en esta materia, dado que el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado en observancia a sus postulados de campaña electoral de “*Renovación Moral de la Sociedad*”, impulsó importantes reformas constitucionales y legales, con lo cual quedó estructurado el actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

Así, el 2 de diciembre de 1982, al inicio de su gobierno, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado envió al Senado de la República la iniciativa de reforma al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, integrado por los Artículos 108 a 114, estableciéndose un sistema *tetra partita* de responsabilidad de los servidores públicos –*responsabilidad civil, penal, administrativa y política*– que buscaba prevenir y sancionar la inmoralidad y la corrupción.

Cabe decir que, el Título Cuarto de la Constitución Política de 1917, ha sufrido diversas reformas en materia de regulación de responsabilidades de

los servidores públicos, habiéndose emitido, por consiguiente, las reformas siguientes:

- a) La primera reforma importante fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, en la que se establecieron nuevas reglas en materia de responsabilidades de los servidores públicos, se regularon los procedimientos de juicio político y de declaración de procedencia penal y se fijaron las bases para la expedición de las leyes secundarias de responsabilidades de los servidores públicos y de responsabilidades administrativas de los mismos.
- b) El 14 de junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, incorporándose la figura de responsabilidad patrimonial del Estado, estableciéndose que los particulares tendrán derecho a una indemnización cuando se les causare un daño con motivo de la actividad administrativa irregular del Estado.
- c) La tercera reforma al Título Cuarto constitucional se denomina actualmente: “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción y Patrimonial del Estado”; según *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, la cual dio base al Sistema Nacional Anticorrupción y sus siete leyes reglamentarias, en la cual se previó la responsabilidad administrativa tanto de servidores públicos como de particulares vinculados con la comisión de dichas faltas administrativas.

Las anteriores reformas evidencian que, para el Estado mexicano, el problema del combate a la corrupción y a la impunidad ha sido una preocupación constante, dado que se ha reconocido a la corrupción como un lastre que lastima a la sociedad e inhibe la inversión, que debe regularse y así lo ha hecho a

través de reformas de diversos ordenamientos legales en los últimos treinta y cinco años.

El actual Estado Constitucional de Derecho exige, *prima facie*, una normatividad ética jurídica que sirva de marco a la conducta de los servidores públicos y de los particulares que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, incluso estatal y municipal.

Se trata de una necesidad normativa axiológica de la mayor importancia, porque son los servidores públicos, los que en el desempeño de sus funciones actúan siempre en beneficio inmediato de la actividad integral del Estado, que requiere no sólo de preparación y conocimientos en el ámbito técnico, sino de un comportamiento sujeto a un escrupuloso escrutinio.

La teleología del régimen jurídico relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, es la preservación de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de dichos servidores, en beneficio inmediato de la actividad integral del Estado.

## II. LA CORRUPCIÓN

El Diccionario de la Real Academia Española señala que, el vocablo “corrupción”; proviene del latín *corruptio*, *-ōnis*, cuyo significado, en sentido *lato*, puede entenderse como la acción y efecto de corromper o corromperse.

La corrupción significa, de manera gradual e *in crescendo*, la destrucción de la vida institucional, el desprecio por la legalidad y el triunfo de la ilegitimidad y de la inmoralidad, en este sentido, dada la extensión y la profundidad alcanzadas por la corrupción en nuestro país, no sería una exageración afirmar que estamos frente a un peligro para la seguridad nacional<sup>3</sup>.

Una sociedad corrupta no puede ser sino una sociedad en estado de descomposición y, por consiguiente, se trata de una sociedad injusta, que socava la democracia y el Estado de Derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona la actividad económica, menoscaba la calidad de vida de los go-

<sup>3</sup> Tomasini, Bassols, Alejandro, “Reflexiones sobre la corrupción en México”, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, p. 1. <http://www.filosoficas.unam.mx/~tomasini/ENSAYOS/Corrupcion.pdf>.

bernados y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana<sup>4</sup>.

El fenómeno de la corrupción en México, se ha ido manifestando y traduciendo en oneroso endeudamiento de estados y municipios, licitaciones amañadas, concesiones pactadas, sindicatos opacos, aduanas ineficientes y un conjunto de leyes laxas<sup>5</sup>, entre otros.

Cabe resaltar que, sobre el tema, el Estado mexicano ha suscrito diversas convenciones internacionales, que conforme al Artículo 133 constitucional, revisiten la naturaleza de vinculatorias, se trata de la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de Estados Americanos (OEA); y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).

Asimismo, se estima importante señalar que las organizaciones no gubernamentales, Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana, presentaron en la edición 2022 el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), en donde se precisó que, por tercer año consecutivo, México mantuvo la misma calificación en el IPC: 31 puntos. La escala del índice va de cero, la peor calificación, a 100, la mejor calificación posible. Con 31 puntos, México se ubica en la posición 126 de los 180 países evaluados por Transparencia Internacional, lo cual pone de manifiesto la necesidad de enfatizar el combate a dicho problema.

### III. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Como consecuencia de los escándalos derivados de la Casa Blanca, la sociedad civil, intelectuales y periodistas presionaron al gobierno y al Congreso para actuar frontalmente en el combate a la corrupción.

Así, el 27 de mayo de 2015, se reformó el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dio origen al Sistema Nacional Anti-

<sup>4</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", Nueva York, Naciones Unidas, 2004, [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf).

<sup>5</sup> 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, p. 3, [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/257\\_DOF\\_27may15.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/257_DOF_27may15.pdf).

corrupción (SNA) y su estructura orgánica, cuyas leyes secundarias se publicaron el 18 de julio de 2016; el aludido Sistema configura la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, tanto de servidores públicos como de particulares<sup>6</sup>.

El esquema que se diseñó y construyó es un mecanismo articulado y estructurado que incorpora a las instancias responsables y especializadas en el Estado mexicano en tareas de fiscalización, rendición de cuentas, transparencia, acceso a la información y acceso de datos personales, al responsable del control interno del Gobierno Federal, al responsable de investigar y perseguir los delitos relacionados con actos de corrupción; a la sociedad civil; al Poder Judicial de la Federación y al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que es el responsable de sancionar las faltas administrativas graves previstas en dicha Ley<sup>7</sup>.

El Sistema Nacional Anticorrupción está integrado por el Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales<sup>8</sup>.

A su vez, el Comité Coordinador está integrado por un representante del Comité de Participación Ciudadana; el titular de la Auditoría Superior de la Federación; el titular de la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción; el titular de la Secretaría de la Función Pública; un representante del Consejo de la Judicatura Federal; el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

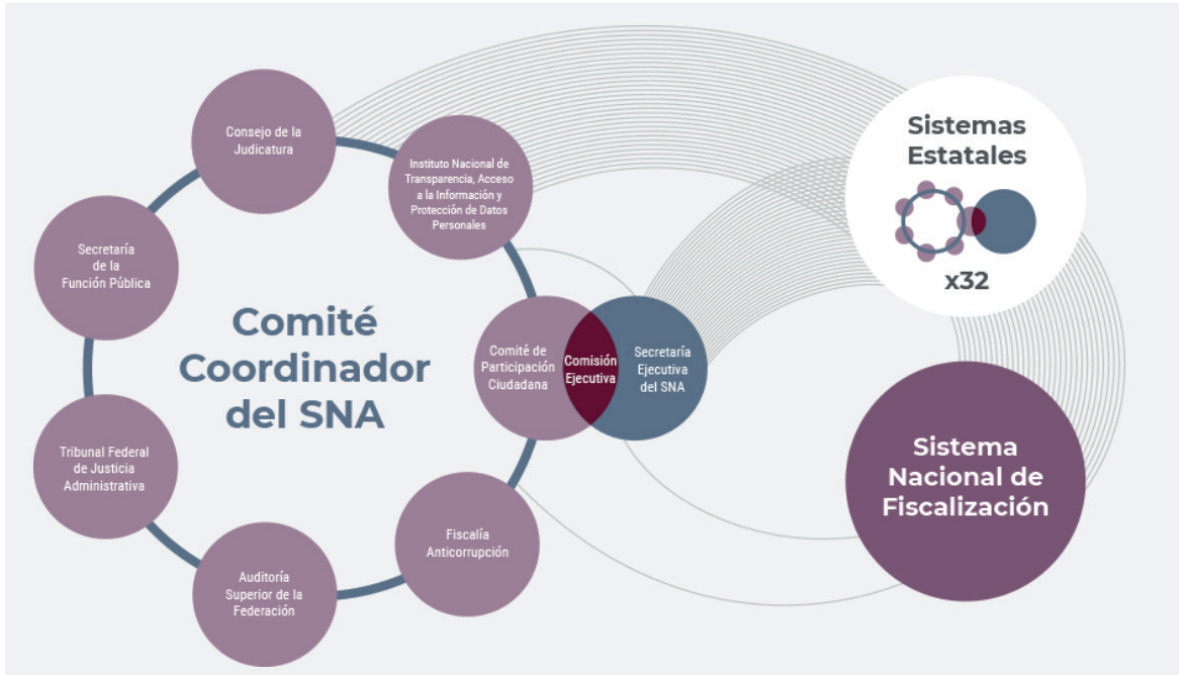
---

<sup>6</sup> Los mexicanos no confiarán en el SNA hasta que las autoridades estén dispuestas a investigar, perseguir y castigar los actos de corrupción, como el soborno, el lavado de dinero, nepotismo, conflicto de intereses y moches, reveló el reporte "Descifrando la Corrupción" realizado por el Laboratorio Ethos de Políticas Públicas, publicado el 24 de mayo de 2017, en el Periódico "El Economista".

Asimismo, destacó que las instituciones percibidas como más corruptas son: policías; gobierno federal; diputados y senadores; gobiernos municipales; Ministerio Público; Institutos Electorales; jueces y magistrados.

<sup>7</sup> *Op. cit.*

<sup>8</sup> Artículo 7 de la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción.



<sup>9</sup> Cuadro informativo

De lo anterior, resalta la participación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el seno del Comité Coordinador que, a su vez, integra el Sistema Nacional Anticorrupción.

#### IV. LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Con motivo de la constitución del Sistema Nacional Anticorrupción, y a efecto de decantar su regulación secundaria, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual entró en vigor al año siguiente, de conformidad con el Artículo Primero Transitorio del referido ordenamiento legal, en cuyo precepto 1o. se previó que el objeto de la aludida legislación era el distribuir competencias entre los órganos de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves.

Asimismo, dicha disposición normativa distingue entre autoridades investigadoras, substanciadoras, resolutoras o sancionadoras, define las faltas administrati-

<sup>9</sup> Cuadro obtenido de la página oficial del Sistema Nacional Anticorrupción.



vas *no graves*, faltas administrativas *graves*, y *faltas de particulares* vinculados con las faltas administrativas graves; establece los principios y obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos; establece las sanciones por la comisión de las referidas faltas administrativas; determina los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas, y crea las bases para que todo ente público establezca políticas eficaces sobre ética pública y responsabilidad en el servicio público.

Es importante precisar que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como parte integrante del Sistema Nacional Anticorrupción, desde el año 2017, con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, comenzó a ejercer su competencia como autoridad resolutora, y para ello transformó una de sus Salas Regionales Metropolitanas como Sala Auxiliar que conocería de las sanciones por las faltas administrativas graves previstas en dicha Ley; esta Sala actualmente se denomina Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves y Segunda Sala Auxiliar<sup>10</sup>.

Se destaca que la Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves y Segunda Sala Auxiliar del Tribunal Federal de Justicia Administrativa lleva realizando su función sancionadora respecto de las faltas administrativas graves y los hechos de corrupción ya por seis años y, por ende, en ese tiempo, quienes integran la referida Sala pueden darse cuenta de lo eficaz que ha sido la aplicación fáctica de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como de sus deficiencias, lagunas normativas y de sus aciertos legislativos.

En tal virtud, el objeto del presente ensayo es proponer las reformas legislativas que permitan a los diversos órganos jurisdiccionales que conocen la ejecución de la Ley General de Responsabilidades Administrativas conservar su eficacia y aumentar su efectividad, al amparo de los requerimientos y exigencias que día a día se han presentado en el ejercicio de la función de la Sala como Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves, dado que es un hecho que el Derecho se transforma con la realidad social y las exigencias de esta, para no ser un permanente obstáculo al cambio social.

<sup>10</sup> Acuerdo SS/10/2017, "POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 9-BIS, LA FRACCIÓN VI AL ARTÍCULO 23, Y LA FRACCIÓN X AL ARTÍCULO 23-BIS, TODOS DEL REGLAMENTO INTERIOR DE ESTE TRIBUNAL" emitido por el Pleno General del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de fecha doce de julio de dos mil diecisiete.



En esa guisa, en primer lugar, se considera un gran acierto que en el nuevo procedimiento de responsabilidades administrativas se contemplen diversas etapas a cargo de distintas autoridades a efecto de garantizar el principio de imparcialidad judicial que deriva del Artículo 20, apartado A, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>11</sup>, principio constitucional que se encuentra previsto también en el Artículo 115 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Tesis 1a. XV/2023, *Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, que prevé: PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO. DEBE REGIR DE MANERA ESTRICTA EN TODAS LAS ETAPAS DEL PROCESO EN SUS DOS VERTIENTES, SUBJETIVA Y OBJETIVA. Hechos: Una persona fue privada de su libertad y, seguido el procedimiento penal correspondiente, se consideró a diversos sujetos penalmente responsables por la comisión del delito de secuestro agravado. De la apelación interpuesta por los inculpados contra la sentencia definitiva conoció el Tribunal Unitario que previamente también había resuelto la apelación contra el auto de vinculación a proceso. El Tribunal Unitario confirmó la sentencia de primera instancia. Los sentenciados promovieron juicio de amparo y reclamaron que se violó en su perjuicio el principio de imparcialidad que debe regir en todo proceso penal, debido a que el Tribunal Unitario de apelación tenía conocimiento previo del asunto. Se les negó la protección constitucional. Los quejosos interpusieron entonces recurso de revisión en donde solicitaron definir los alcances de la garantía de imparcialidad en el proceso penal acusatorio. Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que tanto en la primera como en la segunda instancias del proceso penal debe regir el principio de imparcialidad del juzgador en sus dos vertientes: subjetiva y objetiva. La dimensión subjetiva se refiere a la posición de un juzgador en particular frente a un caso por su personal situación frente al mismo, mientras que la dimensión objetiva está encaminada a asegurar que existan suficientes garantías para excluir cualquier duda razonable sobre la apariencia de imparcialidad del juzgador. Ahora bien, la aplicación de este principio debe tratarse de manera estricta porque no admite niveles de graduación; es decir, los juzgadores no pueden ser medianamente parciales o imparciales, sino que se trata de una cuestión inelástica o dicotómica, y con base en dichos lineamientos debe observarse en todas las instancias del proceso penal. Justificación: El principio de imparcialidad debe regir en todas las etapas del proceso penal como una máxima inflexible, es decir, como un principio de aplicación estricta, pues atribuirle un carácter contrario implicaría admitir que en algunos casos y bajo determinadas circunstancias, la resolución del juicio podría quedar sujeta a las inclinaciones personales del Juez o del tribunal o a las determinaciones hechas con base en el conocimiento previo del asunto. Sin duda, este parámetro es exigible en ambas instancias, pues no hay razón alguna para distinguir el nivel o grado de imparcialidad que deben tener los juzgadores que conozcan de primera mano las cuestiones a decidir, como quienes las revisan.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de junio de 2023 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>12</sup> Artículo 115. La autoridad a quien se encomiende la substanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinto de aquél o aquellos encargados de la investigación. Para tal efecto, las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior, las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, contarán con

Es decir, se considera un acierto que el nuevo procedimiento de responsabilidades administrativas graves se encuentre conformado por las etapas de investigación, de sustanciación y de resolución, que están a cargo de una autoridad investigadora, una autoridad substanciadora y de una autoridad resolutora, respectivamente, dado que ello, *per se*, garantiza la imparcialidad en las gestiones de investigación, de las actuaciones que dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades y de la imposición de las sanciones respectivas.

Toda obra humana es falible y evaluable, todo sistema es perfectible a la luz de la realidad social, por eso se considera prudente proponer una reforma a la citada Ley General de Responsabilidades Administrativas, específicamente en lo relativo a la etapa de investigación que se encuentra a cargo de las Secretarías, particularmente de 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, según la fracción II del Artículo 3o. de la Ley General de Responsabilidades Administrativas<sup>13</sup>.

Esto es así, dado que la etapa de investigación es crucial y fundamental para atacar de raíz los lastres de la corrupción, dado que, es en dicha etapa en donde se recaban todos los medios probatorios, indicios, y en general todos los elementos necesarios para sostener la imputación en contra del algún presunto responsable, ya sea servidor público o particular vinculado.

En ese tenor, las autoridades investigadoras tienen la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de faltas administrativas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas<sup>14</sup>.

---

la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y substanciadoras, y garantizarán la independencia entre ambas en el ejercicio de sus funciones.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

Artículo 135. Toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre, más allá de toda duda razonable,

Por ende, si en dicha etapa de investigación, por algún acto de descuido, incapacidad, negligencia, omisión voluntaria o corrupción por parte de la autoridad investigadora no se recaban los elementos de convicción necesarios, idóneos y suficientes para sostener una adecuada imputación, entonces, tarde o temprano queda impune una conducta irregular que, de haberse recabado los medios probatorios idóneos, pertinentes y suficientes y, de haberse realizado adecuadamente las gestiones de investigación, ello hubiese culminado en la imposición de una sanción.

Por ende, se considera oportuno y fundamental poner especial atención en las funciones de la autoridad investigadora y en el ente a quien se le confiere tan importante tarea, dado que, sin una adecuada función investigadora que acredite la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de faltas administrativas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las faltas administrativas, se pone en riesgo el combate a la corrupción, con conductas que quedan impunes debido a una inadecuada imputación.

Ahora bien, en labor diaria que realiza la Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves y Segunda Sala Auxiliar, se observa que en diversas ocasiones, la autoridad investigadora, en los Informes de Presunta Responsabilidad Administrativa respectivos, se formula una deficiente imputación, ya sea sin describir cronológica y pormenorizadamente los hechos relacionados con alguna de las faltas administrativas, sin exponer de forma documentada las pruebas correspondientes o sin precisar los fundamentos y motivos de la presunta responsabilidad del servidor público o del particular vinculado, lo cual, genera que, en la etapa de resolución, aun y cuando de las constancias que obran en autos se pudiera presumir la existencia de faltas administrativas graves, la Sala resolutora se ve impedida para sancionar la presunta conducta irregular, dado que, la imputación efectuada por la autoridad investigadora es deficiente, aunado a que la Sala se encuentra impedida para perfeccionar el actuar de la autoridad investigadora.

---

su culpabilidad. Las autoridades investigadoras tendrán la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas. Quienes sean señalados como presuntos responsables de una falta administrativa no estarán obligados a confesar su responsabilidad, ni a declarar en su contra, por lo que su silencio no deberá ser considerado como prueba o indicio de su responsabilidad en la comisión de los hechos que se le imputan.

Es importante señalar que, a pesar de que la Ley General de Responsabilidades Administrativas actualmente prevé en su Artículo 142<sup>15</sup> que las autoridades resolutoras del asunto podrán ordenar la realización de diligencias para mejor proveer, disponiendo la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que resulte pertinente para el conocimiento de los hechos relacionados con la existencia de la falta administrativa y la responsabilidad de quien la hubiera cometido, ello no significa que la autoridad resolutora pueda ordenar que la autoridad investigadora realice las gestiones de investigación deficientes o no realizadas, puesto que, el referido numeral únicamente prevé que las diligencias para mejor proveer son únicamente respecto de las probanzas, no así de las gestiones de investigación, dado que el referido numeral precisa expresamente que las diligencias para mejor proveer no significan que se entienda abierta de nuevo la investigación.

Consecuentemente, se puede afirmar que la etapa de investigación es, sin duda, la etapa fundamental dentro del procedimiento de responsabilidades administrativas, dado que esta es la base que sostendrá todo el procedimiento incoado en contra de un presunto responsable hasta su conclusión final.

Una primera reforma que proponemos es dotar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa de facultades y atribuciones para instruir a los Órganos Internos de Control para reabrir la investigación, a efecto de satisfacer todos los supuestos y dudas que al respecto puedan llegar a tener los Magistrados Instructores.

Cabe hacer mención que en la labor cotidiana de la Sala Auxiliar dentro de los últimos seis años se advierte que, la gran mayoría de los asuntos que son investigados y posteriormente remitidos a esa Sala para imponer las sanciones correspondientes, es respecto de servidores públicos de niveles jerárquicos inferiores, es decir, personal operativo, no se aprecia que se investigue a servidores públicos de mando dentro de la Administración Pública Federal, lo cual lleva a su-

---

<sup>15</sup> Artículo 142. Las autoridades resolutoras del asunto podrán ordenar la realización de diligencias para mejor proveer, sin que por ello se entienda abierta de nuevo la investigación, disponiendo la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que resulte pertinente para el conocimiento de los hechos relacionados con la existencia de la Falta administrativa y la responsabilidad de quien la hubiera cometido. Con las pruebas que se alleguen al procedimiento derivadas de diligencias para mejor proveer se dará vista a las partes por el término de tres días para que manifiesten lo que a su derecho convenga, pudiendo ser objetadas en cuanto a su alcance y valor probatorio en la vía incidental.

poner que, probablemente, la Ley General de Responsabilidades Administrativas no está siendo del todo eficaz en su aplicación y diseño con la totalidad de las personas servidoras públicas sujetas a dicha disposición.

Ante tal escenario, se propone legislar mecanismos que fortalezcan la etapa de investigación para garantizar que no queden imputen las conductas reprochables a causa de alguna acción ya sea intencionada o negligente de la autoridad investigadora, además de crear mecanismos a efecto de que, en la *praxis*, el destinatario de la norma no sea únicamente el servidor público de menor jerarquía.

En esa virtud, en primer lugar, se considera importante reflexionar que actualmente la tarea de la investigación de las presuntas faltas administrativas graves se encuentra a cargo de los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal, los cuales pertenece al Poder Ejecutivo Federal, situación que nos lleva a pensar que, si la propia Administración Pública se investiga a sí misma, esto propicia una de las principales causas por las cuales se estarían suscitando las problemáticas que se describen en el presente texto.

Es decir, si la propia Administración Pública Federal perteneciente al Poder Ejecutivo se investiga y sanciona a sí misma, entonces, con ello, ¿el propio sistema mexicano no está transgrediendo el principio de imparcialidad que podría culminar en la falta de investigación de conductas cometidas dentro de la Administración Pública?

Asimismo, se considera válido formular la pregunta: ¿Es pertinente que las facultades de investigación estén a cargo de un poder distinto al Ejecutivo Federal para garantizar un contrapeso?

Apreciamos que el cuestionamiento planteado es válido y urgente, puesto que, se insiste, esta es la principal problemática a la que se ha enfrentado la Sala Auxiliar en los últimos seis años, en virtud de que, en la mayoría de asuntos que se resuelven no se desprende la comisión de una falta administrativa, esto es, en aquellos asuntos en los que la autoridad investigadora no formula una adecuada imputación fundada y motivadamente dentro del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, no ofrece pruebas en el momento procesal oportuno, o las pruebas ofrecidas no son idóneas, o bien, no se exponen las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos que pudieran dar lugar a la constitución de faltas administrativas. Dejando opaca a la justicia en su ánimo sancionatorio de acción de ilegalidad y corrupción.

Lo cual, a estas alturas de la operación del Sistema Nacional Anticorrupción resulta inverosímil si tomamos en cuenta que, la única función que realizan las autoridades investigadoras es, precisamente, investigar e integrar todos los elementos de convicción necesarios y suficientes para sostener las imputaciones correspondientes, dado que, se reitera, la autoridad investigadora es la única autoridad que tiene la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de faltas administrativas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas.

Además, debemos recordar algunos de los principios que rigen el servicio público como son los de legalidad, profesionalismo, imparcialidad, eficacia y eficiencia<sup>16</sup>; se espera que las personas servidoras públicas que integran *a la autoridad investigadora* sean personas suficientemente preparadas y capacitadas para realizar adecuadamente su función, por lo que, resulta inconcebible que la autoridad cuya única función es integrar la investigación de las presuntas faltas administrativas no lo realice de una manera adecuada y que tenga desaciertos crasos e insólitos, como los de no ofrecer pruebas idóneas dentro del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa o que no precise la narración lógica y cronológica de los hechos que dieron lugar a la comisión de la presunta falta administrativa, por lo que, se podría llegar a sospechar que se trata de presuntos actos de corrupción dentro de la etapa de investigación.

Esta problemática ya había sido objeto de debate camaral en la exposición de motivos de la reforma de fechas 3 de septiembre de 2015 y 5 de abril de 2016 en la Cámara de Senadores, que fue la Cámara de Origen en la cual se presentó la iniciativa de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en donde se había vislumbrado la posibilidad de que los actos de corrupción podrían surgir directamente dentro de la etapa de investigación, en el proceso de instrucción o bien en la etapa de resolución del procedimiento de responsabilidades. Lo cual, a la fecha actual ya es una realidad que anuncia imperativamente la necesidad de

<sup>16</sup> LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

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



ser combatida. Se transcribe la parte conducente de la referida exposición de motivos, a saber:

...

Artículo 99. Será considerado delito grave mentir a las autoridades investigadoras en esta y cualquier etapa del proceso. Esta disposición es aplicable para los testigos, abogados, peritos, servidores públicos que forman parte de la autoridad investigadora, y para cualquier persona que intervenga directamente en la investigación o el proceso de instrucción.

SENADOR FERNANDO HERRERA ÁVILA Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado de la República, México, Distrito Federal, a los 25 días del mes de agosto de 2015.

CÁMARA DE ORIGEN: SENADORES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, México, D.F., jueves 3 de septiembre de 2015.

7. INICIATIVA DE SENADORES (DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS)

Gaceta No. LXII/1PPO-2/57359

...

F) Obstrucción de la justicia. La corrupción no sólo se da en los tipos antes mencionados, es posible que se presente en las etapas de investigación, juicio o sanción con motivo de procedimientos de responsabilidad, comprendiendo las siguientes conductas:

...

e) De cualquier forma evite que se desarrolle el procedimiento sancionador establecido en esta ley; o evite, retrase u obstaculice de cualquier forma el cumplimiento de las sanciones que se determinen;

...

- Personas: o Servidor Público con poder para impedir el inicio de un procedimiento de investigación, o manipular alguna de sus etapas, hasta la resolución y su ejecución.

...

CÁMARA DE ORIGEN: SENADORES, EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Ciudad de México, martes 5 de abril de 2016. 14. INICIATIVA DE SENADOR (GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI) Gaceta No. LXII/1SPO-117/61735.

[Énfasis añadido]

Por esa razón, se propone en primer lugar, poner el foco de atención en una autoridad investigadora eficaz que no pertenezca al Poder Ejecutivo, con amplia



experiencia en la materia y que tenga las capacidades necesarias para ejercer las funciones de investigación que exige la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

La Secretaría de la Función Pública debe extinguirse y constituirse en una Dirección General de Evaluación de la Función Pública, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En ese orden de ideas, se considera a la Auditoría Superior de la Federación, como la autoridad idónea para ejercer tan importante labor, la cual pertenece a la Cámara de Diputados –*Poder Legislativo*– y es la entidad que tiene a su cargo la fiscalización de la Cuenta Pública, así como las funciones de conocer de las situaciones irregulares que se denuncien en términos de la Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; la aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación. Así como fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica. Adicionalmente, la de conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas administrativas que detecte en sus funciones de fiscalización, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Por ende, se considera a la Auditoría Superior de la Federación un adecuado contrapeso del Poder Ejecutivo, al ser un organismo perteneciente al Poder Legislativo, quien podría garantizar una adecuada gestión de investigación de las faltas administrativas.

En tal virtud, se propone que las facultades de investigación de faltas administrativas cometidas dentro del Poder Ejecutivo, Legislativo e incluso del Poder Judicial, se centren en la referida Auditoría Superior de la Federación, el cual es un organismo con experiencia en la materia de responsabilidades administrativas y que es independiente al Poder Ejecutivo.

El Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial deberá delegar facultades de fiscalización al ejercicio del gasto del Poder Judicial Federal hacia la Auditoría Superior de la Federación. Así también las Contralorías, que hoy pertenecen

al Poder Ejecutivo Federal, en cada dependencia o entidad, serían trasladadas a la Auditoría Superior de la Federación.

Por otro lado, se propone dotar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa de facultades para ordenar a la autoridad investigadora la práctica de diligencias de investigación no realizadas o subsanar las realizadas deficientemente, así como de medidas de apremio a las autoridades investigadoras y substanciadoras para la realización de estas o que eviten la realización de prácticas de corrupción dentro de las investigaciones respectivas.

Lo cual, podría garantizar que las autoridades investigadora y substanciadora se abstengan de realizar prácticas indeseables, opacas, derivadas de hechos de corrupción.

Para lograr eficacia en la operación de esta propuesta de reforma deberán modificarse los requisitos de elegibilidad del Auditor Superior de la Federación que garanticen competencia, capacidad, honradez y combate a la impunidad en la función fiscalizadora.

Una propuesta de contrapeso a las propias autoridades encargadas de investigar, substanciar y resolver los procedimientos de presuntas responsabilidades administrativas, podría ser que una autoridad revise a la otra, es decir, que la autoridad substanciadora revise el actuar de la autoridad investigadora y, a su vez, que la autoridad resolutora revise a la autoridad sustanciadora, a fin de que se garantice en todo momento dentro del procedimiento la imparcialidad en el actuar de estas autoridades y que constantemente las tres autoridades están siendo examinadas unas a otras.

Asimismo, para que exista una adecuada coordinación entre autoridades al amparo de la génesis del Sistema Nacional Anticorrupción y a fin de que exista una adecuada coordinación para investigar y sancionar las faltas administrativas y los delitos por hechos de corrupción, se propone que exista dentro de las instalaciones de las autoridades investigadoras y resolutoras un Ministerio Público Federal adscrito al que pueda hacer de su conocimiento oportuno los hechos que pudiera dar lugar a la comisión de delitos por hechos de corrupción, con el propósito de que se dé pauta al inicio de procedimientos penales federales.

En suma, se considera importante resaltar que el combate a la corrupción es una tarea que compete de manera conjunta y coordinada a todos los entes que

integran el Sistema Nacional Anticorrupción y que exige el compromiso institucional de todos los servidores públicos de actuar con rectitud e imparcialidad en el ejercicio de la función, a fin de garantizar una real lucha contra dicho lastre, siendo importante para ello, reconocer los aciertos así como las áreas de oportunidad en la realización de esta tarea trascendental, implementando las acciones y los mecanismos necesarios para así, continuar en tan importante tarea irresolulta.

El país debe dejar atrás la simulación y avanzar hacia un verdadero Estado Social de Derecho, en donde el ejercicio del gasto público sea visto como una función responsable, ética e incluso sagrada y quien falle debe ser castigado.