

Tercera sección
EL PAPEL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA ESTATAL
ANTICORRUPCIÓN

Baruch F. Delgado Carbajal*

¿Cuáles son las bases convencionales y constitucionales del Sistema Nacional Anticorrupción?

Una fortaleza de los estados constitucionales democráticos consiste en configurar su organización reconociendo los derechos y las libertades fundamentales de las personas, así como proveyendo los mecanismos para su garantía frente al poder público (Salazar Ugarte, 2017). El Sistema Nacional Anticorrupción constituye un mecanismo que busca fortalecer el desarrollo social y económico del país, considerando que la corrupción debilita el Estado de derecho y genera desigualdad social (Fierro, 2017). Este sistema incorpora las directrices fijadas por instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano, como la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, 1998), la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE, 1999) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNODC, 2005), a la vez, permite observar las mejores prácticas internacionales en la prevención y el combate a la corrupción.

Con base en estos antecedentes y en la reforma constitucional de 1982,¹ el 27 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Fe-*

* Magistrado presidente, Cuarta Sección Especializada en Responsabilidades Administrativas, Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1982, por la que se reforma y adiciona el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente, el artículo 109 y se incorporan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño del servidor público.

deración (DOF) el decreto por el que se reforman los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Segob). Esta reforma además de establecer las bases del Sistema Nacional Anticorrupción, entre otros aspectos, establece un nuevo régimen de responsabilidades administrativas por hechos de corrupción y la competencia de los Tribunales de Justicia Administrativa en el ámbito federal y local para la imposición de sanciones a servidores públicos y particulares por la comisión de faltas administrativas graves o hechos de corrupción.

Congruente con esta reforma constitucional, el 24 de abril de 2017 se reformaron los artículos 52, 61, 77, 87, 123, 129, 130, 131, 133, 134, 147 para regular de manera homogénea el Sistema Anticorrupción del Estado y Municipios. (*Gaceta del Gobierno*, 24 de abril de 2017, Decreto 202)

El 30 de mayo de 2017 se expidieron las leyes que conforman el Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, entre ellas, la Ley del Sistema Anticorrupción, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado. Bajo este marco inicia una nueva época en el régimen administrativo disciplinario en nuestro país. (*Gaceta de Gobierno*, 30 de mayo de 2017, Decreto 207)

¿Cuál es la “ratio” de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas, para imponer sanciones a los servidores públicos y particulares por la comisión de faltas administrativas graves o hechos de corrupción?

En la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, que establece el Sistema Nacional Anticorrupción, el constituyente permanente decidió que en el nuevo régimen de responsabilidades administrativas, además de atender la política de prevención debería fortalecerse la política de sanción, creando un esquema jurisdiccional en el que se aprovecharán las capacidades materiales y formales del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como de los tribunales administrativos locales. De esta manera, se confirieron facultades al Congreso de la Unión —artículo 73 fracción XXIX-H constitucional—

para expedir la ley que instituyera al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y se estableció la obligación para que los estados constituyeran tribunales de justicia administrativa —fracción V del artículo 116 constitucional— dotados de plena autonomía, que conservaran sus facultades para conocer de controversias entre la Administración Pública y los particulares, pero además, con atribuciones para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas graves y a los particulares por actos vinculados con las mismas. (LXII Legislatura Cámara de Diputados, 2015)

Con lo anterior, se transita de un régimen de responsabilidades de corte inquisitivo a un sistema de corte acusatorio para la sanción de faltas administrativas graves o hechos de corrupción, confiando esa tarea a los ahora tribunales de justicia administrativa del orden federal y local, lo que representa un avance importante en la impartición de justicia en nuestro país. En efecto, por una parte, se aprovechan los recursos humanos, la infraestructura de tribunales y la experiencia jurisdiccional que se ha venido adquiriendo a través de los años en el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa, y por otra, se fortalece la facultad sancionadora del Estado al llevarse al ámbito jurisdiccional la potestad punitiva, tratándose de responsabilidades administrativas graves.

Al llevarse al ámbito jurisdiccional la sanción de las faltas administrativas graves se fortalece, en el trámite del procedimiento disciplinario, la observancia de los principios de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, reserva de la ley, de igualdad, contradicción, publicidad, *non bis in idem*, el debido proceso, entre otros. Lo anterior, en beneficio de la seguridad jurídica de servidores públicos y de particulares que pudieran estar vinculados con hechos de corrupción. (Gándara Ruiz Esparza, 2017)

Una de las novedades del sistema nacional anticorrupción desde la perspectiva procesal para faltas graves, radica en el tratamiento de la admisión y el desahogo de pruebas, alegatos y resolución a cargo de los tribunales jurisdiccionales, con base en pruebas ofrecidas ante los órganos internos de control (autoridades administrativas) que conocen de la etapa de investigación. (Padilla Sanabria, 2017)

¿Cuál es la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México en el nuevo régimen de responsabilidades administrativas para servidores públicos y sobre actos de particulares?

El antecedente inmediato del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México fue el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado que surgió a la vida jurídica en la entidad en 1986; con competencia para resolver controversias de carácter administrativo y fiscal entre autoridades de la Administración Pública estatal, municipal y organismos auxiliares y particulares. (Rivera Montes de Oca, 1999)

A partir del 19 de julio de 2017, con la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios (LRAEMyM, 2017) y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, se amplió la competencia del ahora Tribunal de Justicia Administrativa del Estado para, además de seguir conociendo del juicio contencioso administrativo, intervenir en la substanciación y la decisión del procedimiento administrativo disciplinario en contra de servidores públicos tratándose de faltas administrativas graves y de particulares, vinculados con hechos de corrupción; así como fincar a los responsables el pago de indemnización y sanciones pecuniarias por daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales (artículos 1 y 13). Estas atribuciones, en el marco de los Sistemas Nacional Anticorrupción y del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios derivan de bases y principios constitucionales.

Se fortalece el marco de atribuciones del Tribunal de Justicia Administrativa en la entidad, que seguirá conociendo a través del denominado juicio contencioso administrativo de: *a)* controversias entre la Administración Pública estatal y municipal con los particulares; *b)* del juicio de lesividad, y *c)* sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, y con la entrada en vigor del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, a partir del 19 de julio del 2017, tiene atribuciones además para: *d)* imponer sanciones por responsabilidades administrativas graves, a servidores públicos estatales, municipales, de los órganos constitucionales autónomos, y a los particulares por

actos vinculados con faltas administrativas graves o por hechos de corrupción y, e) fincar a los responsables el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias por daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales. (Cossío Díaz, 2017)

El juicio contencioso administrativo es competencia del Tribunal de Justicia Administrativa, a través de siete Salas Regionales y tres Secciones de la Sala Superior, mientras que, de la potestad punitiva para imponer sanciones por faltas administrativas graves, conoce y resuelve por medio de dos Salas Regionales Especializadas en primera instancia y en grado de apelación por la Cuarta Sección Especializada de la Sala Superior del propio Tribunal (Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, artículo 5). (*Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 30 de mayo de 2017)

Es importante señalar que se amplió la competencia de este Tribunal, considerando que ya no sólo tiene potestad jurisdiccional para conocer y decidir sobre la legalidad de actos administrativos de las autoridades administrativas del Estado y municipios, pues ahora, al constituirse con todos los atributos y las características de un órgano constitucional autónomo, ejerce la potestad punitiva disciplinaria propiamente sobre todos los servidores públicos del Poder Ejecutivo, Legislativo, de los municipios, de órganos constitucionales autónomos, inclusive, del Poder Judicial por irregularidades que pudieran derivarse de la fiscalización del presupuesto estatal; atribuciones derivadas desde las bases establecidas en los artículos 109, 113 y 116 constitucionales.

¿Cuáles son las faltas administrativas graves?

Las faltas administrativas graves que tipifica la ley son aquellos actos u omisiones en los que incurren los servidores públicos que en ejercicio de la función pública o con motivo de ella obtengan un beneficio no previsto por la ley o causen un daño económico a la hacienda pública del orden federal, estatal o municipal (Padilla Sanabria, 2017). En el ámbito local, las faltas administrativas consideradas como graves se establecen en los artículos 52 al 67 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios (LRAEMyM), y son:

Cuadro 1

Faltas administrativas graves

COHECHO	Exigir, aceptar, obtener o pretender obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración, en dinero, valores, bienes, donaciones, servicios, empleos y beneficios indebidos, para sí o terceros.
PECULADO	Autorizar, solicitar o realizar actos para el uso o apropiación para sí u otras personas, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.
DESVÍO DE RECURSOS PÚBLICOS	Autorizar, solicitar o realizar actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.
UTILIZACIÓN INDEBIDA DE INFORMACIÓN	Adquirir para sí o para otra persona, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, mejorar sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.
ABUSO DE FUNCIONES	Ejercer atribuciones que no tenga conferidas o valerse de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí u otras personas, o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.
ACTUACIÓN BAJO CONFLICTO DE INTERESES	Intervenir por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga conflicto de interés o impedimento legal.
CONTRATACIÓN INDEBIDA	Autorizar cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos.
ENRIQUECIMIENTO OCULTO U OCULTAMIENTO DE CONFLICTO DE INTERESES	Faltar a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, con fin de ocultar el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un conflicto de interés.

TRÁFICO DE INFLUENCIAS	Utilizar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para otra persona.
ENCUBRIMIENTO	Cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.
DESACATO	Tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna oportunamente, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio.
OBSTRUCCIÓN DE LA JUSTICIA	Los responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas cuando: I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves cuando sean graves. II. No inicien el procedimiento correspondiente. III. Revelen la identidad de un denunciante.
HOSTIGAMIENTO	Realizar en forma indebida, por cualquier medio, requerimientos de carácter sexual no consentidos por la persona requerida, y que amenacen o perjudiquen su situación laboral o sus oportunidades en el servicio público.
ACOSO SEXUAL	Asediar reiteradamente a un servidor público, con fines de lujuria, aprovechándose de cualquier circunstancia que produzca desventaja, indefensión o riesgo inminente, para el servidor público.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios

¿Cuáles son los actos vinculados con faltas administrativas graves por los que se puede sancionar a los particulares?

El régimen de responsabilidades administrativas es un sistema normativo e institucional que regula los actos o las omisiones que configuran faltas administrativas por la actuación irregular de los servidores públicos. A partir de la reforma constitucional del 27 de

mayo de 2015 que establece el Sistema Nacional Anticorrupción se regulan, además, los actos o las omisiones contrarios a derecho en los que incurran los particulares, personas físicas o jurídico-colectivas, cuando se vinculen con faltas administrativas graves o hechos de corrupción. (Fierro, 2017)

La Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado México y Municipios establece los siguientes actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios artículos 68 al 76):

Cuadro 2
Actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves

SOBORNO	Prometer, ofrecer o entregar cualquier beneficio indebido a uno o varios servidores públicos, a cambio de que realicen o se abstengan de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, o abusen de su influencia para obtener un beneficio, con independencia de la aceptación o recepción de beneficio o del resultado obtenido.
PARTICIPACIÓN ILÍCITA EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	Realizar actos u omisiones tendentes a participar en procedimientos administrativos federales, estatales o municipales, no obstante que por disposición de ley o resolución de autoridad competente se encuentre impedido o inhabilitado para ello. Intervenir en estos procedimientos en nombre propio, pero en interés de otras personas impedidas o inhabilitadas.
TRÁFICO DE INFLUENCIAS PARA INDUCIR A LA AUTORIDAD	Usar su influencia, poder económico o político, real o ficticio, sobre cualquier servidor público, con el propósito de obtener para sí o para un tercero un beneficio o ventaja, o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público, con independencia de la aceptación del servidor público o del resultado obtenido.
UTILIZACIÓN DE INFORMACIÓN FALSA	Presentar documentación o información falsa o alterada, o simular el cumplimiento de requisitos o reglas establecidos en los procedimientos administrativos, con el propósito de lograr una autorización, un beneficio, una ventaja o perjudicar a persona alguna.
OBSTRUCCIÓN DE FACULTADES DE INVESTIGACIÓN	Quien teniendo información vinculada con una investigación de faltas administrativas, proporcione información falsa, retrase deliberada e injustificadamente la entrega de la misma, o no dé respuesta alguna a los requerimientos o resoluciones de autoridades investigadoras, substanciadoras o resolutivas, siempre y cuando le hayan sido impuestas previamente medidas de apremio.

<p>COLUSIÓN</p>	<p>Ejecutar con uno o más particulares, en materia de contrataciones públicas de carácter federal, estatal o municipal, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos. Acordar o celebrar contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, para obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos. Las faltas referidas en el presente artículo resultan aplicables respecto de transacciones comerciales internacionales.</p>
<p>USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS</p>	<p>Realizar actos a través de 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 dichos recursos. Omitir la rendición de cuentas que comprueben el destino que se otorgó a dichos recursos.</p>
<p>CONTRATACIÓN INDEBIDA DE EXSERVIDORES PÚBLICOS</p>	<p>Contratar 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 público y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. También será sancionado el exservidor público contratado en términos de la propia ley.</p>

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios artículos 68 al 76.

Además, la nueva ley establece un capítulo específico para sancionar las conductas de particulares cuando poseen una cualidad determinada en la norma, es decir, particulares que se encuentren en situación especial. (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios: artículo 77)

¿Cuáles son las sanciones que se pueden imponer a los servidores públicos y a los particulares, por faltas administrativas graves?

La sanción es el castigo infligido por el Estado a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal, que podrá consistir en amonestaciones, la privación de bienes o derechos, o en la imposición de una obligación como el pago de multas o indemnizaciones. (Cordero Quinzacara, 2013)

Todo servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión debe observar un catálogo de principios, directrices y obligaciones contenidas en las leyes que regulan su actuación y debe abstenerse de realizar actos u omisiones descritos como faltas administrativas que, de actualizarse, prevén la imposición de sanciones administrativas.

La Ley de Responsabilidades en la entidad establece que las sanciones a los servidores públicos por la comisión de faltas administrativas graves serán:

I. Suspensión del empleo, cargo o comisión, sin goce de sueldo por un periodo no menor de treinta ni mayor a noventa días naturales; II. Destitución del empleo, cargo o comisión; III. Sanción económica, fijada de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos, misma que no podrá ser menor o igual al monto de dichos beneficios y podrá alcanzar hasta dos tantos de los mismos; IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo no menor de un año ni mayor a diez si el monto de la afectación no excede de doscientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, y por un periodo no menor a diez años ni mayor a veinte si el monto excede de doscientas veces el valor diario referido; cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro, se impondrán de tres meses a un año de inhabilitación; V. El pago de una indemnización cuando se hayan provocado daños y perjuicios a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos, en este caso, el servidor público estará obligado por sí o por quienes hayan compartido esa responsabilidad a reparar la totalidad de los daños provocados. (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículos 82 y 83)

El Tribunal podrá imponer al infractor una o más de las sanciones señaladas siempre que sean compatibles entre ellas y en atención a la gravedad de la falta.²

² Para la imposición de las sanciones referidas, se deberán considerar los elementos precisados en el artículo 84 de la ley en la materia.

La misma ley establece las sanciones por faltas de particulares³ ante la comisión de actos vinculados con faltas administrativas graves y faltas de particulares en situación especial, cuando se trate de personas físicas consistirán en: I. Sanción económica, en la que se impondrán de uno hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización; II. Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo no menor de tres meses ni mayor de ocho años; y III. Indemnización resarcitoria por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos.

Ahora bien, tratándose de personas jurídicas-colectivas⁴ se impondrán:

I. Sanción económica de uno hasta dos tantos de los beneficios obtenidos; en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización; II. Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años; III. Suspensión de actividades por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, misma que consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en la ley; IV. Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de la persona jurídica-colectiva para el cumplimiento del fin por el que fue creada y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una falta administrativa grave prevista en la ley;⁵ y V. Indemnización resar-

³ Para su imposición, se deberán considerar los elementos precisados en el artículo 86 de la ley en la materia.

⁴ Para la imposición de sanciones a personas jurídicas-colectivas deberá estarse a lo previsto por los artículos 25 y 26 de la ley en la materia.

⁵ Las sanciones previstas en los numerales III y IV serán procedentes cuando la persona jurídica-colectiva obtenga un beneficio económico, y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en

citoria por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos.

El Tribunal podrá imponer al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre que sean compatibles entre ellas y de acuerdo con la gravedad de las faltas de particulares. Tratándose de personas jurídicas-colectivas se podrán considerar las atenuantes y agravantes precisadas por la ley en la materia.⁶

El fincamiento de responsabilidad administrativa por la comisión de faltas de particulares se determinará de manera autónoma e independiente de la participación de un servidor público; además, con independencia de la responsabilidad a la que estén sujetas las personas físicas que actúen a nombre o en representación de una persona jurídica-colectiva o en beneficio de ella, las personas jurídicas-colectivas serán sancionadas por la comisión de faltas de particulares.

Un aspecto novedoso es que las sanciones, tratándose de faltas administrativas graves y faltas de particulares, serán impuestas por el Tribunal de Justicia Administrativa a través de sus áreas especializadas y no por las propias autoridades administrativas, privilegiando la aplicación de los principios de imparcialidad, objetividad y legalidad. (Fierro, 2017)

Para efectos de configurar la conducta en estos tipos administrativos, el beneficio puede obtenerse por el cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o terceros con quien el particular en situación especial tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o con socios o sociedades de las que el particular en situación especial o las personas antes referidas formen parte.⁷

aquellos casos que se advierta que dicha persona jurídica-colectiva es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves.

⁶ Artículo 85, párrafos quinto y sexto de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

⁷ Se advierte que algunas de las acciones o las omisiones descritas como tipos administrativos coinciden con tipos que se describen en la ley penal como delitos; ha sido voluntad expresa del constituyente permitir la aplicación de sanciones de distinta naturaleza por la misma conducta (párrafo segundo, fracción IV del artículo 109 constitucional). *La concurrencia de normas sancionadoras de un mismo*

Cuadro 3 Particulares en situación especial

PARTICULARES EN SITUACIÓN ESPECIAL	PODRÁN SER SANCIONADOS CUANDO INCURRAN EN:	FALTAS
1. Candidatos a cargos de elección popular	<ul style="list-style-type: none"> • Soborno • Participación ilícita en procedimientos administrativos • Tráfico de influencias para inducir a la autoridad 	Exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir alguno de los beneficios a que se refiere el artículo 53* de la LRAEMyM, ya sea para sí, para su campaña electoral o para alguna de las personas a las que se refiere el citado artículo, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro, en caso de obtener el carácter de servidor público.
2. Miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Utilización de información falsa • Obstrucción de facultades de investigación • Colusión • Uso indebido de recursos públicos • Contratación indebida de exservidores públicos. 	Exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir alguno de los beneficios a que se refiere el artículo 53* de la LRAEMyM, ya sea para sí, para su campaña electoral o para alguna de las personas a las que se refiere el citado artículo, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro, en caso de obtener el carácter de servidor público.
3. Líderes de sindicatos del sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación indebida de exservidores públicos. 	Exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir alguno de los beneficios a que se refiere el artículo 53* de la LRAEMyM, ya sea para sí, para su campaña electoral o para alguna de las personas a las que se refiere el citado artículo, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro, en caso de obtener el carácter de servidor público.
4. Directivos y empleados de sindicatos		

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

*Los beneficios a los que se refiere el artículo en cita consisten en dinero, valores, bienes muebles o inmuebles, incluso a través de enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado, donaciones, servicios, empleos y demás beneficios indebidos.

hecho significa que éste es sancionado por dos fundamentos o causas distintas, lo que se conecta, en último extremo, con el bien protegido, ya que para que la dualidad de sanciones sea constitucionalmente admisible es necesario, además, que la normativa que la impone pueda justificarse porque contempla los mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido distinto. (Las cursivas son mías)

¿Qué debemos entender por Derecho Administrativo Sancionador?

El *Derecho Administrativo Sancionador*, como el Derecho Penal, son manifestaciones de la potestad punitiva del estado, que se traduce en la facultad que tiene de imponer una pena o sanción ante la comisión de ilícitos. Ambos son instrumentos de control social y tienen cualidades compartidas, al reaccionar a la infracción o al quebrantamiento de una norma mediante una sanción, a través de un debido proceso. (Muñoz Conde y García Arán, 2002)

También se concibe como una rama del derecho administrativo que estudia la potestad que tiene la administración para castigar o sancionar conductas ilícitas o antijurídicas de servidores públicos cuando afectan, lesionan o impiden la consecución de los fines públicos.

Como parte del Derecho Administrativo Sancionador encontramos el *derecho disciplinario*, que se define como el conjunto de disposiciones sustantivas y adjetivas, contenidas en diversas leyes y normas, las cuales regulan las actividades de los servidores públicos con la finalidad de garantizar el ejercicio adecuado de la función pública, a través de los principios de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia de mérito; estableciendo mecanismos disciplinarios, garantías y procedimientos para aquellos que las violen. (Gándara Ruiz Esparza, 2017)

El fundamento constitucional del *derecho disciplinario* lo encontramos en el Título Cuarto, específicamente en los artículos 108 y 109, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el régimen de responsabilidades de los servidores públicos y particulares vinculados con hechos de corrupción.

La Ley de Responsabilidades Administrativas de Estado de México y Municipios regula en la entidad el régimen disciplinario administrativo; ley de orden público y de observancia general que tiene por objeto distribuir y establecer la competencia de las autoridades para determinar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos o las omisiones en las que éstos incurran y las que correspondan a los

particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Como consecuencia de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, que establece el Sistema Nacional Anticorrupción, el nuevo régimen disciplinario administrativo busca fortalecer la potestad punitiva del Estado, al establecer un catálogo específico de faltas graves o hechos de corrupción, sancionar no sólo a los servidores públicos, sino además a los particulares vinculados con hechos de corrupción, sean personas físicas o jurídico-colectivas, así como a particulares en situación especial (candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, líderes de sindicatos del sector público como de sus directivos y empleados). Un aspecto que fortalece el debido proceso es la competencia conferida a los tribunales de justicia administrativa para que, por conducto de salas especializadas, impongan sanciones por faltas administrativas graves, tribunales jurisdiccionales que además se configuran como órganos constitucionales autónomos, al establecerse su creación y competencia desde la norma constitucional, no depender de ninguno de los poderes públicos, contar con presupuesto propio, así como gozar de independencia y autonomía plena para dictar sus resoluciones, establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y recursos contra sus resoluciones.

¿Cuáles son los principios que deben observarse en el procedimiento de responsabilidad administrativa?

a) Legalidad. Limita la potestad sancionadora del Estado para que sólo se ejerza cuando haya una norma con rango de ley que la establezca (*nullum crimen nulla poena sine lege*). Es una garantía de orden material y alcance absoluto que se refiere a la seguridad jurídica; en ámbitos restrictivos de los derechos y libertades de las personas, exige la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes. (Chávez Sánchez, 2017)

b) Presunción de inocencia. Es una garantía de seguridad jurídica. En el procedimiento disciplinario administrativo a *contrario sensu*, no se podrá presumir la culpabilidad. El Estado tiene la carga de la

prueba para acreditar la responsabilidad administrativa del servidor público o particular sujeto a procedimiento administrativo. Constituye la base del principio de duda razonable denominado *in dubio pro reo*, que significa que se deberá resolver la situación en favor del presunto responsable cuando no exista contundencia en la acreditación de las irregularidades y la conducta desplegada. Esta garantía es la base de todo el sistema acusatorio y presupone que en el derecho disciplinario toda determinación sancionatoria debe estar sustentada en las pruebas que soporten la infracción cometida. (Fierro, 2017)

c) Imparcialidad. Impone el deber a la autoridad disciplinaria para actuar sin prejuicios o tratos diferenciados, sin incurrir en alguna discriminación o preferencia en razón de simpatías o antipatías con las partes; el deber para actuar con absoluto respeto a los intereses legítimos y derechos subjetivos de los administrados en la búsqueda de la verdad material. (Gándara Ruiz Esparza, 2017)

d) Objetividad. El juzgador debe tomar la decisión atendiendo a los elementos probatorios, indicios y evidencias del hecho; la autoridad tiene la obligación de integrar y agotar el examen de todas las hipótesis del caso, tanto para la acusación como para la defensa. La decisión debe ajustarse y ser congruente con las pruebas y el derecho vigente.

e) Congruencia. Es la relación lógica entre la resolución y las pretensiones de las partes. En el ejercicio de la potestad sancionadora de manera coherente y razonada se debe decidir entre la naturaleza y gravedad de la sanción en correspondencia a la infracción cometida. La sanción debe ser proporcional o congruente con la magnitud de la falta y con las circunstancias personales y externas al servidor público o particular considerado presunto responsable. (Gándara Ruiz Esparza, 2017)

f) Exhaustividad. Implica el estudio y examen de todos los argumentos y contrargumentos vertidos por las partes durante el procedimiento, de cada uno de los medios de prueba allegados por las partes y aquellos que hubiere establecido la autoridad para determinar la verdad material y resolver, atendiendo tanto a los requisitos de forma como a las cuestiones de fondo.

g) Verdad material. Consiste en la facultad de las autoridades resolutoras para ordenar diligencias para mejor proveer a fin de lograr el esclarecimiento de los hechos, la cual será ejercida racionalmente, de manera fundada y motivada, en los casos en que considere que requiere mayores elementos de convicción que le permitan resolver la *litis* sometida a su potestad. (SCJN, 2014)

h) Respeto a los derechos humanos. Todas las autoridades que intervengan en la substanciación del procedimiento disciplinario sancionador deberán respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas vinculadas al mismo, y observar los principios de interpretación conforme y propersona. (CPEUM, artículo 1, párrafo tercero)

¿Cuáles son las etapas del procedimiento administrativo disciplinario tratándose de faltas administrativas graves?

El artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la investigación y substanciación de los actos o las omisiones que constituyen faltas administrativas graves de servidores públicos y de particulares vinculados con ellas, corresponderá a la Auditoría Superior de la Federación y a los órganos internos de control, así como a sus homólogos en las entidades federativas, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente (CPEUM, 2017: artículo 109). Una de las garantías de seguridad jurídica del servidor público es el procedimiento administrativo que impone a la autoridad un cauce legal como requisito para la validez de un acto administrativo. (Botassi y Oroz, 2011)

Etapas procedimentales

La etapa de investigación. Es propiamente la etapa de información previa del procedimiento disciplinario, la cual podrá iniciar de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías internas o externas (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 95); será competencia de la autoridad investigadora, que es la autoridad de la Secretaría de la Contraloría, de los órganos internos de control, del Órgano Superior de Fiscalización y de las unidades de responsabilidades de las empresas de participación es-

tatal o municipal, que tienen a su cargo la investigación de las faltas administrativas (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 3); la ley les confiere amplias facultades para tener acceso a toda la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, incluyendo la que tiene el carácter de reservada o confidencial. y cuentan con facultades para solicitar la información o la documentación que requieran a cualquier persona física o jurídica colectiva. (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 99)

Cuando considere que se actualiza una falta administrativa, procederá a determinar su calificación como grave o no grave; definida la conducta como grave, se incluirá en el informe de presunta responsabilidad administrativa y se presentará ante la autoridad substanciadora. (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 104)

La etapa de substanciación. Con esta etapa inicia formalmente el procedimiento administrativo disciplinario y se actualiza cuando la autoridad substanciadora admite el informe de presunta responsabilidad administrativa; se constituye por todos los actos procesales que realiza la propia autoridad substanciadora adscrita al órgano interno de control, desde la admisión del IPRA, emplazamiento, contestación del IPRA y recepción de pruebas, hasta la conclusión de la audiencia inicial con la remisión del expediente al Tribunal de Justicia Administrativa. (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 3)

La admisión, preparación y desahogo de pruebas ofrecidas por las partes, en su caso, el desahogo de pruebas para proveer mejor la recepción de alegatos y cierre de instrucción, corresponde a la Sala Regional Especializada del Tribunal de Justicia Administrativa.

La etapa de resolución. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, el Tribunal de oficio declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la que deberá dictarse por la Sala Regional Especializada del Tribunal de Justicia Administrativa, en un plazo no mayor a 30 días hábiles, que podrá ampliarse por un término igual cuando la complejidad del

caso lo requiera. (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 195)

La etapa impugnativa. En contra de la resolución definitiva que determine o no la existencia de responsabilidad administrativa grave o faltas de particulares, emitida en primera instancia por el Tribunal de Justicia Administrativa; los responsables, las autoridades investigadoras o los terceros podrán interponer el recurso de apelación que será competencia de la Cuarta Sección Especializada de la Sala Superior del propio Tribunal. (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 201)

La resolución que dicte en segunda instancia el Tribunal constituye sentencia ejecutoria; cuando los servidores públicos o particulares consideren que esta sentencia viola sus derechos fundamentales podrán combatirla vía amparo directo.

La etapa de ejecución. Cuando se determine por el Tribunal la suspensión, destitución o inhabilitación de un servidor público, se notificará al superior jerárquico respectivo y a la Secretaría de la Contraloría para que den cumplimiento a la sentencia; cuando se determine una indemnización resarcitoria o sanción económica, se dará vista a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, para que proceda a su cumplimiento y ejecución (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 82); tratándose de sentencias sobre faltas de particulares, en su caso se harán las publicaciones respectivas e inscripciones en los registros públicos que correspondan. (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 85)

¿Cuáles son los medios de impugnación en el procedimiento de responsabilidad administrativa ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México?

Los medios de impugnación tienen como finalidad la obtención de un nuevo estudio sobre una resolución, que el recurrente estima no apegada a derecho en el fondo o en la forma, o que considera errónea en cuanto a la fijación de los hechos o la valoración de pruebas. (Alcalá Zamora y Castillo y Levene, 1945, citados en Ovalle, 1977)

El marco convencional precisa como garantías judiciales todos aquellos derechos que tienen como finalidad proteger a la persona cuando se encuentra sometida a un procedimiento legal, y resalta el derecho a recurrir el fallo ante un tribunal superior, como garantía mínima del debido proceso (Villavicencio Macías, 2016), lo que se traduce como el derecho humano a una doble instancia. (OEA, 1969)

En la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios se cumple con el derecho a la doble instancia en el procedimiento disciplinario administrativo al normar la impugnación de acuerdos o resoluciones intraprocesales, así como las definitivas, aun cuando se advierten algunas imprecisiones y lagunas en su regulación.

El **recurso de apelación** (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 201) es de tipo vertical, que tienen a su alcance los señalados como responsables, la autoridad investigadora y terceros interesados. Es un medio de defensa para combatir la resolución que imponga sanciones por faltas administrativas graves o faltas de particulares, así como la que determine la no existencia de responsabilidad administrativa. Debe promoverse en el plazo de quince días hábiles y tiene como efecto revocar, modificar, confirmar o decretar el sobreseimiento del procedimiento. Se promoverá ante la Sala Regional Especializada que emitió la resolución y será resuelto por la Cuarta Sección Especializada de la Sala Superior del propio Tribunal.

El **recurso de revocación** (LRAEMyM, artículo 196) de carácter horizontal, contra resoluciones definitivas de la Secretaría de la Contraloría o los órganos internos de control, que determinen la responsabilidad por faltas administrativas no graves, recurso que se estima es de carácter optativo. El servidor público puede combatir esa resolución directamente vía juicio administrativo.

El de **inconformidad** (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 106), del que conocerá la sala regional del tribunal contra resoluciones de la autoridad investigadora por la calificación de faltas como no graves; así como, en contra de los acuerdos de la autoridad substanciadora que resuel-

van la abstención para iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa; o contra las determinaciones de la autoridad resolutoria por la no imposición de sanciones. Se interpone por la autoridad investigadora o el denunciante ante la autoridad que emitió el acuerdo o resolución en un plazo de cinco días hábiles.

El de **reclamación** (Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículo 199), es de carácter horizontal, contra actos intraprocesales, contra acuerdos que admitan, desechen o tengan por no presentado el informe de presunta responsabilidad administrativa, su contestación, las pruebas ofrecidas, la intervención de terceros o decreten o nieguen el sobreseimiento antes del cierre de instrucción.⁸

Fuentes de consulta

Botassi, Carlos y Oroz, Miguel (2011), *Procedimiento Administrativo de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, Platense.

Cordero Quinzacara, Eduardo (2013), “Concepto y Naturaleza de las Sanciones Administrativas en la Doctrina y Jurisprudencia Chilena”, *Revista de derecho*, 1 (20), Coquimbo, Pontificia Universidad Católica del Norte, pp. 79-103.

Chávez Sánchez, José Gerardo (2017), *Comentarios a la Ley General de Responsabilidades Administrativas*, México, Flores.

Cossío Díaz, José Ramón (coord.) (2017), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada I*, México, Tirant lo Blanch.

_____ (2017), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada III*, México, Tirant lo Blanch.

Fierro, Ana Elena (2017), *Responsabilidad de los servidores públicos: del castigo a la confianza*, México, Fondo de Cultura Económica.

Gándara Ruiz Esparza, Alberto (2017), *Derecho disciplinario mexicano: nuevo sistema nacional anticorrupción*, México, Porrúa.

⁸ Se considera que este recurso debe ser de carácter vertical para fortalecer el debido proceso.

Ovalle Favela, José (1977), “Los medios de impugnación en el Código Procesal Civil del Distrito Federal”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 105-106, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 299-324.

Padilla Sanabria, Lizbeth (2017), *El derecho administrativo sancionador en el sistema nacional anticorrupción*, México, Flores Editor.

Rivera Montes de Oca, Luis (1999), “La justicia administrativa en el Estado de México”, Simposio sobre Administración Pública y Justicia Administrativa, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México, [en línea] <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2301/17.pdf>, junio de 2018.

Salazar Ugarte, Pedro (2017), *El Poder Ejecutivo en la constitución mexicana: del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, Fondo de Cultura Económica.

Villavicencio Macías, Juan Carlos (2016), *Las garantías judiciales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Instrumentos internacionales

OCDE (Organización para la cooperación y el Desarrollo Económicos) (1999), Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

OEA (Organización de los Estados Americanos) (1998), Convención Interamericana contra la Corrupción.

_____ (1969), Convención Americana sobre Derechos Humanos.

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito) (2005), Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Legislación

Gaceta del Gobierno del Estado de México (30 de mayo de 2017), Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, última reforma 7 de septiembre de 2017.

Gaceta del Gobierno del Estado de México (30 de mayo de 2017) Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, última reforma 7 de septiembre de 2017.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (diciembre de 2014), FACULTAD DE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA PRACTICAR DILIGENCIAS PARA LOGRAR EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD MATERIAL. PROCEDE SU EJERCICIO PARA ORDENAR EL DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL MÉDICA PARA ACREDITAR LA ENFERMEDAD QUE INHABILITA AL HIJO DEL PENSIONADO RESPECTO DEL QUE SE DEMANDÓ EL OTORGAMIENTO DE ASIGNACIONES FAMILIARES, AUN CUANDO NO SE HAYA OFRECIDO MEDIO PROBATORIO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, (aplicación de la jurisprudencia, 2A./J. 94/2008), Tesis: VI.2o.T.7 L (10a.), libro 13, tomo I, p. 820.

Decretos

Segob (Secretaría de Gobernación) (2015), 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, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015, agosto de 2018.

(1982), Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto, que comprende los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4a., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787349&fecha=28/12/1982, agosto de 2018.

Decreto número 202 por el que se reforman los artículos 52 en su segundo párrafo, 61 en sus fracciones XV, XVII, XVIII, XXI, XXXII en su segundo y tercer párrafo, XXXIII, XXXIV, XXXV y LIV, 77 en sus fracciones XII, XIII, XV y XIX, la denominación de la sección cuarta del capítulo tercero del título cuarto, 87, 123, 129 en su pá-

rrafo séptimo, la denominación del título séptimo, 130, 131, 133, 134, 147 primer párrafo. Se adicionan las fracciones VII al artículo 51, el párrafo tercero recorriéndose el actual tercero para ser cuarto del artículo 52, XV bis, un tercer párrafo a la fracción XXXII recorriéndose los subsecuentes párrafos, LV y LVI al artículo 61, un segundo párrafo al artículo 106, el artículo 130 bis, un segundo párrafo al artículo 139 bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 24 de abril de 2017, <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/abr243.pdf>, agosto de 2018.

Decreto número 207 por el que se expide la Ley del Sistema anticorrupción del Estado de México y Municipios, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México y se reforman diversas disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, de la Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México y del Código Penal del Estado de México, *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 30 de mayo de 2017, <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/may303.pdf>, agosto de 2018.