


REFLEXIONES SOBRE  
**EL NUEVO RÉGIMEN**  
DE RESPONSABILIDAD  
**ADMINISTRATIVA Y PENAL**  
DE LA CIUDAD DE MÉXICO







REFLEXIONES SOBRE  
**EL NUEVO RÉGIMEN**  
DE RESPONSABILIDAD  
**ADMINISTRATIVA Y PENAL**  
DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa  
Jefe de Gobierno de la Ciudad de México

Dr. Eduardo Rovelo Pico  
Contralor General de la Ciudad de México

Dra. Yasmín Esquivel Mossa  
Magistrada Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa  
de la Ciudad de México

Mtra. Ana Yadira Alarcón Márquez  
Consejera de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia de  
la Ciudad de México

Dr. Arturo Vázquez Espinosa  
Titular de la Unidad Técnica Sustantiva de Fiscalización  
Especializada y de Asuntos Jurídicos, en la Auditoría Superior  
de la Ciudad de México

Mtro. Juan Carlos Ávila López  
Director General de Asuntos Jurídicos y Responsabilidades de  
la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México

Dr. Jorge Antonio Mirón Reyes  
Subprocurador Jurídico de Planeación, Coordinación  
Institucional y de Derechos Humanos de la Procuraduría  
General de Justicia de la Ciudad de México

# CONTENIDO

- 11 Prólogo
- 15 Presentación
- 19 Introducción
- 22 El nuevo paradigma en la impartición de justicia administrativa: el procedimiento en materia de responsabilidades administrativas  
Dra. Yasmín Esquivel Mossa
- 40 Implementación del Sistema Anticorrupción en el Poder Judicial de la Ciudad de México  
Mtra. Ana Yadira Alarcón Márquez
- 60 Transparencia y Fiscalización como Ejes de la Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción  
Dr. Arturo Vázquez Espinosa
- 72 La importancia de dotar de legitimidad procesal al ciudadano en el procedimiento de investigación y de sanción de faltas administrativas en el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos en la Ciudad de México  
Mtro. Juan Carlos Ávila López
- 84 Responsabilidad Penal en Materia de Corrupción  
Dr. Jorge Antonio Mirón Reyes

# PRÓLOGO

**E**l establecimiento de gobiernos democráticos en la Ciudad de México ha permitido que sus habitantes de forma progresiva hayan ganado espacios de participación en decisiones de gobierno, a la par de que se reconozcan, tutelen y garanticen derechos y libertades fundamentales, lo que hace que la Ciudad de México sea referente no solo a nivel nacional sino en el plano internacional en su protección.

La transparencia y la rendición de cuentas son conceptos indisolubles a la gestión del gobierno en la Ciudad de México, sin embargo su ejercicio pleno requiere de instrumentos y mecanismos que permitan la participación proactiva de los ciudadanos.

Con la promulgación de la primera Constitución de la Ciudad de México y la también primera Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México se generan importantes instrumentos de participación de la ciudadanía en el ámbito de la transparencia y de la rendición de cuentas. En la Constitución de la ciudad se establece como principio rector el derecho de los habitantes a la buena administración pública y se reconoce el derecho a denunciar irregularidades en la actuación de los servidores públicos.

Basada en tales principios constitucionales la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México contempla de manera eficaz como todo habitante de la capital puede no solamente denunciar aquellos actos de servidores públicos que sean contrarios a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público, sino que establece una serie de prerrogativas que permiten la proactividad ciudadana en la investigación y la sanción de tales conductas, permitiendo que el ciudadano no sea un simple observador sino literalmente un actor en la instrumentación de los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos.

Este eficaz derecho a denunciar se adiciona a una serie de instrumentos con los que ya cuentan los habitantes de la Ciudad de México para participar activamente en la vigilancia de la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública y además con ello el Gobierno de la Ciudad de México da cumplimiento a varios de los compromisos internacionales que nuestro país ha asumido no solo en materia de combate a la corrupción sino además en materia de derechos humanos, por lo cual es un notable avance en tales materias.

**DR. MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA**  
Jefe de Gobierno de la Ciudad de México

# PRESENTACIÓN

**E**n México la realidad social, económica, jurídica y política obligaron a quienes ejercen la función pública a tomar medidas contundentes en la gestión gubernamental, por lo cual se establecieron instrumentos jurídicos e instituciones que promueven y garantizan el respeto de los derechos humanos, el combate a la corrupción, así como la debida aplicación de justicia. Todo traducido a garantizar el eficiente, eficaz y transparente ejercicio de la función pública en beneficio de todos los mexicanos.

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 27 de mayo de 2015 en materia de combate a la corrupción además de instituir el Sistema Nacional Anticorrupción y la obligación de las Entidades Federativas a crear Sistemas Locales que se vinculen con éste, estableció un marco jurídico que deriva en un nuevo régimen de responsabilidad administrativa y penal a través de la figura del Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción.



La Ciudad de México, ya como una Entidad Federativa más, con una Constitución Política promulgada el 5 de febrero de 2017 promueve y garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos y da fundamento legal al Sistema Anticorrupción Local; además facultó a la Asamblea Legislativa a expedir las leyes y llevar a cabo las adecuaciones normativas en materia de combate a la corrupción. Se cuenta con el marco jurídico que permitirá implementar el nuevo régimen de responsabilidad administrativa y penal, por lo tanto, la obligación de conocerlo ampliamente para aplicarlo de manera efectiva es indispensable.

El pasado 1° de septiembre de 2017 se publicaron en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, la Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración Pública de la Ciudad de México, la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México y la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México; así como, reformas a la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México, a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y al Código Penal para el Distrito Federal.

Es por lo expuesto que ante la imperiosa necesidad de acercar a los funcionarios públicos herramientas en las que se puedan apoyar para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno de la Ciudad de México a través de la Secretaría de la Contraloría General y la Procuraduría General de Justicia en coordinación con el Consejo de la Judicatura, el Tribunal de Justicia Administrativa y

la Auditoría Superior, todos de la Ciudad de México, elaboró este documento que cuenta con artículos de destacados servidores públicos que se han dado a la tarea de hacer un análisis de todo este nuevo andamiaje legal.

**DR. EDUARDO ROVELO PICO**  
**Contralor General de la Ciudad de México**

# INTRODUCCIÓN

La reforma Constitucional del 27 de mayo de 2015 en materia de combate a la corrupción, que derivó en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y un nuevo Régimen de Responsabilidades Administrativas, obligó a las Entidades Federativas a implementar los Sistemas Locales Anticorrupción y observar un nuevo régimen legal en materia administrativa y penal establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y las reformas al Código Penal Federal publicadas el 18 de julio de 2016.

En la Ciudad de México, con la facultad que le confirió el Artículo Décimo Tercero Transitorio de la Constitución Política de la Ciudad de México a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el 1° de septiembre de 2017 se publicó entre otras la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México y el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción contra el servicio público cometidos por servidores públicos y particulares.

Al respecto se requiere que las personas servidoras públicas que darán cumplimiento a las obligaciones previstas en el marco jurídico correspondiente, con especial énfasis en aquellos servidores públicos que tendrán el carácter de autoridades competentes en la investigación, substanciación e imposición de sanciones en materia de responsabilidades administrativas y aquellos que conocerán y sancionarán los delitos relacionados con hechos de corrupción contra el servicio público, cuenten con las capacidades y conocimientos suficientes y necesarios para ejercer sus atribuciones.

Es por lo expuesto que el Tribunal de Justicia Administrativa, la Auditoría Superior, el Consejo de la Judicatura, la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de la Contraloría General, todos de la Ciudad de México unieron esfuerzos para participar en la realización del presente documento que no tiene otra intención sino la de exponer la visión de especialistas respecto de este nuevo paradigma para el necesario intercambio de información y experiencias entre las autoridades facultadas.

# Dra. Yasmín Esquivel Mossa



Magistrada Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa de la CDMX

Nació en la Ciudad de México, Distrito Federal; realizó sus estudios profesionales en la Universidad Nacional Autónoma de México, obteniendo el título de Licenciada en Derecho en el año de 1986. En su desarrollo académico se destacan diversos estudios de posgrado como lo son: tres especialidades, Derecho Administrativo, Derecho Fiscal y en el Sistema Financiero Mexicano, impartidas por la Universidad Panamericana, así como también el Diplomado en Gobierno y Administración Pública en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), y el Doctorado en Derecho, impartido por la Universidad Complutense de Madrid, en coordinación con la Universidad Anáhuac, en el año 2000. Comenzó su actividad profesional en el servicio público en el año de 1985, como Asesora Jurídica de la entonces Subdelegación Jurídica y de Gobierno del Departamento del Distrito Federal en Coyoacán.

En el año de 1987, es nombrada Jefa del Departamento de Control de Gestión de la Delegación Política del entonces Departamento del Distrito Federal, en Benito Juárez.

Al año siguiente, ingresa al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) como asesora jurídica del Departamento de Contratos, para después reintegrarse a la Administración Pública del Distrito Federal, en la Delegación Coyoacán, como Jefa del Departamento de Capacitación y Desarrollo de Personal en la Subdelegación de Administración.

En el año de 1989 es nombrada Subdelegada Jurídica y de Gobierno del Departamento del Distrito Federal en Azcapotzalco, para después ocupar el cargo de Directora de Asuntos Políticos de la Dirección

General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal.

En el año de 1992, se incorpora a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como Coordinadora de Asesores del Subprocurador de Asuntos Jurídicos y Política Criminológica.

Dentro del ámbito legislativo, se destaca su labor al frente de la Secretaría Técnica de la Comisión de Hacienda de la I Legislatura de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de 1994 a 1997, cuando se crea por primera vez en el Distrito Federal el Código Financiero y la Ley de Procedimiento Administrativo.

A partir de 1998 hasta el año 2000, se desempeña como Asesora Jurídica de la Secretaría General del INFONAVIT.

En los ámbitos de impartición de justicia, la Doctora Esquivel Mossa, se ha desempeñado como Secretaria de Estudio y Cuenta de la Presidencia del Tribunal Superior Agrario, de 2000 a 2004. En el año 2004 el Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos, la propone como Magistrada Unitaria de los Tribunales Agrarios y es aprobada por el Senado de la República, cargo que desempeñó hasta el año 2009.

En el año de 2009 es nombrada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y ratificada por la Asamblea Legislativa, como Magistrada de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cargo que ocupa hasta la fecha.

El 2 de enero de 2012, los integrantes del Pleno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la eligieron como Presidenta de este Tribunal, de su Sala Superior y de su Junta de Gobierno, para el periodo 2012-2015.

Fue nombrada en el 2012 por los titulares de los Órganos de Impartición de Justicia del Distrito Federal, como presidenta del Comité Interinstitucional de Equidad de Género, compromiso que culminó en 2017.

En el mes de junio de 2013, es nombrada por los magistrados que integran la Asociación del Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, A. C., como su Presidenta, concluyendo su nombramiento en el mes de octubre de 2014, fecha en la que es nombrada Presidenta de la Comisión de Equidad de Género de esta Asociación.

En el mes de octubre de 2016, es nombrada por los magistrados que integran la del Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, A. C., como su Presidenta por el periodo 2016-2018.

Actualmente, en forma unánime, los magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México la eligieron para un segundo periodo institucional a la Doctora Yasmín Esquivel Mossa, como Magistrada Presidente de este Órgano Colegiado para el cuatrienio 2015-2019.

# EL NUEVO PARADIGMA EN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA: EL PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

## **Antecedentes del Sistema Nacional Anticorrupción y del procedimiento sancionatorio en Contraloría.**

**E**s innegable que la corrupción es un fenómeno presente en la vida de las distintas sociedades y representa uno de los motores principales de descontento social, del rompimiento de la armonía estatal, del cuestionamiento de la labor y eficacia de las instituciones públicas. En el caso de México, es la principal razón del incremento del desprecio para con las instituciones del Estado

Durante los años 2014 y 2015, nuestro país vivió penosos escándalos de corrupción, que mucho enardecieron e indignaron a la ciudadanía mexicana. Ejemplos son, Ayotzinapa, Ficrea, Oceanografía, obsequios caros e injustificados, contratos de

compraventa de inmuebles cuestionados, al tiempo que el Banco Mundial refirió que el 9 por ciento del Producto Interno Bruto del país era destinado a realizar actos de corrupción. Todo ello en un marco de complicidades recurrentes entre funcionarios públicos federales, estatales y municipales, coludidos con empresas y con el crimen organizado.

Como lo he comentado en innumerables ocasiones, fueron momentos muy álgidos, en los que la legitimidad del poder político y la estabilidad de la República se vieron afectadas a dimensiones jamás vistas en nuestra historia como nación independiente. Un momento de grave crisis institucional en México, en el que el descrédito gubernamental crece a la par de la delincuencia y la violencia en el país. La credibilidad del gobierno cayó a los niveles más bajos de su historia. Los mexicanos, nos sentimos más alejados del gobierno y de sus dirigentes.

Por ello, la respuesta que se requería implicaba la participación de sociedad y gobierno, unidos para crear un nuevo mecanismo que brindara mayor eficacia al sistema de rendición de cuentas del gobierno, al tiempo que fuera la piedra angular del camino a la relegitimación de las instancias públicas. De la sociedad civil surgieron diversas propuestas para cambiar los medios existentes para prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción. Se sumaron esfuerzos entre los académicos, representantes de organizaciones civiles, empresarios, políticos y funcionarios públicos que generaron una iniciativa ciudadana, conocida como la ley “3 de 3”, misma que fue la base de lo que hoy conocemos como el Sistema Nacional Anticorrupción. La participación ciudadana, conjuntada con la responsabilidad gubernamental, fueron el motor que le dieron vida a lo que hoy conocemos como el Sistema Nacional Anticorrupción.

El pasado día 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se derogan, reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, creándose el Sistema Nacional Anticorrupción, cuyo objetivo es establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, y así prevenir, detectar y sancionar las faltas administrativas y los posibles hechos de corrupción.

Con esta publicación, se sentaron las bases constitucionales para materializar el Sistema Nacional Anticorrupción. A la par y a fin de articularlo jurídicamente, las Entidades Federativas tuvieron que modificar sus marcos constitucionales locales en 360 días.

El 18 de julio de 2016, el Congreso de la Unión emitió la legislación secundaria que estructura el Sistema Nacional Anticorrupción, con lo que sentó la base de referencia a las Entidades Federativas para emitir sus leyes locales.

Se crearon cuatro leyes:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Asimismo, se realizaron reformas a:

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- El Código Penal Federal.



Con ello, se diseñó un marco jurídico basado en la máxima publicidad y transparencia del actuar de las instituciones públicas, que intervendrán en las acciones de prevención, detección y sanción de los actos de corrupción.

El pasado 1 de septiembre de 2017, la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México publicó la legislación que da lugar al Sistema Anticorrupción de la capital del país, se expidieron las siguientes leyes:

- Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México;
- Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México;
- Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración Pública de la Ciudad de México;
- Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México y;
- Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Por su parte, se hicieron reformas y adiciones a las siguientes:

- Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México;
- Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México;
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y;
- Código Penal para el Distrito Federal.

Esta normatividad constituye el marco estructural del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, mismo que hoy día, ya se encuentra en plena vigencia y operación.

### **La justicia administrativa dentro del Sistema Nacional Anticorrupción. Un nuevo paradigma**

La supervisión de la conducta de las personas servidoras públicas en ejercicio de su cargo, es un tema que desde siempre ha

estado en atención pública, ya que, si bien debe haber honestidad en su actuar en la labor encomendada, algunas ocasiones resulta ser todo lo contrario.

Cuando las y los servidores públicos cometen actos que van en contra de sus obligaciones y de los principios que rigen el actuar público, el Estado debe hacer actuar conforme a sus potestades, para hacer prevalecer el orden y el estado de derecho.

Al hacer una crítica de la anterior legislación en materia de responsabilidades administrativas en nuestro país, Claudia Gamboa M. aseveraba:

*“La evolución en su regulación nos muestra un intento por el legislador de dejar mejor definido y regulado este ámbito tan importante dentro del control del poder público, sin embargo, aún faltan muchos rubros que atender de manera más concreta, ya que la realidad ha dejado más que constatado que siguen faltando reglas claras al momento de que a un servidor público se le detecte que incurrió en ciertos ilícitos, principalmente de tipo patrimonial en detrimento de la nación, y que por no haber los elementos legales necesarios, no se actué (sic) en consecuencia, sentando con ello un mal precedente, tanto para el resto de los servidores públicos, como para la población en general.”<sup>1</sup>*

El Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador –Derecho Administrativo Disciplinario- son indudablemente manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la fa-

---

<sup>1</sup> Gamboa Montejano, Claudia, “‘RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS’ Estudio Teórico Doctrinal, Antecedentes, Derecho Comparado, e iniciativas presentadas en el tema en esta LX Legislatura.”, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-07-07.pdf>.

cultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

Manuel Lucero Espinosa, asevera que el Derecho Disciplinario es:  
*“El conjunto de normas que regulan las obligaciones y deberes del servidor público, la tipificación de conductas constitutivas de faltas disciplinarias, las sanciones correspondientes a la comisión de dichas faltas y el procedimiento necesario para imponer tales sanciones, así como también el ejercicio de la potestad disciplinaria de la administración.”*<sup>2</sup>

En nuestro país, no ha sido sino hasta en fechas recientes que la jurisprudencia ha interpretado los principios del Derecho Administrativo Sancionador, mediante el uso prudente de las técnicas garantistas del Derecho Penal. Debido a esto, el estudio y aplicación de esta rama del Derecho Administrativo se encuentra en una etapa muy temprana, pues en la cotidianidad se percibe que algunas sanciones administrativas carecen de las garantías que aseguran la correcta tutela de los derechos o bienes jurídicos en cuestión.<sup>3</sup>

A partir de la entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción, la justicia administrativa tomó un nuevo sendero, concretamente refiriéndonos a la materia de responsabilidades de servidores públicos, en el que los tribunales de la materia deberán materializar la evolución del Derecho Administrativo Sancionador.

El tratamiento de las responsabilidades administrativas en nuestro país había seguido un camino que podríamos denomi-

<sup>2</sup> Lucero Espinosa, Manuel, “La jurisdiccionalización del Derecho Administrativo”, <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/lajurisdiccionalizacion.pdf>

<sup>3</sup> Regis Carrillo, Lorena E., “Comentarios a ‘Derecho Administrativo Sancionador (parte general). Teoría General y práctica del Derecho Penal Administrativo’” de Gómez Tomillo, Manuel, Thompson Arazandi, Navarra, España, 2008.

nar tradicional, muy afianzado en la cultura jurídica del país. Las leyes que normaban estos procedimientos en el ámbito federal lo era la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mientras que, en el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, regía la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que curiosamente sólo tenía vigencia en la Ciudad capital.

La división entre las funciones de la autoridad administrativa en dichos procedimientos y las propias de los tribunales a quienes se les encomendaba la justicia administrativa, era clara y tajante, bien delimitada y bien entendida por los operadores del sistema.

En el procedimiento administrativo de responsabilidad que se seguía en ambos ordenamientos legales, reguladores de las responsabilidades administrativas, existían fundamentalmente de dos principales etapas: la de investigación y la de responsabilidad<sup>4</sup>, por el otro.

Ambas etapas se desenvolvían en sede administrativa, esto es, en el seno de los Órganos Internos de Control de las distintas dependencias públicas en las que, una vez que se tenía el conocimiento de la existencia de una conducta presuntamente infractora, desplegada por un servidor público, se iniciaba una investigación, en la que no se estimaba necesario dar intervención al incoado, para efecto de que alegara en su favor y presentara sus defensas, pues se consideraba que hasta ese momento no existía actuación alguna que le causara perjuicio, precisamente por estarse investigando la comisión de la conducta infractora. Ésta era la constante, aunque llegaron a emitirse tesis jurisprudenciales por parte del Poder Judicial de la Federación, que establecieron la ilegalidad de dicha situación, al considerar ya a la

---

4 Incluyendo en ella la sustanciación y sanción.

etapa de investigación como una serie de actos de molestia en los que debían estar presentes las formalidades esenciales del procedimiento.<sup>5</sup>

Así las cosas, cuando la investigación culminaba con la determinación de la existencia de la conducta imputada, aunado a que ésta tenía matices de ilegalidad, es decir, cuando existían elementos objetivos para proceder, se pasaba a la etapa de responsabilidad, iniciado con la citación del presunto responsable a una audiencia, notificándolo y requiriéndolo para comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputaba y que podían ser causa de responsabilidad en los términos de la ley de responsabilidades respectiva y demás disposiciones legales aplicables.

En esta etapa ya se seguían las formalidades esenciales del procedimiento, lo que implica:

- 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- 3) La oportunidad de alegar; y
- 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas

De esta forma, el sistema de responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas estaba basado en lo siguiente:

---

5 Véase la jurisprudencia número 2a./J. 8/2008, cuyo rubro es: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN O AUDITORÍA PUEDEN RECLAMARSE EN EL JUICIO DE NULIDAD CONTRA LA RESOLUCIÓN DISCIPLINARIA Y EL PLANTEAMIENTO RESPECTIVO DEBERÁ ESTUDIARSE POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.", Contradicción de tesis 257/2007- SS, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero y Octavo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 16 de enero de 2008.

- El sujeto pasivo, tenía especial condición, pues debía ser siempre una persona servidora pública.
- La autoridad que poseía la potestad exclusiva de sancionar era la administración pública a través del órgano competente.
- El procedimiento disciplinario que debía seguirse para aplicar una sanción, era de naturaleza eminentemente administrativa.
- Tales conductas antijurídicas daban lugar a la aplicación de una sanción, que también era de naturaleza eminentemente administrativa.
- El derecho disciplinario tenía como finalidad preservar el buen funcionamiento de la administración, como instrumento del logro del bien común.<sup>6</sup>

Emitida la resolución y en caso de que esta fuera sancionadora, la persona servidora pública tenía dos opciones:

- La primera, consistía en interponer en su contra el recurso administrativo procedente, mismo que se tramitaría en el seno de la misma autoridad que emitió la resolución, o;
- La segunda, interponer el juicio contencioso administrativo ya fuese en el Tribunal federal, o en los tribunales locales.

Con ello, circunscribiéndonos al juicio seguido ante los tribunales de la materia, éstos iniciaban el contencioso administrativo, coloquialmente conocido como juicio de nulidad, en el que la litis se constreñía en determinar respecto de la legalidad o ilegalidad de la resolución sancionadora, se analiza el expediente de responsabilidad administrativa aportado por la autoridad demandada, así como la atención al caudal probatorio aportado por ambas

---

<sup>6</sup> Cfr. Op. Cit., Lucero Espinosa, Manuel.

partes del juicio y a sus alegatos. Concluyéndose en los casos en que se analizaba el fondo del asunto con el reconocimiento de la validez de la resolución o, por el contrario, con su declaratoria de nulidad.

Si bien es cierto, los juicios en materia de responsabilidades administrativas de las y los servidores públicos se encontraban cargados de una complejidad muy particular, y su resolución implicaba desde principio un enfoque y pericia jurídicos altamente especializados, así como un análisis extremadamente minucioso de los autos, también es cierto que técnicamente su desenvolvimiento era el típico de un juicio de nulidad ante el tribunal.

El vuelco se dio a raíz de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción y de los sistemas locales, puesto que la legislación de la materia ya hace un distinguo entre las conductas no graves, las graves y conductas de particulares relacionadas con conductas graves, así como respecto de su tratamiento, de manera que, depende de cada uno, el procedimiento administrativo de responsabilidad será diferente.

Destacó la importancia del tercer catálogo de conductas que se ha enunciado, en tanto que no debe perderse de vista que, desde una perspectiva analítica, la corrupción implica la actuación de un individuo en una transacción con otro individuo o individuos, aprovechándose indebidamente de su posición en esa relación de transacción, es decir, en el juego de la corrupción siempre hay al menos dos partes, de las cuales una es necesariamente una persona servidora pública, y la otra una persona fuera de ese ámbito que requiere beneficiarse de la posición del primero de alguna manera.

En este punto, cabe hacer mención a las reflexiones que hacía desde años atrás Alejandro Nieto, cuando comenta que Duguit

en 1908, ya mencionaba que existía una marcada tendencia de que el Derecho Disciplinario se acercara progresivamente a la represión penal, cuestión que él consideraba que no era imposible, en tanto que el Derecho Penal y el Derecho Disciplinario tienen el mismo carácter y reposan sobre el mismo fundamento y que cuando el Derecho Disciplinario haya evolucionado plenamente se ejercerá jurisdiccionalmente.<sup>7</sup>

Hoy día, la Ley General de Responsabilidades Administrativas que debe servir de marco para la redacción de las leyes locales de la materia establece, en su artículo 49, un catálogo de nueve conductas no graves; por su parte, en los artículos 51 al 64, se encuentran descritas las doce conductas consideradas como graves y finalmente, del artículo 65 al 72 se establecen siete conductas de particulares vinculadas con faltas graves.

El tratamiento de las conductas descritas en estos catálogos se hace de dos maneras. Para el caso de las conductas no graves, la investigación, substanciación y sanción con que culmina el procedimiento administrativo de responsabilidad, se llevan a cabo en la sede administrativa, es decir, ante las denominadas autoridades investigadoras, las autoridades substanciadoras y las que para el caso de estas conductas serán autoridades sancionadoras, que de conformidad con el artículo 3 fracciones II, III y IV de la Ley en cita, son: 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, teniéndose en cuenta que la función de

---

<sup>7</sup> Cfr. Nieto, Alejandro, "Problemas Capitales del Derecho Disciplinario", Revista de Administración Pública, No. 63, septiembre-diciembre 1970, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p. 42



la autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una autoridad investigadora. Para ello las autoridades tendrán áreas especialmente creadas para atender cada una de estas dos etapas.

Para efecto de la emisión de la resolución de estos procedimientos, la autoridad sancionadora lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos Internos de Control.

De esta manera, en el caso de las conductas no graves, al emitirse la resolución sancionadora para la persona servidora pública, podrá ser impugnado a través del juicio de nulidad en el tribunal correspondiente, prácticamente en los mismos términos en que se hacía antes de la vigencia del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por otro lado, en el caso de las faltas graves o las de los particulares vinculadas con aquéllas, la investigación y substanciación se hará en la sede administrativa, ante las autoridades correspondientes y que hemos enunciado en párrafos anteriores, sin embargo, la substanciación culmina con la emisión del informe de presunta responsabilidad administrativa, que debe ser remitido al tribunal competente, quien se encargará de desarrollar la etapa de sanción, es decir, a quien le compete analizar el informe de presunta responsabilidad y quien estará incluso facultado para requerir los medios de prueba así como ordenar las diligencias que estime necesarias, para emitir una resolución conforme a Derecho. Aquí el nuevo paradigma de la justicia administrativa en nuestro país y el fortalecimiento de los tribunales de justicia administrativa.

Esta realidad actual del derecho disciplinario mexicano refirma la apreciación de De Visscher, citado por Nieto<sup>8</sup>, quien nos

<sup>8</sup> Ibidem., p.83.

decía que la judicialización del derecho disciplinario debía comprender:

Definición limitativa de las infracciones disciplinarias, por textos legales o al menos, reglamentarios lo suficientemente precisos como para no dejar lugar a ninguna arbitrariedad;

Fijación de una escala de penas y, en la medida de lo posible, una correlación entre la infracción y la pena; y

Traspaso del poder disciplinario a un tribunal dotado de una autonomía, a la vez orgánica y funcional, pero un tribunal que no forme parte del poder judicial sino del poder ejecutivo.

Es claro pues que nos encontramos en un escenario completamente novedoso en el campo del Derecho Administrativo Disciplinario. Todos los que seremos los principales actores dentro del Sistema Nacional Anticorrupción y los sistemas locales debemos estar listos para afrontar las nuevas atribuciones que se nos confieren; en el caso de quienes nos desempeñamos en los distintos tribunales de justicia administrativa tendremos una labor fundamental en el combate al cáncer que representa la corrupción en nuestro país.

Tenemos la más alta responsabilidad en cuanto al juzgamiento de los servidores públicos que hayan cometido las conductas más graves en detrimento del servicio público, por lo que debemos asumirla con toda seriedad. Para ello, es necesaria la capacitación y compromiso de quienes serán los principales actores en este sistema.

Los efectos del cambio de paradigma no tardarán en apreciarse y ser plausibles para los ciudadanos, por lo que es ésta la

oportunidad de reivindicar la labor de las instituciones del Estado, pues México no puede esperar más para prevenir adecuadamente y detectar objetivamente actos de corrupción, así como para sancionar severa y ejemplarmente a los corruptos.

## **Conclusión**

México ha emprendido de forma decidida el combate frontal a la corrupción más importante de su historia, habiendo, además establecido un nuevo paradigma en el tratamiento integral de este fenómeno, y es un gran logro que se haya diseñado una estructura como la del Sistema Nacional Anticorrupción en la que resulta fundamental la participación ciudadana, misma que apunta a un mejoramiento sustancial en el combate a ese cáncer social que nos aqueja a los mexicanos. Sin embargo, es necesario que los operadores del Sistema, estén capacitados y asuman seriamente la tarea que se nos encomienda. Esto sólo puede hacerse con esfuerzo, dedicación y estudio constante.

Con la nueva competencia para sancionar a servidores públicos por la comisión de conductas graves, así como a particulares vinculados con conductas graves, que se ha otorgado a los tribunales administrativos nacionales, por mandato constitucional, se tiene la oportunidad histórica de coadyuvar al fortalecimiento de las instituciones públicas, reafirmando la sustancia primaria de aquél tribunal “contencioso administrativo” creado en Francia; órgano autónomo e independiente de los tres poderes del Estado, y cuya labor fundamental ha sido la impartición de justicia administrativa.

No debe temblarnos la mano para sancionar severamente a quienes lo merezcan; es momento también de ser fuertes para soportar y afrontar las presiones que de distintas formas pudie-

ran hacerse a los juzgadores, pues precisamente quienes pueden ejercer este tipo de presión son aquéllos a quienes tendremos que juzgar y sancionar.

No podemos ya fallarle a México, no nosotros los juzgadores. Debemos entender que la sociedad mexicana ya está harta de la falta de respeto que se refleja cada vez que un claro acto de corrupción queda impune, y por ello debemos asumir con toda seriedad esta nueva tarea.

Nota: “Este artículo se publicó en la obra Mejores Practicas en el Combate a la Corrupción. Reflexiones desde la Contraloría General Tomo II”

### **Bibliografía**

- Gamboa Montejano, Claudia, “‘RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS’ Estudio Teórico Doctrinal, Antecedentes, Derecho Comparado, e iniciativas presentadas en el tema en esta LX Legislatura.”, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPIISS-07-07.pdf>.
- Lucero Espinosa, Manuel, “La jurisdiccionalización del Derecho Administrativo”, <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/lajurisdiccionalizacion.pdf>
- Nieto, Alejandro, “Problemas Capitales del Derecho Disciplinario”, Revista de Administración Pública, No. 63, septiembre-diciembre 1970, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p. 42
- Regis Carrillo, Lorena E., “Comentarios a ‘Derecho Administrativo Sancionador (parte general). Teoría General y práctica del Derecho Penal Administrativo’” de Gómez Tomillo, Manuel, Thompson Arazandi, Navarra, España, 2008.

MTRA. ANA YADIRA  
ALARCÓN MÁRQUEZ.



Licenciada en Derecho por la Universidad La Salle, Maestra en Derecho por la UNAM y Maestra en Derechos Humanos por la Universidad Complutense de Madrid, cuenta con estudios de Doctorado en la Facultad de Derecho de la UNAM y en la Universidad IUS Semper.

Se ha desempeñado en diversos cargos públicos dentro del Poder Legislativo Federal en el Senado de la República y en el Poder Ejecutivo Federal en el ámbito de Disciplina de Servidores Públicos en la Secretaría de la Función Pública y en materia de administración pública y presupuestal en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Actualmente en el Poder Judicial, se desempeña como Consejera de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

# IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN EN EL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

**L**a reforma a nuestra Carta Magna por la que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo de 2015, determinó la obligación para las entidades federativas, para crear Sistemas Locales de combate a Corrupción, con un diseño espejo al federal, con el objetivo de implementar las leyes e instrumentos que permitan mejorar el manejo de las responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos, pero sobre todo, establecer mecanismos que permitan evitar daños al erario público y, en su caso, recuperación de los recursos públicos que se hubieran desviado.

Dicha reforma es un reflejo del Estado Mexicano a los compromisos adquiridos en instrumentos internacionales suscritos y

aprobados en décadas pasadas, a saber la Convención Interamericana contra la Corrupción (publicado en el DOF el 18 de noviembre de 1996) y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (publicada en el DOF 14 de diciembre de 2005)

De esta manera, en estricto acatamiento al último párrafo del artículo 113 Constitucional, el pasado 1 de septiembre de 2017, se publicaron en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, los decretos por los que se expidieron seis nuevas leyes y se reformaron otras cinco para implementar el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México.

Más allá de explicar el contenido de cada una de estas leyes, la intención de este artículo es reflexionar respecto a cómo es que este nuevo cúmulo de disposiciones legales serán aplicables a los servidores públicos del Poder Judicial de la Ciudad de México, sobre todo atendiendo que la autonomía de este Poder quedo debidamente reconocida desde la Constitución Federal y la local de esta Ciudad (que aún no entra en vigor), pero que de fondo mantuvo dentro de las atribuciones del Consejo de la Judicatura de esta Ciudad, la facultad de investigar y en su caso, sancionar las conductas de los servidores públicos y entes particulares, sean o no graves, sin perjuicio de que la Auditoría Superior de la Ciudad de México mantenga la facultad de fiscalizar (más no de sancionar) el manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos.

Con base en lo previsto en la fracción V del artículo 9 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México (LRACDMX), tratándose de las responsabilidades administrativas de las personas servidoras del poder judicial de la Ciudad de México, serán competentes para investigar e imponer las sanciones que correspondan, el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de

México. Lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, en materia de fiscalización, sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

Con base en lo anterior, en principio, la norma que rige los derechos y obligaciones de los servidores públicos del Poder Judicial, es la Ley Orgánica del propio Tribunal, junto con los acuerdos generales emitidos por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México. Sin embargo, en lo no previsto por dicha norma, aplicará la LRACDMX, que dicho sea de paso, está diseñada bajo una visión más bien de prevención y sanción del manejo de recursos públicos, que a conductas que pueden ocasionar una deficiencia en la prestación del servicio de impartición de justicia o, peor aún, que puedan ocasionar un daño irreparable a la situación jurídica de los ciudadanos, sus bienes o sus derechos. Por eso adelanto, que será muy poco el uso que el Consejo pueda dar a dicha Ley.

Sin embargo, la misma contiene principios invaluables que bien vale la pena comentar, porque en lo posible, deberán ser adoptados al interior del Consejo de la Judicatura, para proteger el derecho de igualdad frente a la Ley que tienen tanto los servidores públicos del Poder Judicial, como los ciudadanos que pidan la intervención de dicho Consejo.

Algunos de dichos principios invaluables son:

### **1. Establecer mecanismos sencillos y accesibles para la presentación de denuncias ciudadanas ante el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.**

La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México en su artículo 211, prevé:



*“Artículo 211. Siempre que se presente una denuncia o queja en contra de algún servidor público de la administración de justicia, la Comisión de Disciplina Judicial del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, formará inmediatamente el expediente respectivo, con expresión del día y hora en que se reciba la queja, a efecto de que concluya inexcusablemente por resolución de un término no mayor a veintidós días hábiles para la primera instancia y de treinta días hábiles para la segunda y definitiva, en su caso.*

*El término de veintidós días hábiles que se refiere este Artículo, comenzará a correr una vez que se cierre la etapa de instrucción y sea entregado físicamente el expediente al Consejero ponente para su análisis y resolución correspondiente”.*

Como se aprecia en el texto antes citado, si bien la parte inicial del artículo prevé que se pueden presentar denuncias y quejas contra servidores públicos de la administración de justicia, la segunda parte del artículo, al regular los plazos para resolver, únicamente se refiere a las quejas y es por ello que el uso en la Comisión de Disciplina Judicial ha sido a lo largo de varios años, el sustanciar quejas y no denuncias.

Esta situación que podría parecer un aspecto de forma, tiene una implicación de fondo muy relevante, puesto que la procedencia de las quejas es sumamente formalista, como lo prevén los artículos 212, 214 y 215 BIS de la misma Ley, -lo que se reproduce en la recientemente aprobada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México que aún no se ha publicado-, ya que por una parte obliga a que las quejas sean presentadas por escrito o por cualquier medio electrónico autorizado por el Consejo; en donde se contenga nombre, firma, domicilio del denunciante y hasta protesta de decir verdad, por la otra limita el cúmulo de personas que pueden presentar quejas a quienes formaron parte

en el juicio; sus abogados; el Ministerio Público; los Jueces Familiares y las Asociaciones de Abogados legalmente constituidas, dejando fuera a todo ciudadano común que sin ser parte en el juicio, tenga conocimiento de actos irregulares.

En mi consideración, no sólo los medios electrónicos deberían estar autorizados, sino cualquier vía que facilite a cualquier ciudadano hacer una denuncia debe autorizarse y más aún, debe permitirse la presentación de denuncias anónimas, pues en la experiencia que tengo en materia de responsabilidades de servidores públicos, muchas veces suelen ser los mismos compañeros de trabajo quienes al conocer de un acto irregular, quisieran denunciarlo, pero se limitan por temor a la represalia.

Estas limitaciones formalistas para la presentación de quejas, en opinión de la que suscribe están completamente superadas a la luz del nuevo paradigma en materia de derechos humanos y resultan violatorias de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que en su artículo 13 dispone que los estados deben garantizar que el público tenga fácil acceso para la presentación de denuncias, incluso anónimas. En este sentido, forman parte del público a cualquier persona de la sociedad civil, sea física o jurídica, independientemente de que formen parte del juicio en el que se esté cometiendo alguna irregularidad o no, y las denuncias deben permitirse incluso anónimas, en lugar de requerirles a los ciudadanos escritos firmados bajo protesta de decir verdad, que les inhiba de presentarlas.

Sin embargo, lo ideal sería reformar la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, para que permitan mecanismos sencillos de denuncia y que puedan presentarse sin mayor formalismo, salvo el señalar circunstancias de modo, tiempo y lugar, que permitan a la autoridad investigadora, allegarse de

mayores elementos para comprobar si en la especie se cometió alguna irregularidad o no por parte de cualquier servidor público judicial.

Esto aunado a que el Pleno del Consejo debe emitir acuerdos que determinen mayores incentivos en la presentación de denuncia, tales como dar mayor difusión a los medios de denuncia ciudadana en todos los órganos jurisdiccionales y áreas de apoyo judicial, en la que se les haga saber a todos los ciudadanos los mecanismos de denuncia.

En lo particular, siempre invito a todos los ciudadanos a que presenten denuncias y no quejas, y que así lo expresen claramente en sus escritos para que no les apliquen los formalismos antes mencionados, en los que además exijan que Consejo haga uso de sus facultades de investigación, con el objeto de ir abatiendo cualquier mala práctica que llegue a presentarse en el Poder Judicial de la Ciudad de México.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 91, 92 y 93 de la LRACDMX, que establece que las denuncias podrán ser anónimas y presentarse de manera electrónica, y deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa.

## **2. Principio de presunción de inocencia y la carga de la prueba.**

En el nuevo paradigma de protección de derechos humanos, el principio de *presunción de inocencia*, no es privativo de quienes estén sujetos a un proceso penal, sino que se extiende a toda aquella persona que esté sujeta a cualquier tipo de procedimiento de disciplina administrativa, correspondiendo la carga de la prueba a la autoridad sancionadora, tal como lo dispone el artículo 135 de la LRACDMX:

*“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, su culpabilidad. **Las autoridades investigadoras tendrán la carga de la prueba** para demostrar la verdad 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.”*

Dicho artículo se complementa con el 138, relativo al hecho notorio, el cual determina:

*“Artículo 138. Los hechos notorios no serán objeto de prueba, pudiendo la autoridad que resuelva el asunto referirse a ellos, aún cuando las partes no los hubieren mencionado.”*

Sin embargo, en la práctica ambos dispositivos mal interpretados, pueden tener drásticas consecuencias en el régimen disciplinario en el Poder Judicial de la Ciudad de México. Esto debido a las últimas resoluciones adoptadas por algunos Tribunales Federales basadas en el criterio aislado VI.3º.A.J/32 de la Novena Época de los Tribunales Colegiados de Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIX, enero 2004, materia común. Página 1350.

**“HECHOS NOTORIOS. CONDICIONES QUE NORMAN LA FACULTAD LEGAL DE LOS JUZGADORES PARA INVOCARLOS.** *La aptitud de que gozan los juzgadores para invocar hechos notorios se ve sujeta, esencialmente, a que **el conocimiento del hecho forme parte de la cultura normal de un de-***

**terminado sector social al tiempo de emitirse la resolución.**

*La notoriedad es un concepto esencialmente relativo; no existen hechos conocidos por todos los hombres sin limitación de tiempo ni de espacio. Además, la notoriedad de un hecho dentro de un determinado ámbito social no significa conocimiento efectivo del mismo por todos aquellos que integran ese sector y ni siquiera por parte de la mayoría de aquéllos. No es el conocimiento efectivo lo que produce la notoriedad, sino **la normalidad de este conocimiento en el tipo medio de hombre perteneciente a un determinado sector social y dotado por ello de cierta cultura.** Por último, ese conocimiento o esa posibilidad de conocimiento no deriva de una relación individual con los hechos en el momento en que se producen o se han producido, **sino sólo de la circunstancia de pertenecer al grupo social en que tales hechos son notorios.** Por consiguiente, si el hecho alegado se hace depender de la relación particular que guarda el interesado con el hecho, en el momento en que éste se realizó, pero no descansa en la circunstancia de que aquél pertenezca a determinado grupo social en que tal hecho sea notorio, ello denota que el hecho que se invoca no radica en que el conocimiento del mismo forme parte de la cultura propia del círculo social del sujeto, en el tiempo en que la decisión ocurrió; de lo que se sigue que en ese caso los Jueces están imposibilitados para introducir a la litis, a manera de hecho notorio, una situación en la que exclusivamente está inmerso el interesado.*

La situación que se ha venido presentando, desde que se emitió dicho criterio aislado, es que los servidores públicos a quienes se les inicia procedimiento de responsabilidades, hacen valer como excluyente de responsabilidad, la carga de trabajo, arguyendo que tanto el Consejo de la Judicatura en diversos

acuerdos delegatorios de funciones, como el mismo Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, en sus diversos informes anuales, han argumentado como motivo para determinadas decisiones, la excesiva carga de trabajo que tienen algunos juzgados y Salas, sobre todo en materia familiar, lo que permite deducir que la carga de trabajo en esos órganos jurisdiccionales es un hecho tan notorio, que no se les puede imputar irregularidades, sobre todo por negligencia, pues no es la falta de cuidado lo que produce la falta, sino la excesiva carga de trabajo.

En este sentido, de mantenerse la tendencia de dotar a la carga de trabajo la calidad de hecho notorio, prácticamente resultaría imposible sancionar a cualquier servidor público, por bien o mal que haya actuado.

Aunado a dicha situación, para agosto de dos mil dieciséis, no existe consenso en los Tribunales, respecto a quién corresponde probar la carga de trabajo, ya que algunos sostienen que debe probarla el servidor público<sup>1</sup>, visión que en opinión de la que suscribe está totalmente superada, y quienes consideramos que debe probarla el órgano investigador.

Sin embargo, en una interpretación literal de la LRACDMX, obligarán al Consejo de la Judicatura a probar la carga de trabajo o bien, a desestimarla, según sea el caso.

---

1 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO. LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO CORRESPONDE A AQUÉLLOS CUANDO ARGUMENTAN COMO CAUSA DE LA CONDUCTA INFRACTORA LA EXCESIVA CARGA DE TRABAJO. Segundo Tribunal Colegiado Auxiliar, con residencia en Naucalpan De Juárez, Estado de México. Amparo en revisión 158/2010. 9 de septiembre de 2010.

### **3. Respeto al debido proceso, en el que se cumplan los principios establecidos en la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México.**

La garantía de debido proceso ha sido materia de sendo número de ensayos y horas de análisis en los últimos años, para concluir que en dicha Ley por debido proceso debemos atender el cumplimiento a los principios de transparencia como principio rector, disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público de conformidad con el artículo 7 de la Ley de referencia.

Dichos principios son similares a los aplicables al proceso penal, sin embargo, en lo específico procesal, en opinión de la que suscribe, existe una diferencia sustancial entre el procedimiento penal y el procedimiento de disciplina administrativa que medularmente se centra en que en el primero existe obligación del juzgador de actuar de manera oficiosa, por determinación Convencional, Constitucional y Procesal, de tal manera que deben suplir cualquier deficiencia que denotan que afecte el derecho humano a la debida defensa del imputado o del procesado; mientras que en materia administrativa respecto al procedimiento disciplinario de servidores públicos, no se podrá suplir la queja salvo cuando se advierta una violación manifiesta a la Ley que lo haya dejado sin defensa, como pudiera ser la falta de emplazamiento, defecto en el mismo o la falta de valoración de las pruebas que el servidor público sujeto a procedimiento haya ofrecido en su defensa, o bien, que las normas utilizadas para imputar la sanción hayan sido declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia emitida por la Corte y de los Plenos de Circuito.

Sirve de apoyo a la aseveración anterior, la tesis aislada IV.2o.A.74 A (10a.) del Segundo Tribunal Colegiado en materia administrativa del cuarto circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Marzo 2014, la cual prevé:

**“SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO. SE ACTUALIZA CUANDO LA VIOLACIÓN SE COMETIÓ EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y NO FUE RESUELTA EN EL CURSO DE ÉSTE PORQUE NO SE PROMOVió EN SU CONTRA EL MEDIO ORDINARIO QUE HUBIESE PERMITIDO SUBSANARLA, SIEMPRE QUE SEA MANIFIESTA, HAYA AFECTADO LAS DEFENSAS DEL PARTICULAR Y TRASCENDIDO AL RESULTADO DEL JUICIO.** El análisis sistemático de los artículos 79, fracción VI, en relación con los diversos 170, párrafo primero y 174 de la Ley de Amparo, conduce a establecer que en materias de estricto derecho como es la administrativa, la suplencia de la queja deficiente procede respecto de violaciones a las leyes que rigen el procedimiento cuando se advierta que ha habido contra el quejoso o el particular recurrente una **violación evidente a las leyes del procedimiento que lo haya dejado sin defensa**, siempre que con el ejercicio de la facultad de suplir la queja deficiente no se afecten situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la sentencia o resolución definitiva impugnada en el amparo directo, entendiéndose por éstas, **aquellas que hayan sido atendidas por la autoridad jurisdiccional responsable a través del medio ordinario de defensa** que el afectado con su comisión haya interpuesto en su contra en el curso del procedimiento, en el caso de que la ley conceda dicho medio de impugnación, **pero cuyo resultado adverso no fue materia de los conceptos de vio-**



***lación expresados contra la resolución que puso fin al juicio contencioso administrativo, por omisión del quejoso de expresar argumentos impugnativos de la violación procesal cometida, pues en ese supuesto la violación del procedimiento debe estimarse consentida, porque habiendo quedado resuelta en el procedimiento el quejoso decide omitir su formulación en los conceptos, a pesar de que estuvo en aptitud legal de hacerlo; de donde deriva que la facultad del Tribunal Colegiado de Circuito de examinar de oficio las violaciones de naturaleza procesal, prevista en el primero de los preceptos citados, se actualiza cuando la violación se cometió en el procedimiento contencioso administrativo y no fue resuelta en el curso de éste porque no se promovió en su contra el medio ordinario que hubiese permitido subsanarla, siempre que sea manifiesta, haya afectado las defensas del particular y trascendido al resultado del juicio.***”

Sin embargo, la cuestión planteada en párrafos anteriores no ha sido del todo resuelta, pues con base en el principio de control de convencionalidad *ex officio*, hay quienes opinan que se puede suplir cualquier deficiencia en la defensa de los servidores públicos. La que suscribe no comparte esa visión, pues desde mi perspectiva no es lo mismo el control *ex officio* de convencionalidad-constitucionalidad que prevé el artículo 1º constitucional en protección a los derechos humanos, que la suplencia de la queja, ya que en primer lugar, el control *ex officio* implica hacer un ejercicio de revisión integral de las normas jurídicas aplicables al caso, haciendo una ponderación de derechos, de tal manera que al verificar que alguna norma vulnera derechos humanos, el resultado del ejercicio sea inaplicar la norma que naturalmente hubiera sido el fundamento para el acto de autoridad, por otra que sea

más favorable al servidor público conforme al principio *pro persona*, independientemente de la jerarquía normativa de las normas que entran en conflicto; mientras que la suplencia de la queja se ciñe, como su nombre lo indica, a suplir al servidor público en su deficiente defensa, sin que necesariamente exista un conflicto de normas que pudieran resultar violatorias de derechos humanos y que por consecuencia, se deba inaplicar alguna de ellas.

Con base en lo anterior, en opinión de la que suscribe, en principio no debe haber suplencia de la queja en procedimientos disciplinarios administrativos, en los casos en que el servidor público bajo procedimiento haya sido omiso en exponer un mínimo razonamiento con relación al agravio que estime se le ha causado durante la sustanciación del procedimiento o se exponga como motivo de agravio la ilegalidad de la resolución por la que se haya declarado su responsabilidad administrativa, sin la elemental causa de pedir, pues ello se traduciría en un estudio oficioso amplio de la suplencia de la deficiencia de la queja.

#### **4. Protección del derecho humano de los ciudadanos a impugnar las determinaciones de la Comisión de Disciplina Judicial.**

En la LRACDMX, se incluyen disposiciones comunes respecto al procedimiento de Responsabilidades Administrativas, las cuales de acuerdo al principio de Convencionalidad<sup>2</sup>, deberán

---

2 Jurisprudencia de Décima Época, Registro: 2009179, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I, Materia(s): Común, Tesis: 1a./J. 38/2015 (10a.), Página: 186

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. NO ES UNA CUESTIÓN DE SUBSIDIARIEDAD, POR LO QUE DEBE LLEVARSE A CABO AUN CUANDO EL DERECHO HUMANO DE QUE SE TRATE ESTÉ CONTENIDO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La obligación de ejercer el control ex officio de constitucionalidad y convencionalidad de una norma se actualiza aun en aquellos casos en los que el derecho humano de que se trate esté regulado en la propia Constitución Federal. Lo anterior, porque el Tribunal Pleno, al resolver el expediente Varios 912/2010, no hizo esa acotación, ni determinó que el control ex officio fuera una cuestión de subsidiariedad, sino que más bien recalcó que los jueces y todas las autoridades del país estaban obligados a velar por los derechos humanos y que esa vigilancia se traducía, en el caso de los juzgadores, en un problema interpretativo; para ello, se requiere que lleven a cabo efectivamente ese control en aquellos casos en los que la norma que se va a aplicar despierte sospechas para la autoridad aplicadora o sea señalada por el interesado como violatoria de derechos en el juicio de amparo; en esos supuestos, deberá además llevar a cabo el ejercicio en los tres pasos que indica el expediente Varios 912/2010: interpretación conforme en sentido amplio, interpretación conforme en sentido estricto y, en su caso, inaplicación.

observarse por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, al especificarse que se deberán respetar los derechos humanos en los procedimientos, la interpretación conforme en sentido amplio, interpretación conforme en sentido estricto y, en su caso, inaplicación, sin dejar de considerar el principio *pro persona*.

Dicha determinación, de suyo es sumamente relevante, pues a pesar de que nuestra Carta Magna incorporó la protección a derechos humanos desde julio del 2011, lo cierto es que los ciudadanos denunciantes o quejosos no han recibido los beneficios de dicha protección, pues hasta el mes de agosto de 2016, se sigue sosteniendo el criterio aislado de que no forman parte dentro del proceso disciplinario y por consecuencia, no cuentan con mecanismo de impugnación contra las determinaciones del Consejo de la Judicatura, que consideren improcedente o infundada una denuncia o queja, o bien, que determinen no sancionar a un servidor público. Dicho criterio aislado se esboza en la tesis aislada PC.II.A. J/2 A (10ª.), sustentada por el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, correspondiente a la Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, en materia común, que dice:

**“QUEJA ADMINISTRATIVA DECLARADA INFUNDADA O IMPROCEDENTE, EL DENUNCIANTE CARECE DE INTERES JURÍDICO Y LEGÍTIMO PARA RECLAMAR EN AMPARO ESA DETERMINACIÓN Y, POR ENDE, SE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO, QUE OBLIGA AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA. El artículo 113 de la Ley de Amparo prevé que el juzgador de amparo está facultado para desechar de plano la demanda cuando advierta la existencia de una causa manifiesta e indudable de improcedencia, entendida ésta como aquella**

*plenamente demostrada, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos anexos a esas promociones, de manera que aún de admitirse la demanda y sustanciarse el procedimiento, sería imposible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes. Sobre esa base y de acuerdo con la jurisprudencia 2ª./J. 1/2006 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1120 del Tomo XXII, enero de 2006, de la Novena Época del Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO, PARA IMOPUGNAR EN AMPARO LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE.” **el denunciante de una queja administrativa declarada infundada o improcedente, carece de interés jurídico y legítimo para impugnar en amparo tal determinación, por lo que en ese caso debe desecharse de plano la demanda, al existir una causa notoria e indudable de improcedencia”***

Dicho criterio en opinión de la que suscribe es muy cuestionable a la luz de los Tratados de los que México es parte y que se han incorporado al Derecho positivo mexicano, concretamente me refiero a Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, respecto a su artículo 13, numeral 2 en correlación con la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en su artículo 25, numeral 1, relativo a la protección judicial. En una interpretación sistemática de ambos dispositivos, los Estados parte de dichas convenciones, como es el caso de México, se obligaron a adoptar medidas para garantizar que el público tuviera fácil

acceso a denunciar, incluso de manera anónima, cualquier incidente que considere como acto de corrupción, pero además, a dotar de un recurso sencillo, rápido y efectivo ante los Tribunales competentes, contra actos que violen sus derechos fundamentales, **aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.**

En este sentido, si cualquier ciudadano presenta una denuncia o queja y ésta es estimada infundada, improcedente o desechada por la Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, debe tener un recurso sencillo, rápido y efectivo para impugnar tal decisión, puesto que de otra manera se vulnera su derecho humano a la protección judicial.

Cabe resaltar que al mes de agosto de dos mil dieciséis, ni en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, ni en su Ley supletoria, existe ningún medio ni recurso para impugnar las determinaciones de la Comisión de Disciplina por parte de los Ciudadanos. Luego entonces, su único medio posible es el amparo, pero con el criterio aislado que anteriormente hemos citado, se les ha venido vedando la posibilidad de impugnar las determinaciones de la Comisión de Disciplina. Dicha situación es claramente violatoria de derechos humanos, pero habrá que esperar si la Constitución Política de la Ciudad de México aporta luz en este rubro y prevé de manera categórica el derecho de los ciudadanos a impugnar las determinaciones de los órganos encargados de la disciplina de los servidores públicos o tendremos que dejar esta determinación a los Tribunales Federales, quienes espero tengan acceso a esta humilde opinión y los haga reflexionar respecto a la prevalencia de dicho criterio aislado.

Afortunadamente la LRACDMX, parece haber superado dicho criterio, puesto que prevé que serán partes en el procedi-

miento 1) El servidor público señalado como presunto responsable de la falta administrativa grave o no grave; 2) el particular, sea persona física o moral, señalado como presunto responsable en la comisión de faltas de particulares; 3) los terceros, que son todos aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, **incluido el denunciante**, quienes podrán autorizar para oír y recibir notificaciones a las personas que acrediten la profesión de abogado o licenciado en derecho, protegiendo así el derecho a la debida defensa de los ciudadanos.

Cabe destacar que la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, contempla en su artículo 213 el recurso de reclamación que procederá en contra de las resoluciones de las **autoridades substanciadoras o resolutoras** que admitan, desechen o tengan por no presentado el informe de presunta responsabilidad administrativa, la contestación o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa antes del cierre de instrucción; y aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado. (Ciudadano).

## **5. Derecho a que la investigación, la sustanciación y la resolución de un procedimiento administrativo, se realice por distinta instancia.**

Dispone de manera categórica la última parte de la fracción III, del artículo 3 de la LRACDMX que la función de la autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una autoridad investigadora. Esto quiere decir que quien lleve la investigación, no puede ser la misma autoridad que sustancie el procedimiento de responsabilidades. Además, la autoridad que resuelva un pro-

cedimiento, tampoco puede ser la misma que sancione, pues el glosario de términos del propio artículo 3 a que me he referido, distingue claramente entre estas tres instancias, que para el Sistema Local Anticorrupción, implicará que las contralorías internas o instancias equivalentes cuenten con áreas diferentes de investigación y substanciación del procedimiento, además de contar con una unidad de responsabilidades a la que corresponderá resolver las conductas no graves, o bien, las que sean graves, necesariamente deberán resolverse por el Tribunal de Justicia Administrativa de esta ciudad.

Sin embargo, en el caso de la regulación legal vigente del Consejo de la Judicatura, esto no será posible, pues conforme a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia vigente, la facultad de investigación y sanción de las conductas irregulares de los servidores públicos del Poder Judicial, recae en la Comisión de Disciplina, mientras que los recursos por lo que se impugnan las determinaciones de la Comisión, se resuelven por el Pleno, con el somero detalle de que tanto la Comisión de Disciplina como el Pleno se integra por las mismas personas, es decir, los seis Consejeros presididos por quien también funge como Presidente del Tribunal Superior de Justicia de esta Ciudad.

Sin la intención de fijar ninguna postura específica respecto a cómo se deberá garantizar el derecho de los servidores públicos del poder judicial a que se les respeten los derechos citados en este apartado por el Consejo de la Judicatura, pues en su momento dicha situación deberá ser decidida por el Pleno del Consejo, desde una postura muy personal y como mera integrante del mismo, creo que será necesario replantear la organización interna del Consejo, para crear las tres instancias previstas en la LRACDMX y cumplir con sus determinaciones, de tal manera que

la instancia que investigue, no sea la misma instancia que substancie tu procedimiento y que, quien sancione conductas graves, no sea la misma que substanció el procedimiento.

Como vemos, esta reflexión que presento hoy a Ustedes, es una primera aproximación a los diversos retos que estaremos enfrentando quiénes tendremos a nuestro cargo aplicar el nuevo marco jurídico en materia del Sistema Local Anticorrupción. No parece que vaya a ser una tarea fácil, pero sin duda aún queda mucha tinta por estampar en diversos documentos que vayan dando orden y aplicación a este nuevo sistema.



## Dr. Arturo Vázquez Espinosa



Doctor en Derecho, Maestro en Amparo y Lic. en Derecho, egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, candidato a Doctor en Administración Pública, cuenta con diversos diplomados, Abogado Postulante, Presidente de la Organización no Gubernamental Alianza Jurídica, Asesor externo de diversos despachos jurídicos, apoderado jurídico de diversas empresas, académico a nivel licenciatura y posgrado de la Universidad de Sahagún, Universidad Latinoamericana, Universidad del Valle de México y Universidad Nacional Autónoma de

México, entre sus publicaciones se encuentran la “Enseñanza del Derecho en la Formación del Jurista”, “Fiscalización Gubernamental”, “Las Entidades de Fiscalización Superior como Órganos Autónomos de Control Constitucional”, “Análisis de la Reforma Constitucional Anticorrupción y “Transparencia y Fiscalización como Eje de la Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción”, actualmente ocupa el cargo de Titular de la Unidad Técnica Sustantiva de Fiscalización Especializada y de Asuntos Jurídicos, en la Auditoría Superior de la Ciudad de México.

# TRANSPARENCIA Y FISCALIZACIÓN COMO EJES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN

**E**l Carcinoma de la corrupción es considerado hoy en día por los diversos actores internacionales como uno de los mayores retos socio-políticos, fenómeno de preocupación universal que ha conjuntado el pronunciamiento de la Comunidad Internacional, en específico de la Organización de Naciones Unidas, del Banco Interamericano de Desarrollo Económico y el Fondo Monetario Internacional; su metástasis en las esferas gubernamentales y privadas, constituye un lastre en el desarrollo económico y social del Estado, cuyo costo desde la óptica macroeconómica incrementa el precio de bienes y servicios, desalienta la calidad en la producción e inhibe la inversión; al conformar un crisol que merma el crecimiento sostenido y propicia que el sector privado recurra a la informalidad.

Socialmente incrementa la desigualdad y exclusión de los más necesitados; genera el crecimiento de la burocracia deficiente y carente de ética pública; amen de desarrollar en paralelo la proliferación mercenaria de redes parasitas de gestores, que colu-

didados con servidores públicos mercantilizan la gestión gubernamental, lo que le resta credibilidad a la autoridad y erosiona su legitimidad.

Como reflejo del ejercicio indebido del poder, por regla general se asocia a la gestión pública, cuyos actores respaldados en la autoridad conferida, en aras de obtener un beneficio, condicionan la aplicación de la ley, o bien se abstienen de hacerlo, al anteponer de manera directa o indirecta el interés personal al público, en colusión con el sector privado, cuyos actores en gran parte son coparticipes de su génesis.

Nuestra sociedad demanda salvaguardar la Buena Gobernanza como directriz característica de los regímenes democráticos, a través de un sistema armónico de Transparencia y Fiscalización, en el que concurren paralelamente al control gubernamental formal la evaluación permanente de la Gestión Pública que ejerce la ciudadanía a través del acceso irrestricto a la información que genera y resguarda el Estado, que por principio básico debe ser de carácter público, al superar sofismas que pretenden justificar su secrecía y opacidad al argumentar cuestiones de Arcana Imperii y secretismo del poder político de índole autoritario.

Al comprender que los objetivos del acceso a la información radican en facilitar sin distinción elementos veraces para evaluar el actuar de la autoridad y fomentar el análisis objetivo de su contenido por parte de la ciudadanía, se estimula la Cultura de la Transparencia y la Ética Pública, con base en la sana crítica de la gestión pública.

Normar el acceso a la información que genera y resguarda el Estado como deber de los órganos públicos, concibe a la Transparencia como medio de control gubernamental de esencia civil vinculante en la toma de acciones y definición de políticas públicas, e impulsa el tránsito de la gobernabilidad clásica a la gobernanza contemporánea que se caracteriza por incentivar la participación activa de la sociedad civil que nuestra nación anhela; contexto en el que la transparencia y fiscalización gubernamental consagran a la Rendición de Cuentas, como el deber de todo servidor público de informar, explicar, y justificar fidedignamente su desempeño ante instancias competentes y/o la ciudadanía; instrumentos de control gubernamental vertical y horizontal, cuya noción, suelen confundirse al vincularse con el derecho a la información veraz, completa y oportuna, a través del **“acceso a la información de órganos públicos y políticos al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión, para que los interesados puedan revisarla y analizarla; sin que ello implique formalmente una rendición de cuentas”**.<sup>1</sup>

Como podrá apreciarse, la rendición de cuentas de manera formal se traduce en la responsabilidad del gobernante de informar y brindar el acceso a la información relacionada con su desempeño, con la finalidad de conformar un sistema de evaluación de resultados y generar elementos objetivos para determinar el grado de desarrollo democrático del Estado; como lo refleja el índice de corrupción de Transparencia Internacional, al establecer que los Estados con menor nivel de corrupción cuentan con un sistema de rendición de cuentas vertical que se complementa con

<sup>1</sup> UGALDE, Luis Carlos. La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales. (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas). Editorial: Auditoría Superior de la Federación. México. Agosto de 2002. Pág. 10.

instancias de vigilancia horizontal de esencia ciudadana, como es el caso de la opinión pública, la sociedad civil y los medios de comunicación; cuyo objetivo radica en conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes, al regular que todo gobernante sea sujeto de responsabilidad, con base en la evaluación de su eficacia, honestidad y profesionalismo, determinando legítimamente su ratificación o sanción a través de la remoción, destitución e inhabilitación.

Al fomentar un ambiente de transparencia se facilita el escrutinio de la información pública y se permite que toda persona revise, verifique y evalúe el actuar de la autoridad, al igual, que se conforma, un medio de control gubernamental ciudadano capaz de formular propuestas para reorientar la toma de acciones, asignación de recursos y sancionar irregularidades, como engranaje del eficaz combate de la corrupción y detonante del desarrollo económico; sustentado en un sistema jurídico que garantiza el control del ejercicio del poder a través de un gobierno abierto que define estrategias que tutelan el bienestar común y establecen prioridades, actividades, metas e indicadores con base en el cumplimiento de objetivos; fomentando de esta manera, la adopción de acciones correctivas para adecuar procesos que permitan fortalecer y consolidar avances en la gestión pública como eje de dirección con base en la cultura de la rendición de cuentas y responsabilidad compartida, en cuya esencia el sigilo o reservas legales no son oponibles.

Para tal efecto consideramos, que para garantizar que los funcionarios y órganos públicos rindan cuentas, es necesario que:

- Les dote de estructuras que garanticen el desempeño adecuado de sus operaciones.
- Definan claramente sus objetivos, metas y programas específicos.
- Implementen sistemas confiables de registro de información que faciliten su acceso y oportuna difusión.
- Regule jurídicamente la obligación de rendir cuentas.

La transformación constitucional en materia de Transparencia, Rendición de Cuentas, Fiscalización Pública e investigación y Sanción de Responsabilidades vinculadas al ejercicio público, responde al reclamo ciudadano de combatir de manera integral la corrupción y abatir la impunidad, a través del diseño de sistemas de:

- Información y transparencia de fácil acceso que proporcionan incondicionalmente elementos de análisis crítico objetivo respecto de la gestión pública conformando un vínculo de control de la autoridad en la toma de acciones y definición de políticas públicas que incentiva la participación ciudadana.
- Coordinación y colaboración armónica de las instancias gubernamentales federales y locales en el engranaje del combate a la corrupción, que supera el distanciamiento y abismo jurídico existente, que lejos de conferir eficacia a la fiscalización e investigación de la gestión pública, fomentó la impunidad y el esparcimiento de conductas irregulares de servidores públicos y particulares, ante la ausencia de instrumentos jurídicos que facilitaran su investigación y debida sanción, como es la legitimidad procesal activa para ejercer acciones Constitucionales y Legales en defensa de la hacienda pública.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su Glosario conceptual, define a la fiscalización como el **“mecanismo sinónimo de inspección, vigilancia, seguimiento, auditoría, supervisión, control y/o evaluación, que significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto”**,<sup>2</sup> lo que le confiere el carácter de medio de control gubernamental formal, a través del cual se evalúa la legalidad, eficiencia, eficacia y ejecución de la gestión pública, así como el actuar de los servidores vinculados a su ejercicio; jurisprudencialmente, se le concibe como la función “que evalúa el desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto, así como, el resultado de la gestión financiera posterior a la conclusión de los procesos correspondientes de los entes públicos, cuya irregularidad puede dar lugar a fincar responsabilidades y a la imposición de sanciones resarcitorias; atribución que se sujeta al principio de anualidad, que como reflejo de seguridad jurídica, limita el objeto de la revisión a las actuaciones verificadas en el ejercicio anual auditado; salvo excepciones que expresamente y de manera específica se procedan,”<sup>3</sup> premisa que quedó superada con la Reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, al suprimir de nuestra Carta Magna los Principios de Anualidad y Posterioridad que restringían la Revisión de la Cuenta Pública al periodo y conclusión del ejercicio en revisión.

---

2 MANJARES Rivera, Jorge. La construcción democrática de la rendición de cuentas y fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001, Editorial: Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio Llave. México. 2003. Pág. 57.

3 VÁZQUEZ Espinosa, Arturo. AUTONOMÍA TÉCNICA Y DE GESTIÓN DE ÓRGANOS FISCALIZADORES, ponencia en las II Jornadas de Capacitación, Región Sureste A.S.O.F.I.S. Mérida, Yucatán; septiembre 4 de 2009; concepto derivado de los Criterios Jurisprudenciales con números de Registro IUS 167572, 171927, 173949, 173935, 177363, 177701, 178061, 178001, y 182887. CD. IUS SCJN.

Del análisis de lo expuesto, podemos afirmar que fiscalización en sentido amplio, reviste el “mecanismo de control que implica genéricamente acciones de inspección, vigilancia, seguimiento, auditoría, supervisión, control y evaluación”, en tanto que, en sentido estricto, desde el punto de vista público se traduce en el “ejercicio de facultades, cuyo objeto esencialmente consiste en determinar y/o evaluar:

- El desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto.
- El resultado de la gestión financiera posterior a la conclusión de los procesos correspondientes de los entes públicos, cuya irregularidad puede dar lugar a fincar responsabilidades e imposición de sanciones resarcitorias.
- La Exactitud y justificación legal de los egresos e ingresos.
- La promoción de responsabilidades derivadas de acciones u omisiones de servidores públicos en el manejo y administración del patrimonio público.
- La determinación de Responsabilidades Resarcitorias por daños a la Hacienda Pública.
- Lo que impone a todo sujeto fiscalizado brindar el apoyo y colaboración que se requiera en revisiones, visitas e inspecciones; así como proporcionar incondicionalmente información y documentación.

La laxitud de la normatividad fomentó el distanciamiento de las instancias de control gubernamental y generó duplicidad de autoridades, que en lugar de dinamizar el combate a la corrupción,



obstaculizó su debido funcionamiento, como es el caso, de la legislación en materia de responsabilidades de servidores públicos, que lejos de coadyuvar en el proceso de fiscalización pública le resta eficacia al inhibir la coordinación entre instituciones fiscalizadoras y responsables de fijar responsabilidades, al vedar legitimidad procesal a los órganos de fiscalización para intervenir en la preparación, instrucción y desahogo de los procedimientos respectivos; ámbito en el que se demanda participación activa de instancias vinculadas con la investigación, sustento y sanción de responsabilidades de servidores públicos y particulares relacionados con la función gubernativa; por ende, se requiere garantizar bases de coordinación de los tres órdenes de gobierno; así como, definir los ámbitos de competencia en materia de obligaciones, causales de responsabilidad, procedimientos de investigación y sanciones, a fin de implementar mecanismos de control que inhiban los altos índices de discrecionalidad, cuyo impacto se traduce en fuente de impunidad, cuyo crisol se genera, en gran parte a causa de marcos normativos obsoletos rebasados en su totalidad por la diversidad de criterios en la aplicación e instrucción de procedimientos de responsabilidades, en cuya tramitación concurren situaciones que restan eficacia a la labor de los órganos de fiscalización, como es:

- Indebida acreditación y valoración de elementos constitutivos de las causales en que se sustenta la responsabilidad.
- Falta de vinculación normativa de la conducta que se atribuye al probable responsable.
- Evidencia carente de sustento o insuficiente.
- Valoración aislada e incongruente de la evidencia de la irregularidad respecto del marco jurídico funcional del servidor público, absteniéndose de acreditar el nexo de causalidad y

el respectivo tramo de responsabilidad.

- Incorrecta fundamentación y motivación de citatorios, diligencias, delegación de atribuciones y resoluciones.
- Ausencia de normas adjetivas idóneas y ambigüedad de ordenamientos supletorios.
- Sustento de irregularidades en normas y criterios de índole laboral, penal y civil; apartándose del ámbito administrativo al omitir vincular los hechos con atribuciones y facultades propias del servidor público, ya sea, por inexistencia de norma aplicable, o bien, por no encontrarse publicada y por ende vigente.
- Leyes obsoletas, superadas jurisprudencialmente, y desconocimiento de criterios interpretativos.
- Falta de coordinación y colaboración entre instituciones y/o personas, que promueven el inicio del procedimiento ante los órganos y autoridades que investigan y sancionan, dando pauta a la pluralidad de criterios de discrecionalidad y extinción del plazo de prescripción.
- Requisitos de procedibilidad específicos, cuyo ejercicio se encuentra bajo la Potestad de Titulares de Entes Públicos afectados y del Superior Jerárquico del presunto responsable, como sucede en acciones u omisiones, relacionadas con delitos perseguibles por querrela de parte, como es el caso del abuso de confianza y fraude; así como acciones derivadas de incumplimientos contractuales.
- Falta de Legitimidad de los Órganos de Control Gubernamental, para intervenir en Procesos de Responsabilidades, Resarcitorios y Procesos Penales.
- Ausencia de reglas expresas de suplencia y delegación de facultades de Autoridades encargadas de instruir y resolver

el procedimiento; provocando la intervención en los procedimientos de funcionarios en auxilio, que carecen de atribuciones formales para intervenir, viciando el procedimiento, como es el caso de la suscripción de oficios citatorios, desahogo de audiencias y emisión de Resoluciones.

- Falta de un Servicio Profesional en Materia de Responsabilidades, con definición de perfiles congruentes en materia de investigación, control gubernamental, auditoría, responsabilidades y sanciones.
- Falta de homogeneidad normativa de causales de responsabilidad, al limitarse el catálogo vigente al señalar conductas imprecisas y genéricas.
- Inexistencia de normatividad y procedimientos para sancionar a particulares vinculados con servidores públicos.
- Falta de legitimidad de los Órganos de Control Gubernamental, para promover acciones para demandar el cumplimiento de obligaciones contractuales.
- Falta de medios de defensa en favor de los Órganos de Control Gubernamental para impugnar Resoluciones.
- Falta de instrumentos legales idóneos para obtener evidencia que acredite los hechos en que se sustenta la responsabilidad.

Resulta de vital trascendencia la expedición de ordenamientos armónicos que regulen congruentemente procedimientos de auditoría, investigación y sanción, a fin de consolidar un sistema jurídico disciplinario que reconozca a los órganos de control gubernamental legitimidad para intervenir con el carácter de coadyuvantes en los procedimientos disciplinarios de sanción, resarcitorios y penales, así como para ejercer acciones legales y constitucionales en defensa del patrimonio público, a fin de superar obstáculos que

en la praxis se generan derivado del incumplimiento de contratos, reclamo de penas convencionales, garantías, fianzas e ilícitos, consolidando el debido proceso en favor de los presuntos responsables y la equidad procesal en favor de los órganos vinculados con la investigación y sustento de irregularidades.

Al considerarse a la corrupción como un fenómeno de impacto sociocultural, en el que concurren factores de diversa índole, como la necesidad económica y la deformación axiológica; que no hacen distinción de ideología, régimen y credo, debemos trabajar en la conformación de una política integral de prevención mediante la cimentación de la cultura de la honestidad, la profesionalización del servicio público; escenario en que han de participar el sistema educativo y los medios de comunicación como canales idóneos para la conformación de una sociedad éticamente asertiva en la que la autoridad asuma el compromiso de implementar acciones de control para evaluar y detectar áreas de riesgo; amen de conferir a la Sociedad Civil la oportunidad de ser coparticipes en el diseño de un sistema que consolide las bases de la Buena Gobernanza, que consagre como directriz la mística por el Servicio Público de calidad comprometido con la transparencia, la Ética, la Profesionalización y la fiscalización como ejes rectores de la Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, en que todos, absolutamente todos somos corresponsables en el crisol demócrata de nuestra nación.

## Mtro. Juan Carlos Ávila López



Licenciado en Derecho por la **Universidad Nacional Autónoma de México**. Maestro en Derecho Procesal Penal con Especialidad en Juicios Orales por el **Centro de Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Criminológicas**. Titulado como especialista en Amparo y Garantías Constitucionales por el **Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE)**.

En 2015 cursó el “Diplomado en Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción” en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). En el mismo instituto tomó el curso de “Auditoría Legal como Medio de Prevención de Sanciones y Delitos Empresariales”.

En julio de 2015 asistió al “5to. Congreso Internacional de Derecho Disciplinario” en Bogotá, Colombia con el propósito de conocer y comparar el nuevo régimen en materia disciplinaria implementado en Colombia.

En 1998 comenzó su trayectoria como servidor público en la Delegación Xochimilco como Jefe de la Uni-

dad de Amparos y Juicios Contenciosos, cargo que también desempeñó en la Delegación Iztapalapa de 2000 a 2002.

En 1999 se desempeñó como Jefe de la Unidad Departamental de Normatividad y Vigilancia en la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica, coordinando la supervisión de los 36 juzgados cívicos del Distrito Federal e instrumentando los procedimientos disciplinarios en contra de los servidores públicos de los juzgados cívicos, a efecto de remitir los expedientes integrados a la Contraloría General para la imposición de las sanciones correspondientes.

Desde enero de 2015 se desempeña como Director General de Asuntos Jurídicos y Responsabilidades de la Contraloría General del Distrito Federal.

Ha impartido cursos al personal de las áreas jurídicas de las contralorías internas tales como “*Estructura de las Resoluciones Administrativas*” y “*Elementos que integran la Falta Administrativa de los servidores públicos*” y se desempeña como docente en el Centro de Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Criminológicas, impartiendo la materia de Amparo.

En el año 2016 participó como expositor en el Proceso de Certificación de Contralores Internos de la Contraloría General de la Ciudad de México siendo el responsable del Módulo de Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Ciudad de México.

Representó a la Contraloría General de la Ciudad de México en el Primer Congreso Nacional de Derecho Disciplinario en Tabasco.

# LA IMPORTANCIA DE DOTAR DE LEGITIMIDAD PROCESAL AL CIUDADANO EN EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN Y DE SANCIÓN DE FALTAS ADMINISTRATIVAS EN EL NUEVO RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

**C**on anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el mes de julio de 2017, los derechos de la ciudadanía para formular denuncias por posibles faltas administrativas de servidores públicos, para coadyuvar en la investigación y en el respectivo procedimiento de sanción prácticamente eran inexistentes.

Tan solo en los años 2016 y 2017, **menos del 3%** de los procedimientos administrativos sancionatorios instrumentados por la Contraloría General de la Ciudad de México en contra de servidores públicos tuvieron como origen una denuncia ciudadana, de

tal forma que el resto de procedimientos (97%) fueron producto de observaciones de auditoría u otros procesos de fiscalización de entes externos como la Auditoría Superior de la Federación, Auditoría Superior de la Ciudad de México o bien denuncias presentadas por entes públicos como el INFO DF., es decir que de facto, el monopolio del ejercicio de la potestad investigadora y punitiva de las faltas administrativas de los servidores públicos correspondía a los propios órganos del Estado.

Una de las explicaciones a ese porcentaje mínimo de procedimientos de responsabilidad administrativa iniciados a instancia ciudadana puede encontrarse en el hecho de que si bien el derecho a denunciar conductas irregulares de los servidores públicos era reconocido para los particulares<sup>1</sup>, el ejercicio de tal derecho era ineficaz, pues inclusive la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable en la Ciudad de México hasta julio de 2017, únicamente obligaba a la administración pública a establecer unidades receptoras de quejas y denuncias de fácil acceso y que se respetara el derecho a la formulación de las mismas.

En los procedimientos de investigación y de sanción previstos en la ley mencionada, misma que data del año 1982, no se

---

1 Artículo 49.- En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente. La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

Artículo 50.- La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

Incurre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhíba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten.

le reconocía al ciudadano el derecho a coadyuvar en las investigaciones derivadas de su queja o denuncia, tampoco a aportar y desahogar pruebas, a inconformarse con el resultado de la investigación y le estaba vedada la posibilidad de impugnar las omisiones de las contralorías internas en las investigaciones de responsabilidad administrativa, existiendo inclusive criterios del Poder Judicial de la Federación que así lo confirmaban<sup>2</sup>.

El no reconocer el derecho de los ciudadanos a coadyuvar en los procedimientos de investigación y de sanción de posibles actos de corrupción no es un tema menor; representaba negar tácitamente que las faltas administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos producen víctimas, teniendo tal carácter no solamente los servicios públicos o la administración pública, sino que puede trascender a la esfera de los particulares y que ese particular como víctima no tenía el derecho a un recurso eficaz para impulsar, por un lado, la sanción de la falta cometida por un servidor público y por otro que los daños o perjuicios que se le pudiera causar fueran resarcidos.

En el ámbito del derecho internacional, el 29 de marzo de 1996 México suscribió la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada por la Conferencia Especializada sobre Corrupción de la Organización de los Estados Americanos. En su artículo III, apartados 8 y 11 la Convención establece que los Estados signantes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para proteger a los

---

2 Tesis aislada VI.1o.A.279 A, que se publicara en la página 1639 del Tomo XXX, Octubre de 2009 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta bajo el rubro: RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD DE INICIAR EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR RESPECTIVO.



funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno así como mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

Adicionalmente, durante la 21ª Reunión del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del cual el Estado Mexicano es parte, se adoptó **La Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos**.<sup>3</sup> De acuerdo con el artículo 1º de dicha ley modelo, su objeto es establecer en los Estados adheridos las normas, procedimientos y mecanismos para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción, susceptibles de ser investigados y sancionados administrativa o penalmente, y para proteger al funcionario público o a cualquier persona que, de buena fe, denuncie dichos actos o testifique sobre los mismos. Se establecen a favor del denunciante medidas de protección básicas, (artículo 7º), procedimientos modelo de recepción de denuncias, (artículo 10º), medios de impugnación (artículo 36º) y responsabilidad civil a favor de denunciantes (artículo 43º).

En diverso foro internacional, durante su intervención en la mesa redonda sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos celebrada en el 22º

---

<sup>3</sup> Accesible en la siguiente dirección electrónica: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley\\_modelo\\_proteccion.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_proteccion.pdf) (fecha de consulta: el 14 de marzo de 2018).

periodo de sesiones el 13 de marzo de 2013 en Ginebra, Suiza,<sup>4</sup> la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos **Navi Pillay** señaló que la corrupción vulneraba los principios básicos de los derechos humanos relacionados con la transparencia, la rendición de cuentas, la no discriminación y la participación significativa y que, a la inversa, cuando esos principios se defendían y aplicaban, eran el medio más eficaz de lucha contra la corrupción.

No obstante la adopción de diversos compromisos internacionales por parte del Estado Mexicano en los que se obligaba a implementar medidas específicas que garantizaran el legítimo derecho de los ciudadanos a denunciar faltas administrativas de los servidores públicos, ello no se vio reflejado de forma eficaz sino hasta la promulgación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, siendo dicha ley fruto de la reforma a los artículos 108, 109 y 113 constitucionales del 27 de mayo de 2015.

La referida ley general se promulgaba en el marco de la reforma constitucional que establecía el Sistema Nacional Anticorrupción, sistema cuya regulación normativa se reconoce como resultado del impulso ciudadano dirigido a establecer instituciones e instrumentos eficientes que dieran respuesta al problema de la corrupción en nuestro país.

A nivel local, el 5 de febrero de 2017 se publicó la primera **Constitución Política de la Ciudad de México**. Dentro de sus principios rectores se encuentra el derecho a la buena adminis-

4 ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, Informe resumido acerca de la mesa redonda sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos , accesible en la siguiente dirección electrónica: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session5/G1313231s.pdf> (fecha de consulta: el 14 de marzo de 2018).

tración de los habitantes de esta ciudad, estableciéndose en su artículo 6° que toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación. En el artículo 61 de la Constitución Política de la Ciudad de México se establece a su vez que todos los entes públicos de la Ciudad de México contarán con órganos internos de control y que dentro de sus objetivos se encuentran el recibir, dar curso e informar el trámite recaído a las denuncias presentadas por la ciudadanía o por las Contralorías Ciudadanas en un plazo que no deberá exceder de veinte días hábiles y **reconoce por primera vez** el derecho de los ciudadanos a impugnar las determinaciones de los órganos internos de control.

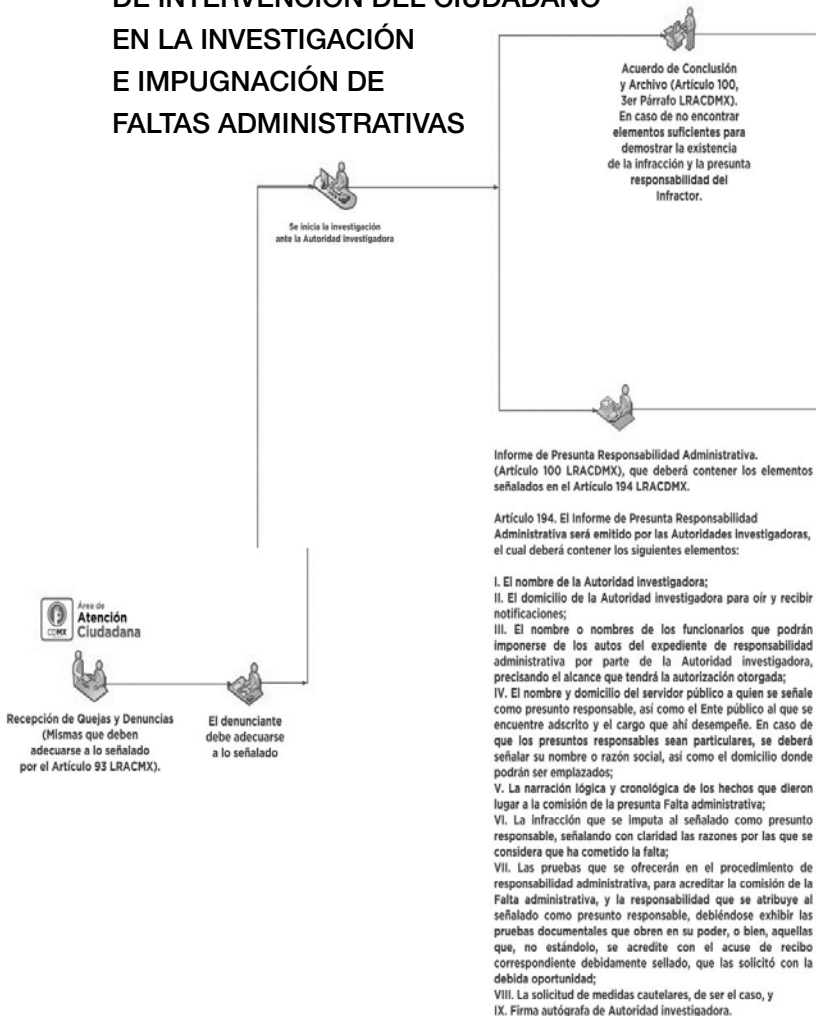
El primero de septiembre de 2017 se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México la **Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México**. Con el inicio de vigencia de dicha norma se cumplían en la también Capital del País con una parte importante de los compromisos internacionales que obligaban a establecer mecanismos eficaces para que los ciudadanos ejercieran su derecho a denunciar irregularidades administrativas de los servidores públicos.

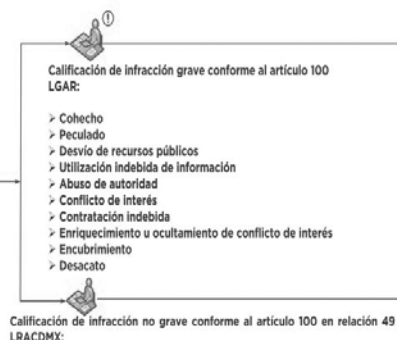
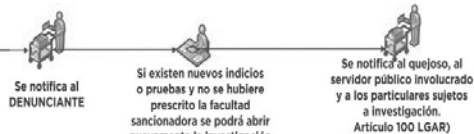
Los aspectos relevantes que se observan en dicha norma a favor del denunciante son:

- Se establece que la acción investigadora de las autoridades competentes sea impulsada por denuncias ciudadanas. (*Artículo 91*) **Con ello se cumple con el artículo 1° de la Ley Modelo del Mecanismo Anticorrupción de la OEA - MESICIC.**

- La denuncia puede ser anónima y se garantiza la confidencialidad del denunciante. *(Artículo 91)* **Con ello se cumple con el artículo III apartado 8 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada por la Conferencia Especializada sobre Corrupción de la Organización de los Estados Americanos y con los artículo 6º y 9º de la Ley Modelo del Mecanismo Anticorrupción de la OEA – MESICIC.**
- Se incorporan nuevas tecnologías dentro de los mecanismos de presentación y captación de denuncias tales como el internet. *(Artículos 92 y 93)* **Con ello se cumple con el artículo 55 de la Ley Modelo del Mecanismo Anticorrupción de la OEA – MESICIC.**
- Establece a favor del denunciante el derecho a impugnar el acuerdo de conclusión y archivo por falta de elementos para fincar responsabilidad, la calificación de falta no grave, la admisión o desechamiento del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, admisión o desechamiento de pruebas y el sobreseimiento. *(Artículos 101, 102, 213)* **Con ello se cumple con los artículos 36 y 37 de la Ley Modelo del Mecanismo Anticorrupción de la OEA – MESICIC.**
- Se le reconoce al ciudadano denunciante el carácter de parte procesal (Artículo 116).

# DIAGRAMA DEL PROCESO DE INTERVENCIÓN DEL CIUDADANO EN LA INVESTIGACIÓN E IMPUGNACIÓN DE FALTAS ADMINISTRATIVAS

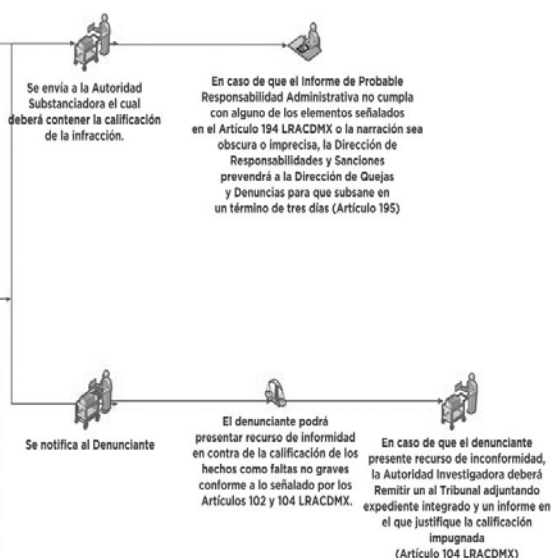




Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

- I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley;
- II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente Ley;
- III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público. En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente Ley;
- IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley;
- V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;
- VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte, y
- IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del Órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad.

Para efectos de esta Ley se entiende que un socio o accionista ejerce control sobre una sociedad cuando sean administradores o formen parte del consejo de administración, o bien conjunta o separadamente, directa o indirectamente, mantengan la titularidad de derechos que permitan ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital, tengan poder decisorio en sus asambleas, estén en posibilidades de nombrar a la mayoría de los miembros de su órgano de administración o por cualquier otro medio tengan facultades de tomar las decisiones fundamentales de dichas personas morales.



## **Aspectos prácticos que derivarán de la legitimidad procesal del ciudadano en los procesos de investigación y de sanción de responsabilidades administrativas.**

La aplicación del nuevo procedimiento de responsabilidades administrativas en la Ciudad de México implica un cambio de paradigma; se mencionaba en líneas precedentes que en el sistema anterior el monopolio de la investigación y sanción de faltas administrativas era ejercido por el propio Estado, siendo ello de tal forma que lo que no se decidía auditar o fiscalizar simplemente permanecía en la opacidad; no existían instrumentos ciudadanos que permitieran un real impulso a la actividad investigadora y sancionadora.

Bajo el nuevo modelo de procedimientos de responsabilidad administrativa el ciudadano será un elemento que no solo podrá activar la función investigadora, sino que además podrá cuestionar y objetar las determinaciones de los órganos internos de control. Ello sin duda abona en el combate a la impunidad.

A continuación expongo un par de notas a manera de cuestionamientos, como ejemplo de que en el desarrollo del nuevo sistema se irán presentando, cuya mejor respuesta será atender a una ponderación de derechos, a un sistema más eficaz o eficiente de gestión de las denuncias, etc.

- Una investigación de una presunta falta administrativa puede iniciar con motivo de una denuncia ciudadana, pero puede trasladarse a una investigación de oficio si la denuncia ciudadana no reúne los elementos establecidos en la ley, sin embargo ¿el ciudadano denunciante conserva sus derechos como parte procesal aun cuando su denuncia fue deficiente?

- En virtud de que el término para impugnar la calificación de una falta (5 días) es mayor al término con el que cuenta la autoridad substanciadora para iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa (3 días) ¿debe suspender el inicio del procedimiento de responsabilidad cuando tenga noticia de la interposición del recurso aún cuando la ley no lo establezca?

## **CONCLUSIONES**

Considero que incorporar como parte procesal a los ciudadanos en los procedimientos de denuncia, de investigación y de sanción de faltas administrativas es un importante avance, no solo a nivel local sino que tal y como se mencionaba anteriormente, con la implementación de instrumentos de participación ciudadana se atienden en forma eficiente los compromisos asumidos ante organismos internacionales.

Los resultados de ese nuevo modelo de procedimiento no deben esperarse a largo plazo, debe ser medido de forma permanente y sistemática, el porcentaje de procedimientos disciplinarios impulsados por la actividad ciudadana debe verse incrementado. Tampoco debe extrañarse que al igual que en la vía judicial se implemente el litigio estratégico en materia de responsabilidades como una forma de hacer valer derechos colectivos. Bienvenida la participación efectiva de la ciudadanía a través del ejercicio de derechos subjetivos que coadyuve y vigile que el control interno, los mecanismos preventivos y sancionatorios de faltas administrativas permitan el adecuado ejercicio del servicio público.



## Dr. Jorge Antonio Mirón Reyes



Nació en la Ciudad de México. Es egresado de la Universidad Autónoma Metropolitana donde cursó la Licenciatura en Derecho, realizando posteriormente estudios de Maestría en el área de las Ciencias Jurídico-Penales y Doctorado en Ciencias Penales y Política Criminal en el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Tiene un Máster Internacional por la Universidad de Barcelona, a través de la Universidad Autónoma Metropolitana. DOCTOR HONORIS CAUSA, por el Instituto Nacional de Estudios de Derecho Social, Centro de Capacitación Académica y Jurídica del Consejo Nacional de organizaciones AC y APN y la Comisión de migrantes del Senado de la República Asimismo, ha cursado diferentes especialidades en la Universidad Panamericana, en el área de Amparo, Derecho Constitucional, y Derecho Administrativo; además de cursos complementarios entre los que destacan "La Problemática Especial del Juicio de Amparo", "Primer Curso Internacional de Derecho Penal y de Derecho Procesal Penal", "Cursos de Actualización de Amparo", "Jornada de Actualización Jurídica", impartidos por la Universidad Nacional Autónoma de México; Seminario "Estudio sobre la Ley de Extinción de Dominio del Distrito Federal", Organizado por el Instituto de la Judicatura Federal – Escuela Judicial y el Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal"; así como el Curso de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es profesor en diversas Universidades e Instituciones académicas del país, como la Universidad Autónoma Metropolitana, el Instituto de Especialización Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la Universidad Autónoma de Tlaxcala, el Instituto Nacional de Ciencias Penales, la Universidad Latinoamericana, la Universidad Tecnológica de México, el Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California. El Instituto de Estudios Superiores en Derecho Penal A. C., Universidad de Estudios de Posgrado en Derecho, Instituto Nacional de Desarrollo Jurídico, Instituto de Formación Pro-

fesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como en la Facultad de Estudios Superiores de ACATLÁN, y en la División de Estudios de Posgrado, ambos de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ha sido Sindical en el Ceneval, A. C., para los exámenes de licenciatura y maestría en derecho. Miembro de Comités Tutorales en el Área de "Derecho Constitucional y Amparo", de la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán.

Es autor del Libro "El juicio de amparo en materia penal", editorial Porrúa, tercera edición México, 2011, y de diversos artículos, entre los que destacan: La reforma de justicia penal, El amparo contra leyes, El Amparo en materia de víctimas del delito, Hacia una nueva Ley De Amparo, Situación de la mujer detenida durante la Etapa de la averiguación previa y prisión preventiva, La acción penal privada, Ataques a la vida privada y a la intimidad frente al derecho de acceso a la información, Los Derechos de las víctimas y ofendidos por el delito a partir de la Reforma Constitucional, Extinción de dominio como una forma de golpear las organizaciones delictivas.

Se ha desempeñado en diversos cargos públicos entre los que figuran el de Subdirector de Consignaciones en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; Subdirector de Control de Procesos en la misma Procuraduría; Subdirector en la Primera Visitaduría General de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; Asesor del C. Procurador General de la República; Director de Amparo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación, Director de Control Técnico de Amparo Metropolitano de la Dirección General de Amparo de la Procuraduría General de la República, Delegado de la Procuraduría General de la República en el Estado de Jalisco, Secretario General Académico del Instituto Nacional de Ciencias Penales, Director General de Análisis y Apoyo a la Investigación en la Subprocuraduría Especial del Caso Colosio, Director General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial, Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales, Director General de la Tercera Visitaduría de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Abogado General del Instituto Politécnico Nacional, Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

A partir de agosto del 2008 se integró a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal desempeñando el cargo de Director General Jurídico Consultivo y de Implementación del Sistema de Justicia Penal, Coordinador de la Unidad Implementadora del Sistema de Justicia Penal en el Distrito Federal y desde enero de 2012 se desempeña como Subprocurador Jurídico, de Planeación, Coordinación Interinstitucional y de Derechos Humanos.

# RESPONSABILIDAD PENAL EN MATERIA DE CORRUPCIÓN

**D**erivado de la publicación del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, el 27 de mayo de 2015, en el Diario Oficial de la Federación, se dio un cambio radical en esta materia, ya que ahora, el combate para erradicarla, será a través del Sistema Nacional Anticorrupción, quien sentará las bases de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, para prevenir, detectar y sancionar las faltas administrativas.

Dicha reforma constitucional, también tuvo injerencia en cuestiones relativas a la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación, la Ley del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, entre otras.

Por su parte, la Ciudad de México, para dar cumplimiento a esta reforma que desembocó en el proceso de implementación de los sistemas locales anticorrupción, publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el 1° de septiembre de 2017, un paquete de 6 leyes y 4 reformas y adiciones, que a saber son las siguientes:

**Leyes:**

1. Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México
2. Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México
3. Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración Pública de la Ciudad de México
4. Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México
5. Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México
6. Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México

**Reformas y adiciones:**

1. A la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México
2. A la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México
3. A la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
4. Al Código Penal para el Distrito Federal

Por lo que hace a este último ordenamiento, se reformaron los Títulos Décimo Octavo, referente a los delitos relacionados con hechos de corrupción contra el servicio público cometidos por servidores públicos; Décimo Noveno, relativo a los hechos de corrupción y delitos contra el servicio público cometidos por particulares; y, Vigésimo, concerniente a los hechos de corrupción y delitos en contra del adecuado desarrollo de la justicia cometidos por servidores públicos.

En virtud de lo anterior, y con la finalidad de evitar confusiones entre los delitos y las faltas administrativas graves, se presenta un cuadro que pretende esquematizar las diferencias entre ambos.

**Cuadro comparativo de delitos contenidos en el Código Penal para el Distrito Federal y faltas administrativas graves contenidas en la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México.**

**CÓDIGO PENAL PARA EL  
DISTRITO FEDERAL**

**DELITOS RELACIONADOS  
CON HECHOS DE  
CORRUPCIÓN CONTRA  
EL SERVICIO PÚBLICO  
COMETIDOS POR  
SERVIDORES PÚBLICOS**



**LEY DE RESPONSABILIDADES  
ADMINISTRATIVAS DE  
LA CIUDAD DE MÉXICO**

**FALTAS ADMINISTRATIVAS  
GRAVES COMETIDAS POR  
SERVIDORES PÚBLICOS**

- 
- Ejercicio ilegal
- Abandono del servicio público
- Abuso de autoridad
- Uso ilegal de la fuerza pública
- Coalición de servidores públicos
- Uso ilegal de atribuciones y facultades
- Intimidación
- Negación del servicio
- Tráfico de influencia
- Cohecho
- Peculado
- Concusión
- Enriquecimiento ilícito
- Usurpación de funciones públicas
- Denegación o retardo de justicia
- Prevaricación
- Delitos en el ámbito de la procuración de justicia
- Delitos cometidos en el ámbito de la administración de justicia
- Omisión de informes médico forenses
- Delitos cometidos en el ámbito de la ejecución penal
- Evasión de presos
- Cohecho
- Peculado
- Desvío de recursos públicos
- Utilización indebida de información
- Abuso de funciones
- Actuación bajo conflicto de interés
- Contratación indebida
- Enriquecimiento oculto
- Ocultamiento de conflicto de interés
- Tráfico de influencias
- Encubrimiento
- Desacato
- Obstrucción de la justicia

**DELITOS RELACIONADOS  
CON HECHOS DE  
CORRUPCIÓN CONTRA  
EL SERVICIO PÚBLICO  
COMETIDOS POR  
PARTICULARES**

**FALTAS ADMINISTRATIVAS  
GRAVES COMETIDAS POR  
PARTICULARES**

- Promoción de conductas ilícitas
- Cohecho
- Distracción de recursos públicos
- Desobediencia y resistencia de particulares
- Oposición a que se ejecute alguna obra o trabajos públicos
- Quebrantamiento de sellos
- Ultrajes a la autoridad
- Ejercicio ilegal del propio derecho
- Fabricación, comercialización y uso indebido de insignias y uniformes

- Soborno
- Participación Ilícita en Procedimientos Administrativos
- Tráfico de Influencias
- Utilización de Información falsa
- Colusión
- Uso Indebido de Recursos Públicos
- Contratación Indebida de ex personas servidoras públicas

## SANCIONES

<p style="text-align: center;"><b>CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL IMPUESTAS A SERVIDORES PÚBLICOS</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, IMPUESTAS A SERVIDORES PÚBLICOS POR FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES Y NO GRAVES</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prisión</li> <li>• Multa</li> <li>• Destitución</li> <li>• Inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos y cargo de elección popular, para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Ciudad de México.</li> </ul>	<p><b>Faltas administrativas graves</b></p> <p>Suspensión del empleo, cargo o comisión Destitución del empleo, cargo o comisión Sanción económica Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas Indemnización</p> <p><b>No Graves</b></p> <p>Amonestación pública o privada Suspensión del empleo, cargo o comisión Destitución del empleo, cargo o comisión Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas Indemnización a la Hacienda Pública de la Ciudad de México.</p>

IMPUESTAS A PARTICULARES	IMPUESTAS A PARTICULARES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prisión</li> <li>• Multa</li> <li>• Trabajo en favor de la comunidad</li> <li>• Semilibertad</li> <li>• Inhabilitación para desempeñar un cargo público o puesto de elección popular, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanción económica</li> <li>• Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas</li> <li>• Indemnización a la Hacienda Pública de la Ciudad de México</li> <li>• **Disolución de la sociedad respectiva</li> </ul>

\*\*Nota: Sanción administrativa para personas morales.

Derivado de lo anterior, se advierte que la responsabilidad en la que pueden incurrir las personas servidoras públicas, pueden constituir tanto delitos como faltas administrativas, por lo que, no deben confundirse, además, los primeros serán competencia de la Procuraduría General de Justicia en la Ciudad de México, a través de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, y las cuestiones administrativas lo serán del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México y la Auditoría Superior de la Ciudad de México.

Confiamos en que el sistema anticorrupción en la Ciudad de México, dé como resultado la desaparición de este tipo de conductas nocivas, y que se tenga un efectivo y eficiente acceso a los servicios públicos.



**CDMX**  
CIUDAD DE MÉXICO

**CapitalSocial** Por Ti

