



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NAYARIT

UNIDAD ACADÉMICA DE DERECHO

EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA APLICADO
AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL ÓRGANO DE
FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE NAYARIT

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:

LIC. BLANCA GERARDHY LICÓN ZEA

DIRECTORA DE TESIS:

DOCTORANDA ROCÍO VICTORIA A.
FLORES VELÁZQUEZ

SEPTIEMBRE, 2016



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE NAYARIT

UNIDAD ACADÉMICA DE
DERECHO

**El principio de presunción de inocencia aplicado
al procedimiento administrativo del Órgano
de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit**

Sustentante:

Lic. Blanca Gerardhy
Licón Zea

Directora de tesis:

Doctoranda Rocío Victoria A.
Flores Velázquez

Septiembre, 2016

DEDICATORIA

A mis padres, que con su amor y enseñanza, me hicieron ser la persona que soy, sembrando en mí las virtudes que se necesitan para vivir con anhelo y felicidad.

A mi hermana Dania, quien ha sido mi mayor motivación en la vida, gracias Dios por concederme la mejor de las hermanas.

A Coral y Stephanny, mis más grandes tesoros, gracias por dar sentido a mi vida.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Autónoma de Nayarit, mi casa de estudios, por formar a la profesionista que soy.

A mi maestra Rocío Flores, por su apoyo para la realización de esta investigación.

A Eligio Vázquez, por su cariño y por su apoyo incondicional y permanente, mi mayor cómplice en este trabajo.

A mi familia y amigos, por ser parte de esta aventura.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
--------------------	---

Capítulo primero

EL ESTADO Y SU POTESTAD PUNITIVA

1.1 Concepto y naturaleza de la potestad punitiva	1
1.1.1 La potestad punitiva del Estado en el derecho administrativo	4
1.1.2 La potestad punitiva del Estado en materia administrativa y su relación con el derecho penal	5
1.2 Teorías del derecho administrativo sancionador	8
1.3 Principios que rigen el derecho administrativo sancionador	9
1.3.1 Principios que la jurisprudencia ha reconocido como aplicables al derecho administrativo sancionador	11
1.4 Concepto y presupuestos de la responsabilidad	19
1.5 Tipos de responsabilidad de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	21
1.5.1 Responsabilidad política	24
1.5.2 Responsabilidad penal	28
1.5.3 Responsabilidad administrativa	30
1.5.4 Responsabilidad civil	32
1.5.4.1 Responsabilidad civil en sentido estricto	33
1.5.4.2 Responsabilidad patrimonial del Estado	34
1.5.4.3 Responsabilidad resarcitoria	35

Capítulo segundo

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.1	Concepto de procedimiento administrativo	40
2.2	Naturaleza, elementos y características del procedimiento administrativo	42
2.3	Sujetos del procedimiento administrativo	45
2.4	Objeto del procedimiento administrativo	47
2.5	Principios del procedimiento administrativo	48
2.6	Etapas del procedimiento administrativo	51
2.7	Procedimiento administrativo sancionador	54
2.7.1	Legitimación para incoar un procedimiento administrativo sancionador	56
2.8	Evolución del derecho administrativo sancionador	56
2.9	La infracción administrativa.....	57
2.10	La sanción administrativa	58
2.10.1	Elementos de las sanciones administrativas	59

Capítulo tercero

EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

3.1	Antecedentes de la presunción de inocencia en México.....	61
3.2	Concepto y naturaleza jurídica	71
3.3	La presunción de inocencia como principio, derecho fundamental y garantía.....	76
a)	La presunción de inocencia como principio	76
b)	La presunción de inocencia como derecho	78
c)	La presunción de inocencia como garantía	80
3.4	El carácter multifacético de la presunción de inocencia	81
3.4.1	La presunción de inocencia como regla de trato procesal.....	82

3.4.3 La presunción de inocencia como estándar probatorio o regla de juicio	89
3.4.4 La presunción de inocencia como principio informador	92
3.5 Formalidades esenciales del procedimiento	93

Capítulo cuarto

APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE NAYARIT

4.1 El Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit	95
4.1.1 Fundamento Constitucional	96
4.1.2 Competencia	100
4.1.3 Procedimientos substanciados	109
4.1.3.1 Substanciación del Procedimiento Administrativo Disciplinario	109
4.1.3.2 Substanciación del Procedimiento Resarcitorio	114
4.1.4 Recursos substanciados por el Órgano de Fiscalización Superior	117
4.1.4.1 Recurso de inconformidad	119
4.1.4.2 Recurso de reconsideración	121
4.2 Sistema Nacional Anticorrupción	123
4.3 El control y la fiscalización	128
4.4 La Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia y el procedimiento administrativo sancionador.....	134
4.5 La modulación del principio de presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador	140
CONCLUSIONES	159
FUENTES DE CONSULTA.....	161

INTRODUCCIÓN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación comenzó el 2014 entre otras cosas, con el estudio de la aplicación del Principio de Presunción de Inocencia al procedimiento administrativo sancionador, derivado de la contradicción de tesis 200/2013 que se suscitó entre la primera y segunda salas de ese alto tribunal, la discusión versó principalmente en la posibilidad de aplicar dicho principio a determinados procedimientos administrativos, en virtud de la analogía que guardan con el derecho penal y la potestad punitiva del Estado frente a los ciudadanos.

Es indiscutible que el principio de presunción de inocencia nace y se genera a la luz del derecho penal por sus características; sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que puede extenderse al derecho administrativo sancionador, pero ha de hacerse con matices y modulaciones. Ante tal escenario surge la intención de analizar los efectos que este principio alcanzará una vez llevado a la práctica en el ámbito administrativo.

Es importante señalar que su aplicación debe trasladarse prudencialmente al derecho administrativo y a su procedimiento sancionador, pues dentro de los diversos tipos de responsabilidades a los que los ciudadanos pueden ser sujetos, existe una enorme diferencia entre la responsabilidad administrativa y la penal, debido a que tienen objetos y resultados distintos.

Actualmente, los procedimientos administrativos se llevan a cabo de forma preponderantemente inquisitiva, los ciudadanos son responsables hasta que se demuestra lo contrario, a esto se atribuye el calificativo de

presunto o probable responsable, que se emplea en la legislación actual, para referirse a ellos durante la substanciación del procedimiento, y aunque la simple denominación es una cuestión terminológica y no vulnera de manera directa el principio de presunción de inocencia, sería *conveniente modificar* la manera en que se denomina a una persona cuando está sujeto a un procedimiento administrativo.

El **planteamiento del problema** consiste en que si bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo, no se pronunció respecto de los matices y modulaciones que deben regir a este principio para poder trasladarlo al procedimiento administrativo sancionador y debido a que, hasta el momento, no existe un estudio sistemático y exhaustivo sobre la aplicación del principio de presunción de inocencia al procedimiento administrativo sancionador. La investigación se centra precisamente en el estudio del procedimiento administrativo sancionador llevado a cabo por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit, a la par que se proponen los matices y modulaciones que deben atenderse para trasladar a éste, el principio de presunción de inocencia, consagrado en el artículo 20, apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La **justificación** radica en que en la actualidad, se vive una realidad peculiar en las diversas entidades del país, los procedimientos que se llevan a cabo para sancionarlos aunque tienen la misma finalidad son particularmente diferentes; sin embargo con independencia de como sea el procedimiento llevado a cabo en la práctica, el fin primordial que invariablemente debe perseguirse es que sea justo, si el proceso es injusto, también lo será la sentencia, si carece de elementos de equilibrio procesal,

oportunidad de defensa, transparencia probatoria y si a lo anterior le sumamos que además se le otorgue como atributo la presunción de responsabilidad, estamos entonces ante una violación directa de los derechos fundamentales, esencialmente el del debido proceso.

Resulta necesario analizar los ajustes que deben realizarse para poder hacer efectiva la aplicación del principio al procedimiento administrativo sancionador del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit.

En relación con la **hipótesis**, se sostiene que el principio de presunción de inocencia inherente a la materia penal, debe aplicarse al procedimiento administrativo sancionador que instaura el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit, en virtud de que la presunta responsabilidad con la que se instruye desde el inicio, transgrede el principio mencionado, puesto que al ciudadano sujeto a procedimiento se le da un trato de presunto responsable, lo que evidentemente refleja una transgresión al derecho humano a la presunción de inocencia. Lo anterior, atendiendo a que se le prejuzga sobre la base de una presunción, lo que implica una sospecha o conjetura, y no sobre una probable responsabilidad, es decir, lo que se pueda probar, demostrar o acreditar mediante elementos probatorios verosímiles.

La **estructura** se encuentra conformada por cuatro capítulos, que son los siguientes:

- Capítulo primero - El Estado y su Potestad Punitiva
- Capítulo segundo - El Procedimiento Administrativo
- Capítulo tercero - El Principio de Presunción de Inocencia

- Capítulo cuarto - Aplicación del Principio de Presunción de Inocencia al procedimiento administrativo sancionador del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit

En el capítulo primero se estudia la potestad punitiva del Estado y la relación que existe entre el derecho administrativo y el derecho penal, para poder trasladar algunos de sus principios, primordialmente el de presunción de inocencia al derecho administrativo sancionador. En el capítulo segundo se explican los elementos y componentes del procedimiento administrativo en general, para después delimitarlo específicamente al procedimiento administrativo sancionador. En el capítulo tercero, se realiza un análisis integral del origen y antecedentes del principio de presunción de inocencia en México, finalmente en el capítulo cuarto, se analiza el procedimiento administrativo sancionador del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit, y se proponen los matices y modulaciones que deben realizarse, para hacer compatible el principio de presunción de inocencia.

Las **técnicas** empleadas consisten en la investigación de documentos y otras fuentes bibliográficas; la revisión de leyes generales, principios generales del derecho, tratados internacionales, jurisprudencia, y artículos de internet; lo anterior, mediante la recopilación del material en tarjetas de trabajo y la elaboración de fichas para registrar las distintas fuentes.

Los **métodos** empleados son, en primer término, el método histórico, con la finalidad de conocer el génesis y los antecedentes de la figura que se estudia; el método deductivo, para apoyar los planteamientos en la consulta de estudios doctrinales y legales existentes sobre el tema; por

último el método científico, para estructurar la información y hacer un análisis pormenorizado de las posibles ventajas y perjuicios, si los hubiera, al trasladar el principio de presunción de inocencia al procedimiento administrativo sancionador.

El **objetivo** principal de la investigación, es elaborar un análisis sistemático, riguroso y detallado de la la aplicación del principio de presunción de inocencia al procedimiento administrativo sancionador, con el propósito de comprobar que en efecto es viable aplicar dicho principio al procedimiento administrativo substanciado por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit; tomando en cuenta que se requieren matices y modulaciones para que la presunción de inocencia sea perfectamente aplicable, por lo que se requiere diseñar un esquema que no solo sea aplicable en materia penal como se ha venido desarrollando, sino en adaptar específicamente a los procedimientos administrativos sancionadores, en la medida de lo posible, cada una de las características que le dan vida al principio de presunción de inocencia, vinculándolo a las etapas que se desarrollan en el procedimiento administrativo sancionador.

Capítulo primero

EL ESTADO Y SU POTESTAD PUNITIVA

1.1 Concepto y naturaleza de la potestad punitiva

La potestad punitiva, también llamada facultad sancionadora o *ius puniedi*, constituye una auténtica prerrogativa y una manifestación más, de la capacidad reconocida a las administraciones públicas, para el cumplimiento de sus objetivos. Se trata de un auténtico “poder represivo” que pueden ejercitar los órganos competentes de administración, cuando alguien comete una infracción, esto es, una vulneración o una conducta contraria a normas preestablecidas.¹

La facultad sancionadora del Estado es una expresión latina utilizada para referirse a la facultad sancionadora del Estado. De forma desglosada encontramos por un lado que, la expresión “ius” equivale a decir derecho, mientras que la expresión “puniendi” corresponde a castigar; por tanto, se puede traducir literalmente como derecho a penar o derecho a sancionar, cuya expresión se utiliza siempre en referencia del Estado frente a los ciudadanos.²

Por su parte, Jaime Ossa, define a la acción punitiva del Estado, como una atribución propia de la administración que se traduce en la

¹ Ramírez Marín, Juan. *Derecho Administrativo Mexicano. Segundo Curso*. Editorial Porrúa, México, 2014, pp. 263 y 264

² Contradicción de tesis 200/2013, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 46, Libro 8, Tomo I, Julio de 2014, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época.

posibilidad jurídica de la imposición de sanciones a los particulares y aun a los funcionarios que infringen sus disposiciones, o a los servidores que en el ejercicio de sus funciones, transgreden sus mandatos o desconocen sus prohibiciones.³

De las anteriores definiciones, se puede inferir que la facultad sancionadora del Estado se traduce en el poder que tiene, para castigar a los servidores públicos, o incluso a un particular, ante la infracción a una ley. Además, tiene una finalidad preventiva, para evitar que esas normas se infrinjan voluntaria y deliberadamente, o aun por negligencia de los sujetos obligados a observar la normatividad aplicable.

El Estado tiene el deber de defender, y poder de hacerlo, a la sociedad entera, de aquí que el Estado como organización jurídica tenga en sus manos el poder de castigar o el *ius puniendi*, que será la facultad de imponer penas ante la comisión de ilícitos.⁴ La potestad administrativa sancionadora, al igual que la potestad penal forma parte de un genérico derecho punible del Estado.

Es preciso señalar que, tanto la imposición de una sanción administrativa como la de una condena penal, son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, pero es importante distinguir la sanción administrativa de la pena:

- Sanción administrativa (derecho administrativo): se impone cuando han fracasado los otros medios para que los administrados cumplan la normatividad.

³ Ossa Arbeláez, Jaime. Derecho Administrativo Sancionador. Hacia una Teoría General y un Aproximación para su Autonomía. Editorial Legis, Colombia, 2000, p. 126.

⁴ Amaya Barón, Miguel. *El procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos*. Ángel Editor, México, 2009, p. 262.

- Pena (derecho penal): se impone sin necesidad de que haya cumplimiento previo de normas, sino exclusivamente por infringir una prohibición tipificada en la ley penal.

La diferencia principal entre las sanciones que imponen ambos órdenes estriba en que para el derecho administrativo está vetada la privación de la libertad, que es exclusiva de la ley penal. La mayor gravedad de la pena en materia penal se debe a los bienes jurídicos que tutela a diferencia de los protegidos por el derecho administrativo.

Es decir, las sanciones administrativas, no tienen la misma intensidad que una pena, son menos rigurosas, puesto que la función de la norma que las origina es disciplinar a sus dependientes y corregir a los administrados infractores, como una forma de asegurar el cumplimiento de los fines estatales.

En cambio, las sanciones penales son más graves porque la función de la norma penal es protectora, es decir, busca la sumisión de los ciudadanos al Estado, a través del respeto al ordenamiento jurídico, esto es, intimidando al ciudadano con la pena privativa de libertad para que no cometa delitos y, al mismo tiempo, educándolo en el ejercicio de sus derechos dentro de un Estado social y democrático de derecho. De ahí que una sanción administrativa no sería suficiente para cumplir estos propósitos, por eso el Estado recurre al derecho penal para castigar y lograr su cometido final, traducido como la paz social.⁵

⁵ Cortaza Vinuesa, Carlos. *Separación entre Derecho Penal y Derecho Administrativo Sancionador*. Revista Jurídica Online, número 18, Ecuador, 2005, p. 252. Consultada el 22 de diciembre de 2015 en <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/separaci%C3%B3n-entre-derecho-penal-y-derecho-administrativo-sancionador>

1.1.1 La potestad punitiva del Estado en el derecho administrativo

Previo a profundizar el tema de estudio del presente apartado, conviene explicar que la sanción puede calificarse como un acto administrativo o resolución administrativa de gravamen, en la medida en que disminuye o debilita la esfera jurídica de los particulares, privándoles de un derecho o imponiéndoles un deber.

Las sanciones administrativas pueden consistir en:

- La obligación de pagar una determinada suma de dinero
- Suspensión del ejercicio de actividades particulares
- Revocación de autorizaciones o permisos otorgados
- Privación temporal o definitiva del ejercicio de una actividad, y
- La privación o restricción de un bien o derecho.⁶

Existen además, otro tipo de medidas que exigen al cumplimiento de una obligación, o la eliminación de determinada conducta, como:

- La multa, o
- El arresto administrativo

Sin embargo, no debe pasar inadvertido que en un Estado de derecho, toda persona sujeta a un procedimiento administrativo (o de cualquier índole), invariablemente, debe tener la oportunidad de plantear su defensa jurídica frente a la potestad sancionadora.

⁶ Bermejo Vera, José. *Derecho Administrativo Básico. Parte General*. 10ª ed., Editorial Civitas-Thomson-Reuters, España, 2012, p. 275.

Tal como se advierte, la naturaleza jurídica y alcances de la facultad punitiva del Estado en el derecho administrativo, difiere de la derivada en el derecho penal, sin embargo, ello no excluye que adopte diversos principios y pautas propias de esta última disciplina.⁷

1.1.2 La potestad punitiva del Estado en materia administrativa y su relación con el derecho penal

El tratamiento procesal del derecho administrativo sancionador no es sencillo, ya que la confusión y efectos que se producen por el desconocimiento de esta disciplina han provocado que en ocasiones se impongan sanciones que no conceden las garantías reconocidas en la materia penal.

Se dice lo anterior, debido a que en algunos casos, en la imposición de una sanción administrativa, pueden aplicarse algunos principios de derecho penal, debido a que esta última disciplina es más garantista que la primera, por lo cual se convierte en un aval complementario y no limitativo de sus principios aplicables.

Sin embargo el procedimiento administrativo sancionador no debe ser construido con los materiales y con las técnicas del derecho penal, sino desde el propio ámbito administrativo, del que obviamente forma parte, y desde la matriz constitucional y del derecho estatal.⁸

En el procedimiento administrativo sancionador aplican los principios básicos del derecho penal para garantizar los derechos

⁷ Góngora Pimentel, Genaro David. *El reconocimiento del Derecho Administrativo Sancionador en la Jurisprudencia Constitucional Mexicana*. Revista Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005. Consultada el 22 de diciembre de 2015 en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2564/17.pdf>

⁸ Nieto García, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. Editorial Tecnos, España, 2013, p. 32.

fundamentales de la persona, por lo que no existe una relación de subordinación entre el procedimiento de índole administrativo y la institución penal, sino que ambos se encuentran en un mismo plano, no obstante que en materia penal existe un mayor desarrollo en lo relativo al ámbito sancionador.⁹

En México existe un desconocimiento generalizado del procedimiento administrativo sancionador, y por tanto, su estudio y aplicación se encuentran en una etapa muy temprana, porque todavía se observa que algunas sanciones administrativas carecen de las garantías que aseguran la correcta tutela de los derechos o bienes jurídicos en cuestión.

En apariencia, la relación del derecho administrativo sancionador con el derecho penal es estrecha, ya que podemos identificar diferentes materias que contienen conceptos de este último. Tal es el caso del tema de las sanciones en materia ambiental, los delitos de responsabilidad patrimonial, las infracciones en materia tributaria o aduanera, sólo por citar algunos ejemplos.

A mayor abundamiento, la relación existente entre el derecho administrativo sancionador y el derecho penal se evidencia en la tesis de jurisprudencia 99/2006, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia del Nación; cuyo rubro y texto son los siguientes:

“[DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA

⁹ Contradicción de tesis 200/2013. *Op. Cit.*

POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador –apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal, irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal]¹⁰.

¹⁰ Jurisprudencia 99/2006, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1565, tomo XXIV, agosto de 2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

Del criterio jurisprudencial transcrito se advierte que, el derecho administrativo sancionador guarda identidad con el derecho penal, en tanto que ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado; por lo que, debido a ello es posible aplicar en el derecho administrativo ciertas garantías propias del derecho penal, en la medida que resulte posible.

1.2 Teorías del derecho administrativo sancionador

El derecho administrativo sancionador es complejo y se enfrenta a teorías que por una parte pretenden identificarlo como una rama del derecho penal y por otra concederle autonomía o, en su caso, le reconocen un carácter ecléctico. Algunas teorías identificables sostienen lo siguiente:¹¹

- Teoría autonomista: esta teoría lo identifica y relaciona como un derecho penal administrativo que tiene naturaleza propia, ya que está regido por principios autónomos que buscan la represión de las infracciones de tipo administrativo que no constituyen delito.
- Teoría de dependencia relativa con el derecho penal: el argumento que ataca a la teoría autonomista considera a esta última como utópica, ya que sostiene que este derecho, necesita bases paralelas a las del derecho penal, como son sus principios.
- Teoría de un derecho administrativo sancionador: esta teoría se considera la más avanzada, ya que se reconoce en una etapa de construcción y determina que los principios que la rigen, más que pertenecer al derecho penal, pertenecen al control y delimitación de la facultad punitiva del Estado.

¹¹ Ossa Arbeláez, Jaime. *Op. Cit.*, p. 343.

De las anteriores teorías se aprecia que se trata de una disciplina en construcción, cuyas bases han sido desarrolladas por la doctrina y los precedentes jurisprudenciales. Sin lugar a dudas, la teoría más acertada es la de un derecho administrativo sancionador, toda vez que establece que el derecho administrativo sancionador se encuentra en un proceso de gestación y lo reconoce como una disciplina autónoma del derecho penal, sin embargo, se auxilia de principios aplicables en el derecho penal por ser ambas materias, una representación de la actividad punitiva del Estado.

Conviene puntualizar que, los principios y lineamientos que están sentando las bases del derecho administrativo sancionador, se adoptan principalmente de la materia penal, debido a que ésta última disciplina es la que más ha desarrollado lo relativo a los límites y facultades punitivas del Estado.

Mientras no se termine de consolidar la doctrina y los controles del derecho administrativo sancionador, deberán ofrecerse las garantías y ventajas del derecho penal que resulten aplicables, ya que no existe razón para no someter la potestad sancionadora de la administración a férreos controles y límites, en la medida que sean compatibles con el cumplimiento de la función a la que está destinada.¹²

1.3 Principios que rigen el derecho administrativo sancionador

La sanción, es una figura que está contemplada en diversas disciplinas jurídicas, las cuáles también se valen de los principios generales del derecho. No obstante, es recurrente que la facultad sancionadora del

¹² Gómez Tomillo, Manuel. *Derecho Administrativo Sancionador y Derecho Penal. Análisis del Derecho Positivo Peruano*. Revista de Derecho, vol. 4, número 4, Perú 2003, pp. 33 y 34. Consultada el 23 de diciembre de 2015 en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3979381>

Estado se vincule con la materia penal, incluso con otras disciplinas. Invariablemente, esto genera conflictos que eventualmente pueden provocar la restricción o limitación en el derecho al reconocimiento de las garantías y derechos de quienes resienten la facultad sancionadora del Estado.

El reconocimiento de los diversos principios que regulan y limitan el *ius puniendi* del Estado resulta indispensable, aunque su origen provenga esencialmente del ámbito penal.

Debido a la escasa positivización del derecho administrativo sancionador, se le han incorporado varios principios propios de otras disciplinas, así como otros surgidos de la doctrina y de la jurisprudencia. El desarrollo de esta disciplina jurídica, como ya se señaló, es relativamente reciente, debido a que se encuentra estrechamente vinculada con la primacía de los derechos humanos y garantías del administrado.

Con base en lo expuesto, se puede afirmar que la enumeración e inclusión de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador no puede ser limitativa; por ello se reconocen los principios de legalidad, tipicidad, debido proceso, exacta aplicación de la ley, presunción de inocencia, proporcionalidad, *nulla poena sine lege*, no retroactividad de la ley, *pro persona*, publicidad, contradicción, *non bis in ídem* e igualdad ante la ley.¹³

Además de los precisados en el párrafo anterior existen otros principios del derecho penal aplicados al derecho administrativo

¹³ Ossa Arbeláez, Jaime. *Op. Cit.*, p. 191.

sancionador como el de culpabilidad, prescripción, el *in dubio pro reo*, defensa y oportunidad.

La aplicación de los principios enunciados se torna un tanto compleja, en virtud a las características del derecho administrativo, tales como la discrecionalidad en la creación de reglamentos, la variación de éstos y la inestabilidad de las políticas públicas transitorias.

Tal como se advierte, de los principios señalados, para el cumplimiento de un debido proceso en la materia administrativa sancionadora, resulta necesario atender elementos integrales que requieren examen constitucional e incluso convencional.

Bajo esa óptica, la interpretación y posterior aplicación de los principios incorporados al derecho administrativo sancionador no sólo generan doctrina, sino también la creación de criterios jurisprudenciales de interpretación que se han consolidado como jurisprudencia constitucional obligatoria. En relación con esto, a continuación se exponen algunos ejemplos, en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que algunos principios aplicables a otras disciplinas jurídicas se pueden adaptar al proceso administrativo.

1.3.1 Principios que la jurisprudencia ha reconocido como aplicables al derecho administrativo sancionador

En cualquier procedimiento administrativo, se aplican una serie de principios que sirven de garantía para las personas durante la tramitación de un expediente. Los principios surgen de diversas normas jurídicas y disciplinas que integran un sistema jurídico

En México, los principios que se aplican a los procedimientos administrativos están reconocidos en ordenamientos jurídicos de carácter tanto nacional como supranacional y, a su vez, en disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales.¹⁴

La jurisprudencia, entendida como la integración e interpretación que del ordenamiento jurídico hacen los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, constituye uno de los elementos más destacados para la evolución del derecho administrativo sancionador.¹⁵

La necesidad de limitar y regular las facultades punitivas del Estado a través de su administración, exige el reconocimiento e identificación de los derechos y garantías establecidas en el texto constitucional. Así, el reconocimiento de algunos principios y garantías pertenecientes al ámbito administrativo, ha sido a través de la interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A continuación, se exponen algunos criterios que sentaron las bases del derecho administrativo sancionador, en cuanto a los principios aplicables.

- a) Principio de exacta aplicación de la ley, respecto del cuál la tesis aislada CLXXXIII/2001, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expresó lo siguiente:

¹⁴ López Olvera, Miguel Alejandro. *La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos en México*. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2013, pp. 100 y 101.

¹⁵ Carbonell Miguel. *Jurisprudencia: concepto, alcances y significados*. En *Obra Jurídica Enciclopédica. Derecho Procesal Constitucional*. Coordinador Lelo de Larrea, Arturo Zaldívar. Editorial Porrúa, México, 2014, pp. 511 y 512.

“[RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIÉN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARÁCTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA. La marcada diferencia entre la naturaleza de las sanciones administrativas y las penales, precisada en la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones al título cuarto de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en los artículos que comprende dicho título y en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con base en la cual se dispone que los procedimientos relativos se desarrollarán en forma autónoma e independiente, no significa que en el ámbito sancionador administrativo dejen de imperar los principios constitucionales que rigen en materia penal, como es el relativo a la exacta aplicación de la ley (nullum crimen, sine lege y nulla poena, sine lege), que constituye un derecho fundamental para todo gobernado en los juicios del orden criminal, garantizado por el artículo 14 de la Constitución Federal, sino que tal principio alcanza a los del orden administrativo, en cuanto a que no se podrá aplicar a los servidores públicos una sanción de esa naturaleza que previamente no esté prevista en la ley relativa. En consecuencia, la garantía de exacta aplicación de la ley debe considerarse, no sólo al analizar la legalidad de una resolución administrativa que afecte la esfera jurídica del servidor público, sino también al resolver sobre la constitucionalidad de la mencionada ley reglamentaria, aspecto que generalmente se aborda al estudiar la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales con los que aquél guarda íntima relación.]”¹⁶

¹⁶ Tesis aislada 2a. CLXXXIII/2001, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 718, Tomo XIV, septiembre de 2001, Semanario Judicial de la Federación y

El criterio transcrito deriva de un juicio de amparo, en términos generales estableció que la marcada diferencia entre la naturaleza de las sanciones administrativas y las penas prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de los Servidores Públicos, no significa que en el ámbito sancionador administrativo dejen de imperar los principios constitucionales que rigen en materia penal. De igual forma, estableció que la exacta aplicación del principio (*nullum crimen, sine lege y nulla poena, sine lege*) constituye un derecho fundamental para todo gobernado en los juicios de orden criminal, garantizado por el artículo 14 de la Constitución, que además alcanza a los del orden administrativo, en cuanto a que no se podrá aplicar a los servidores públicos una sanción que no esté prevista en la ley relativa.

- b) El principio de tipicidad en materia administrativa, reconocido en la tesis de jurisprudencia 100/2006, pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que textualmente se explica lo siguiente:

“[TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las

sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.¹⁷

La mencionada jurisprudencia derivó de una resolución relativa a una acción de inconstitucionalidad que, entre otros temas, analizó la figura de la multa. En esencia se determinó que en el sistema jurídico mexicano se deben reconocer cualidades del derecho administrativo sancionador en similitud con algunas garantías del derecho penal, como la tipicidad.

En el caso concreto, se determinó aplicable el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la prohibición de multas excesivas y penas inusitadas y trascendentales. La

¹⁷ Jurisprudencia P./J. 100/2006, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1667, Tomo XXIV, agosto de 2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

tesis de referencia, no sólo puede ser aplicable a las multas sino también a otro tipo de sanciones administrativas, debido a que desarrollan el argumento que reconoce la importancia de delimitar las facultades punitivas del Estado en materia administrativa, a partir de la Constitución.

En términos generales, la jurisprudencia en comento sostiene lo siguiente:

- El principio de tipicidad, junto con el de reserva de ley, integran el núcleo del principio de legalidad en materia de sanciones, manifestándose como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes a éstas.
 - El derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la identidad de éstas, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas.
 - En la sanción establecida ante una infracción administrativa, la conducta desplegada por el afectado, debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa del precepto legal, no siendo lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.
- c) El principio de presunción de inocencia aplicado a la materia administrativa, mediante reconocimiento expreso de la

jurisprudencia 43/2014, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se sostuvo lo siguiente:

“[PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza

gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.]”¹⁸

En el criterio jurisprudencial transcrito se explica que el principio de presunción de inocencia debe aplicarse en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, y como consecuencia, debe ser aplicado a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador.

Los anteriores argumentos contribuyen a la incorporación y reconocimiento del derecho administrativo sancionador como disciplina que regula las facultades punitivas del Estado Mexicano a través de su administración. Así mismo, significan una herramienta jurídica que auxilia en la aplicación de garantías y derechos de los administrados.

De lo hasta aquí expuesto, se demuestra que a través de los criterios jurisprudenciales se han adecuado al derecho administrativo sancionador algunos principios aplicables propios de otras disciplinas del derecho, principalmente del derecho penal, sin embargo, no es objeto de este trabajo analizarlos, por el contrario, la investigación se centra en el estudio del principio de presunción de inocencia aplicado al procedimiento administrativo sancionador.

¹⁸ Jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.), sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 41, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época.

1.4 Concepto y presupuestos de la responsabilidad

El término responsabilidad proviene del latín *sponsor*, que significa “el que se obliga”, y de *respondere*, prometer, merecer, pagar. Esto significa que una persona es responsable cuando sus actos impliquen una infracción a la norma jurídica, por lo que está obligada a responder por las consecuencias que originen esos actos, y que de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionada.¹⁹

Por su parte, José Antonio Lozano Diez, afirma que la responsabilidad viene de la palabra *respondere*: es decir, el hombre libre que tiene capacidad de actuación responde por sus actos.²⁰

En palabras de Jorge Fernández Ruiz, la responsabilidad, en términos amplios, es la capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados consciente y libremente.²¹

Respecto de los presupuestos para que se configure la responsabilidad, Jaime Santos Briz, menciona que la doctrina moderna reconoce la igualdad de principios fundamentales de la infracción contractual y de los actos ilícitos, y expone en forma muy clara los elementos comunes a toda responsabilidad:

- La acción u omisión infractora: debe entenderse como un acto humano voluntario y por ello objetivamente “imputable”. No involucra la posibilidad de un control de la consciencia; es decir, se

¹⁹ López Olvera, Miguel Alejandro. *Op. Cit.*, p. 35.

²⁰ Lozano Diez, José Antonio. *La Responsabilidad del Auditor*. En *El perfeccionamiento de los órganos de control en el Estado moderno*. Coordinador Castillo Vandenpeereboom, Rafael. Editado por la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, México, 2009, p. 119.

²¹ Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo*. Editorial McGraw-Hill, México, 1997, p.165

refiere a actos realizados sin una voluntad directa (acciones no queridas o no previstas), pero que tienen la posibilidad de ser controladas.

- La antijuridicidad: es definida como la violación a cualquier norma, o bien, como una lesión a intereses jurídicos reconocidos o a bienes jurídicos, por medio de acciones contrarias a los ordenamientos, siendo que el concepto será solamente completo cuando la lesión atienda a la función determinante de la norma jurídica.
- La producción del daño: la responsabilidad jurídica supone la afectación de un bien reconocido por el Estado; es decir, un perjuicio, el cual es un presupuesto de la antijuridicidad. No puede ser dañado o sufrirse perjuicio a un bien no reconocido por el Estado. El alcance que tiene aquí la palabra perjuicio es el de daño en sentido lato, ya se trate de la alteración de un orden o equilibrio económico, o simplemente la variación no provechosa de un bien en el que el derecho tiene depositado cierto interés.²²

De las definiciones anteriores, se concluye que la responsabilidad se refiere a la inobservancia o infracción de una norma jurídica, lo que trae aparejada una sanción, y a su vez, la obligación de reparar los daños ocasionados.

²² Santos Briz, Jaime. *La Responsabilidad Civil*. 3ª edición, Editorial Montecorvo, España, 1981, p. 24.

1.5 Tipos de responsabilidad de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El tema de la responsabilidad está siempre ligado a la actividad de las personas, esta es, sin duda, su fuente próxima o remota. Responsabilidad y persona son nociones íntimamente ligadas; a toda acción u omisión humana, puede corresponderle una responsabilidad, en virtud de que el acto generador o causa determinante de la responsabilidad pública o privada es siempre, una persona.²³ Y dependiendo el tipo de daño ocasionado, será la responsabilidad a la que una persona puede ser acreedora.

En este apartado se analizará lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos; dicho esquema se encuentra regulado en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos del 108 al 114 y de acuerdo con lo dispuesto en dichos artículos, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes:

- Responsabilidad política
- Responsabilidad penal
- Responsabilidad administrativa
- Responsabilidad civil

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada LX/96 explica de manera genérica los tipos de responsabilidades de los servidores públicos de acuerdo con el título cuarto constitucional; cuyo texto señala lo siguiente:

²³ Vázquez, Adolfo Roberto. *Responsabilidad aquiliana el Estado y sus funcionarios*. Editorial La Ley, Argentina, 2001, p. 1.

“[RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones...]”²⁴

De la transcripción, se colige que el sistema descansa en el principio de autonomía, conforme al cual, para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de estas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre en el caso de las sanciones económicas aplicables a todas las

²⁴ Tesis aislada P. LX/96, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 128 del Tomo III, abril de 1996, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

modalidades de responsabilidad, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo tanto, susceptible de ser sancionado en diferentes vías por órganos diferentes y con distintas sanciones.²⁵

Sobre la responsabilidad de los servidores públicos existen, además de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, otras normas que complementan el marco jurídico que las regula, como el Código Fiscal de la Federación, en cuyo artículo 145, regula el procedimiento administrativo de ejecución y reglamenta el cobro de las sanciones económicas a imponer, las cuales constituyen créditos fiscales a favor del erario federal.

También se tiene la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo que, en su artículo 2º, establece la procedencia del juicio respectivo contra las resoluciones administrativas definitivas previstas en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.²⁶

Las responsabilidades en el derecho mexicano, enfatizan que cuando un bien jurídico protegido haya sido dañado, debe existir una sanción para que exista la reparación. El fin de toda reparación es restablecer el equilibrio alterado por un daño producido por un tercero.²⁷

A efecto de puntualizar de manera detallada el tema de las responsabilidades de los servidores públicos, se estima conveniente puntualizar cada una de ellas, especialmente la responsabilidad

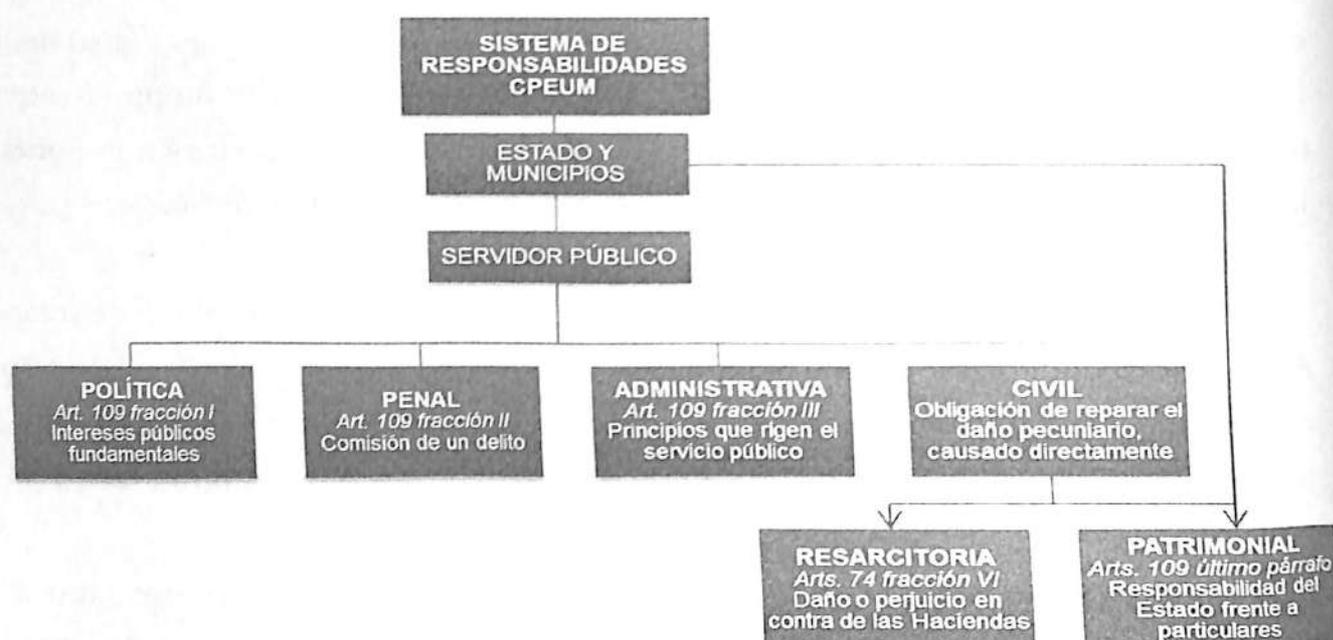
²⁵ Martínez Bullé Goyri, Víctor Manuel. *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*. UNAM-PEMEX, México, 1998, p. 124.

²⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Serie Decisiones Relevantes. Responsabilidad de los servidores públicos. Constitucionalidad de la ejecución inmediata de sanciones*. México, 2012, pp. 22 y 23.

²⁷ Burrel Huerta, Leopoldo. *Op. Cit.*, p. 22.

administrativa y civil, debido a que constituyen la base de la presente investigación.

A continuación se expone un esquema de las responsabilidades de los servidores públicos de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se puntualiza en qué consiste cada tipo, de acuerdo al daño producido.



1.5.1 Responsabilidad política

La responsabilidad política se determina a través del llamado juicio político. Pocos autores se han dado a la tarea de definir qué es el juicio político, y algunos como Riva Palacio, coinciden en que se refiere al proceso que encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos

y extrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal y que por lo tanto, debe dejar de serlo.²⁸

La anterior definición resulta un tanto imprecisa, por lo que, para mayor abundamiento, se considera oportuno enfatizar lo que Miguel Carbonell señala al respecto, al definir a la responsabilidad política como aquella que puede atribuirse a un servidor público como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que estas últimas configuren o no algún delito sancionado en la legislación penal común.²⁹

La responsabilidad política se establece para ciertas categorías de servidores públicos, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

A mayor ilustración, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada LXXV/2009, explica detalladamente la definición de responsabilidad política, de la siguiente manera:

“[PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD. ES INDEPENDIENTE DEL JUICIO POLÍTICO, POR LO QUE PUEDE INSTAURARSE CONTRA LOS DIRECTORES GENERALES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS QUE PUEDEN SER SUJETOS DE ESTE ÚLTIMO. El juicio político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover de su cargo o inhabilitar para otros posteriores a un servidor

²⁸ Riva Palacio, Antonio. *Juicio político, servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*. Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1984, p. 82.

²⁹ Carbonell, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*. Editorial Porrúa, Tomo IV, México, 2000, p. 174

público, como puede ser el director general de un organismo descentralizado. Ahora bien, a través de este juicio, se finca responsabilidad a ciertos funcionarios que han cometido infracciones, en cuyo caso se aplica una sanción eminentemente política, si su conducta redundando en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho; sin embargo, a estos servidores públicos puede sancionárseles en la vía administrativa, al tratarse de procedimientos autónomos y porque el régimen de responsabilidad administrativa, siempre en concordancia con lo dispuesto en otras leyes, abarca al personal de los Poderes de la Unión y de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Por tanto, si el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las medidas necesarias para identificar, investigar y sancionar por este medio, el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos al desempeñar su empleo, cargo o comisión, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, economía y eficacia, es incuestionable que con independencia de que se trate de funcionarios que pueden ser sujetos de juicio político, al descansar el sistema en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, es factible que se les sancione a través del procedimiento administrativo, que puede concluir con la destitución, la inhabilitación, o la imposición de una sanción económica...]"³⁰

El citado criterio explica, que la responsabilidad política es un procedimiento para remover e inhabilitar a un servidor público que haya

³⁰ Tesis aislada 2a. LXXV/2009, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 465, del Tomo XXIII, julio de 2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

cometido infracciones a la ley, aplicándose una sanción política si su conducta redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

Su fundamento se encuentra en el artículo 109, fracción primera, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que:

“[Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho...]”

Los sujetos que figuran en la sustanciación del procedimiento de responsabilidad política son, por una parte, el Congreso de la Unión como sujeto activo, mientras que la Cámara de Diputados funge como órgano instructor y acusador; la Cámara de Senadores es el jurado encargado de sentenciar; además, los ciudadanos que con pruebas de la conducta generadora presentan su denuncia ante la Cámara de Diputados; y por la otra, los servidores públicos que incurran en la violación de los principios que establece la Constitución o las leyes federales.³¹

El procedimiento de responsabilidad política se encuentra regulado específicamente en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el caso de los servidores públicos estatales, la Cámara de Senadores no tiene competencia para aplicar sanciones, así que la

³¹ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. *Op. Cit.*, pp. 102 y 103.

resolución deberá ser turnada al congreso estatal competente para que proceda como corresponda, de acuerdo con la legislación local.

1.5.2 Responsabilidad penal

Fauzi Hamdan Amad señala que, el incumplimiento de las obligaciones o prohibiciones previstas en las diversas leyes administrativas pueden generar la actualización de diversos tipos penales, que se encuentran en diferentes ordenamientos de nuestro país.³²

Para López Olvera, la responsabilidad penal deriva de alguna acción u omisión realizada por algún servidor público que se encuentre sancionada por la ley penal; es decir, de la comisión de un delito.

La responsabilidad penal es la consecuencia jurídica de que un servidor público viole una la ley penal, lesionando o poniendo en riesgo un bien mueble o inmueble del Estado. Consiste en imponer una pena para castigar al infractor e intentar su reinserción para evitar que vuelva a delinquir.

Los sujetos que figuran en el procedimiento de responsabilidad penal, como sujetos pasivos, son todos los servidores públicos federales y estatales que lleven a cabo la comisión de algún delito, a excepción del Presidente de la República, quien sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Por otra parte, como sujetos activos se pueden mencionar tres: el primero es el ciudadano que realiza la denuncia o queja; el segundo, la Cámara de Diputados, que deberá emitir su declaración de procedencia, en caso de que el sujeto pasivo sea un

³² Hamdan Amad, Fauzi. *Derecho Administrativo*. Editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Escuela Libre de Derecho, México, 2016, p. 114.

servidor público de los mencionados en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;³³ y tercero, el órgano jurisdiccional encargado de llevar a cabo el procedimiento penal en contra del servidor público.³⁴

Cabe destacar que, además de que un servidor público se encuentre sujeto a un proceso penal por su probable responsabilidad en la comisión de un delito en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, no impide que se le sancione administrativamente por los mismos hechos, incluso que se le imponga una sanción económica, en virtud de que ambas instancias son autónomas y persiguen fines distintos.

En el caso de los servidores públicos de alto rango, la responsabilidad penal se traduce en el retiro de la inmunidad o de su fuero constitucional, para que sean juzgados penalmente, es el primer paso para fincar responsabilidad de carácter penal.

De acuerdo con José Francisco Ruiz, la inmunidad consiste en que determinados servidores públicos, para ejercer sus funciones, tienen diversos privilegios, es decir, ventajas exclusivas o especiales de las que se goza por encontrarse en determinada circunstancia. Así, estos cuentan con un privilegio de carácter procesal en materia penal que los exime de ser detenidos, procesados y juzgados por su probable responsabilidad en

³³ “[Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.]”.

³⁴ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. *Responsabilidades legales de los servidores públicos*. Editorial Porrúa, México, 2004, pp. 102 y 103.

la comisión de un delito. La inmunidad encuentra su justificación en la necesidad de asegurar la independencia de los poderes.³⁵

El fundamento constitucional de la responsabilidad penal, se encuentra en el artículo 109, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

“[La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable...]”

Los delitos que pueden llegar a ser cometidos por los servidores públicos se encuentran previstos del artículo 212 al 225 del Código Penal Federal.

1.5.3 Responsabilidad administrativa

La responsabilidad administrativa se configura cuando algún servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión no se ajusta a las obligaciones previstas en la ley, y además por los actos u omisiones que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia.³⁶

El fundamento de la responsabilidad administrativa se encuentra en el artículo 109, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

³⁵ Ruiz Massieu, José Francisco. *Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*. Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1984, p. 110.

³⁶ Artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), actualizada a 2016.

Las sanciones a que alude el citado artículo de la Constitución, consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.³⁷

En esa tesitura, resulta importante puntualizar, qué debe entenderse por servidor público, por lo que conviene señalar a quienes se les considera así, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“[Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...]”

³⁷ Artículo 109, fracción III, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En general, se le considera servidor público a todo aquel que desempeñe un trabajo en cualquiera de los tres poderes del Estado o en un organismo autónomo. En la responsabilidad administrativa el sujeto pasivo es el servidor público que incumpla alguna de las obligaciones mencionadas en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y el sujeto activo, cualquier persona interesada en presentar una queja o denuncia en contra de algún servidor público que incumpla con sus obligaciones.³⁸

1.5.4 Responsabilidad civil

La responsabilidad civil, es la obligación de reparar el daño pecuniario causado directamente, ya sea por hechos propios del obligado a la reparación o por hechos ajenos de él o por el funcionamiento de cosas cuya vigilancia esté encomendada al deudor de la reparación. Es decir, la responsabilidad civil tiene variantes de conformidad a los actores que intervengan.

Si la afectación económica se da entre particulares, se le llama responsabilidad civil en estricto sentido, o responsabilidad pura; si es una responsabilidad del Estado frente a los particulares, se le denomina responsabilidad patrimonial, y si es de servidores públicos frente al Estado, entonces es responsabilidad resarcitoria.

En los siguientes apartados se explican las variantes aludidas, es decir, la responsabilidad civil en sentido estricto, la responsabilidad patrimonial y por último la responsabilidad resarcitoria.

³⁸ López Olvera, Miguel Alejandro. *Op. Cit.*, p. 43.

1.5.4.1 Responsabilidad civil en sentido estricto

Bejarano Sánchez define la responsabilidad civil como la necesidad de reparar los daños y perjuicios ocasionados a otro, por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo, es el nombre que se le da a la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados por un hecho ilícito o por un riesgo creado.³⁹

Para Borja Soriano, la responsabilidad civil consiste en la obligación que tiene una persona de indemnizar a otra los daños y perjuicios que se le han causado.⁴⁰

Por lo tanto, la responsabilidad civil consiste en la obligación que tiene una persona de resarcir los daños y perjuicios causados a otra, por una conducta contraria a derecho.

Según Galindo Garfías, la responsabilidad civil se compone de tres elementos:

- Un hecho contrario a la ley
- La existencia de un daño
- Un nexo de causalidad entre el hecho y el daño⁴¹

Entonces, si una persona lleva a cabo un hecho contrario a la ley y como consecuencia de ello ocasiona un daño a otro particular, se estará en presencia de una responsabilidad civil, por lo que se verá obligado a reparar los daños y perjuicios ocasionados.

³⁹ Bejarano Sánchez, Manuel. *Obligaciones civiles*. 4ª edición, Editorial Oxford, México, 1998, pp. 238 y 239.

⁴⁰ Borja Soriano, Manuel. *Teoría general de las obligaciones*. 16ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 456.

⁴¹ Galindo Garfías, Ignacio. *Diccionario Jurídico mexicano*. Editorial Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1998, p. 2826.

1.5.4.2 Responsabilidad patrimonial del Estado

De acuerdo con Leopoldo Burruel Huerta, la responsabilidad patrimonial se refiere a los daños que ocasiona el agente estatal en su mala actuación, pero contra terceros ajenos a la administración, no en contra de la administración.⁴²

En similar sentido se pronuncia López Olvera, al señalar que la responsabilidad patrimonial del Estado se contrae a los actos de todos aquellos que, en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culposamente causen algún daño y/o perjuicio al patrimonio de una persona en su carácter de particular.⁴³

La responsabilidad patrimonial del Estado, se refiere a aquella responsabilidad del Estado frente a particulares, que consiste en el daño o perjuicio que un servidor público en ejercicio de sus funciones, ocasiona a un tercero, como consecuencia de una acción u omisión, por lo que se atribuye al Estado la obligación de reparar el daño causado.

La doctrina civil determina que todo aquel que cause daño debe repararlo y especialmente si es un agente estatal. La condición de quien produce el daño como titular de algún cargo, no exime de responsabilidad alguna. Más aún existe la corresponsabilidad del Estado tal y como es adoptada para la responsabilidad del patrón respecto de sus empleados.

El artículo 109, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece que:

⁴² Burruel Huerta, Leopoldo. *La Responsabilidad del Estado y sus Agentes*. Editorial Porrúa, México, 2009, p. 41.

⁴³ López Olvera, Miguel Alejandro. *Op Cit.*, p. 42.

“[La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes...]”⁴⁴

Lo anterior, da la pauta para que el Estado responda por los daños ocasionados frente a los particulares, para reglamentar detalladamente la responsabilidad del Estado del citado artículo, deriva la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

1.5.4.3 Responsabilidad resarcitoria

La responsabilidad resarcitoria es aquella en la que incurren los servidores públicos que produzcan un daño o perjuicio, o ambos, estimables en dinero, a la hacienda pública federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales.⁴⁵

Por su parte, Daniel Ramos Torres señala que la responsabilidad resarcitoria aparece cuando la entidad de fiscalización revisa la cuenta pública y de su examen determina que los servidores públicos, por acción u omisión, causan daños y perjuicios a la hacienda pública, derivado de que no solventan las discrepancias, la exactitud y justificación de los ingresos obtenidos o de los gastos realizados.⁴⁶

⁴⁴ Artículo 109, *in fine*, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), actualizada a 2016.

⁴⁵ López Olvera, Miguel Ángel. *Op. Cit.*, p. 43.

⁴⁶ Ramos Torres, Daniel. *El Derecho Resarcitorio de la Función Pública*. Editorial Public Management de México, México, 2012, p. 29.

Previo a brindar una definición propia, conviene señalar que resarcir proviene del latín *resarcire*, que significa indemnizar, reparar, compensar un daño, perjuicio o agravio.⁴⁷

Ahora bien, la responsabilidad resarcitoria tiene como finalidad indemnizar a la hacienda pública por los daños y perjuicios ocasionados por los servidores públicos en el desempeño o con motivo de su empleo, cargo o comisión en la función pública. En otras palabras, la responsabilidad resarcitoria consiste en el pago de una cantidad de dinero al Estado, por parte de los responsables de causar un menoscabo a la hacienda pública o al patrimonio de las instituciones gubernamentales.

La responsabilidad resarcitoria es una variante de la responsabilidad civil, porque finalmente se trata de indemnizar, reparar o resarcir la afectación patrimonial, independientemente de la sanción. La sanción es una multa, lo que da lo mismo, debido a que son ingresos y fiscalmente son aprovechamientos. Sin embargo, una es la sanción al servidor público y otra es la indemnización que se da, por la afectación patrimonial que sufre el Estado.⁴⁸

El fundamento constitucional de la responsabilidad resarcitoria se encuentra en los artículos 74, fracción VI, segundo párrafo, 79, que dispone:

“[...La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del

⁴⁷ Diccionario de la Real Academia Española, 23ª edición. Consultada el 16 de enero de 2016, en <http://dle.rae.es/?id=W7do7ct>

⁴⁸ Rendón Huerta, Gustavo. *La Responsabilidad resarcitoria: un instrumento de los órganos de control y de fiscalización*. En *El perfeccionamiento de los órganos de control en el Estado moderno*. Coordinador: Castillo Vandenpeereboom, Rafael. Editado por la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, México, 2009, p. 220.

examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley...]"⁴⁹

En este tipo de responsabilidad, el sujeto pasivo es el servidor público que *directamente* haya ejecutado el acto o incurra en las omisiones que originen alguna responsabilidad resarcitoria, y tendrá responsabilidad *subsidiariamente* el servidor público jerárquicamente inmediato que, por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia. En el caso de que algún particular participe en el acto que originó la responsabilidad resarcitoria, será considerado responsable *solidario*.⁵⁰

En esta modalidad de la responsabilidad civil, el sujeto activo es el Estado, quien en los términos de la ley, a través de la entidad fiscalizadora iniciará el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, en contra de aquellos servidores públicos que resulten responsables.

La responsabilidad resarcitoria se instruye mediante un procedimiento que cubre las formalidades esenciales, y que está sujeto al principio o garantía de legalidad. La responsabilidad y el procedimiento se

⁴⁹ Artículo 74, fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), actualizada a 2016.

⁵⁰ López Olvera, Miguel Ángel. *Op. Cit.*, pp. 43 y 44.

regulan bajo los fundamentos del derecho resarcitorio de la función pública.⁵¹

El derecho resarcitorio de la función pública es una rama del derecho que tiene autonomía científica, base constitucional, legal, doctrinal y jurisprudencial, por lo que reclama su reconocimiento como disciplina que tiene objeto e identidad propia.⁵²

Al realizar una función pública, el servidor público, tiene mayores deberes, primero es evidente dado que será el ejecutor directo de las leyes o contribuirá con el cumplimiento de un propósito de la comunidad, pues con su labor podrá hacer más daño que un particular. Cada quien hace el daño que puede, no el que debe, para que un servidor público incurra en responsabilidad deben estar establecidos previamente, aquellos deberes cuyo incumplimiento la causen.⁵³

De lo anterior se desprende la justificación evidente y clara de la existencia de la responsabilidad resarcitoria, como una variante de la responsabilidad civil de los servidores públicos, pues con su mal actuar pueden afectar gravemente a la sociedad a la que tienen la obligación de servir, principalmente cuando dejan de aplicar recursos que están destinados para satisfacer alguna necesidad directa y real de la sociedad, tal como combatir el rezago social, la pobreza extrema, educación, salud, medio ambiente, por nombrar algunos, el impacto que tiene este tipo de responsabilidad realmente es delicado, pues se afectan directamente derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los

⁵¹ Ramos Torres, Daniel. *Op. Cit.*, p. 30.

⁵² *Ibidem*, p. 30.

⁵³ Burrel Huerta, Leopoldo. *Op Cit.*, p. 37.

Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales en los que el Estado Mexicano es parte.

Capítulo segundo

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.1 Concepto de procedimiento administrativo

Para obtener precisión terminológica y clarificar el concepto del procedimiento administrativo sancionador, cabe señalar que todo proceso, para ser tal, requiere de reglas que permitan la plena, concatenada y cabal realización de una serie de actos que estructurados en una unidad, se proyecten hacia el logro consciente de un objetivo.

En todo proceso existe una secuencia u orden de etapas, desde su iniciación hasta el fin. Alcalá-Zamora y Castillo dice que “todo proceso, arranca de un presupuesto (litigio), se desenvuelve a lo largo de un recorrido (procedimiento) y persigue alcanzar una meta (sentencia) que derive en una ejecución”.⁵⁴

Ahora bien, el término procedimiento, cualquiera que éste sea, es un concepto de validez general aplicable a todas las ramas del derecho. Es una especie de combinación de los actos, en la que cada uno de los actos, conserva íntegra su individualidad.⁵⁵

El procedimiento administrativo es el conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su

⁵⁴ Niceto Alcalá-Zamora y Castillo. *La teoría general del proceso*, p. 24. Citado por Gómez Lara, Cipriano. *Teoría general del proceso*. Editorial Oxford, Décima edición, México, 2004, p. 113.

⁵⁵ González Pérez, Jesús. *Procedimiento Administrativo Federal*, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 1.

perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general.⁵⁶

Para Nuria Magaldi, el procedimiento administrativo en sentido amplio, puede definirse como cualquier actividad de la administración encaminada a la adopción de una decisión, a la aplicación de una medida de otro tipo o a la conclusión de un convenio.⁵⁷

A partir de una opinión personal, el procedimiento administrativo es un conjunto de toma de decisiones de la administración pública, que consisten en una secuencia ordenada de trámites o actuaciones, para lograr un fin determinado.

2.2 Naturaleza, elementos y características del procedimiento administrativo

Se analizará la naturaleza del procedimiento partiendo de la premisa de que el proceso administrativo se despliega a través de la conducta humana objetivada. Desde este punto de vista se dará respuesta a la siguiente interrogante: ¿qué es el procedimiento como objeto de conocimiento en el campo del derecho?

En cuanto a la extensión del concepto, éste abarca única y exclusivamente una especie de objetos: los actos emanados del ejercicio concurrente del derecho de acción y de la función jurisdiccional; en segundo término, y en lo atinente a su contenido, podemos precisarlo afirmando su integración con el conjunto de actos realizados por las

⁵⁶ *Ibidem*, p. 2.

⁵⁷ Magaldi, Nuria. *Procedimiento Administrativo y Ejecución Forzosa Administrativa*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 469, consultada el 13 de enero de 2016 en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3143/9.pdf>

partes, los terceros y el órgano jurisdiccional, como consecuencia del enfrentamiento real o formal de pretensiones.⁵⁸

Esas tres cualidades permiten que el procedimiento sea un instrumento adecuado para allegar al órgano jurisdiccional todos los elementos de juicio que le permitan dar una justa satisfacción a las pretensiones merecedoras de tutela judicial.

Desde el punto de vista teleológico, el procedimiento es un complejo de actos, ejecutados con la finalidad de que el órgano jurisdiccional resuelva con el mayor acopio de datos, si ha lugar darle satisfacción a una pretensión que puede presentarse como resistida, incierta o discutida, o bien, requerida, por disposición legal de la tutela jurisdiccional.⁵⁹

En todo caso, el procedimiento se proyecta hacia la emisión de una sentencia con imperio de cosa juzgada, o bien, hacia la satisfacción coactiva de derechos subjetivos, y se caracteriza porque en la emisión de los actos que lo constituyen se otorga participación a tres sujetos, como figuras principales del mismo, con la circunstancia de que uno de tales sujetos se encarga de dirigir el procedimiento y los otros dos de impulsarlo.⁶⁰

Dentro de los elementos de existencia y validez del acto administrativo se habla de la forma en su doble vertiente: en primer lugar, la forma como se expresa el acto, es decir, por escrito, y la otra son las formalidades o el camino que se conforma, paso a paso, mediante actos

⁵⁸ Briseño Sierra, Humberto. *Derecho Procesal Fiscal*. 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1990, p. 114 y 115.

⁵⁹ Armienta Calderón, Gonzalo M y Armienta Hernández, Gonzalo. *El Proceso Contencioso Administrativo en México*. 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2015, p. 194.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 195.

administrativos preliminares que deben satisfacerse, so pena de nulidad, para la emisión del acto administrativo, camino condicionado jurídicamente, que se debe satisfacer y que se denomina procedimiento administrativo.⁶¹

En la función administrativa el procedimiento debe satisfacerse con plenitud, a fin de garantizar la seguridad jurídica del administrado en la emisión de un acto administrativo de cualquier índole.

En otro orden de ideas, en cuanto a las características del procedimiento administrativo se pueden destacar las siguientes:

- Pluralidad. En el procedimiento administrativo convergen diversos actos administrativos que si bien, se dirigen a un mismo fin, cada uno cumple una función específica.
- Individualidad. Cada acto administrativo conserva su singularidad.
- Temporalidad. Los actos se proyectan en un concreto marco temporal a través de una determinada estructura o disposición.
- Coordinación. Existe un desarrollo secuencial porque el acto posterior viene legitimado por el anterior.
- Progresividad. Es necesaria la ordenación de los actos del procedimiento en las distintas etapas o fases procedimentales.
- Instrumentalidad. Todos los actos se avocan a la consecución de un determinado fin, que es el que corresponde a cada procedimiento administrativo.

⁶¹ Hamdan Amad, Fauzi. *Op Cit.*, p. 135.

2.3 Sujetos del procedimiento administrativo

Los individuos cuya conducta está regulada por el ordenamiento son los sujetos de derecho. En todo procedimiento administrativo intervienen varios sujetos, dado que se trata de la formalización de una o más relaciones jurídicas. Por un lado la administración pública, y por otro, el o los particulares. Por supuesto, los órganos administrativos deben ser competentes en cada caso, la competencia es irrenunciable y ha de ejercerse precisamente por el órgano administrativo que la tenga legalmente atribuida.⁶²

En distinto sentido se pronuncia Jesús González Pérez, quien afirma que en el procedimiento administrativo, el ente público en cada caso competente, a través de sus órganos, será el que decida la cuestión planteada. A diferencia de cuando el Estado realiza funciones jurisdiccionales (donde actúa como tercero ajeno imparcial en una relación jurídica donde no es parte), en el procedimiento administrativo es sujeto de derecho que trata de realizar sus intereses, y parte interesada en una relación jurídica.

En atención a ello, el autor mencionado destaca como sujetos del procedimiento administrativo a los siguientes: a) Las administraciones públicas, b) Órganos administrativos competentes y c) Titulares de los órganos.⁶³

a) Las administraciones públicas

La administración pública, abstractamente considerada no es persona jurídica. La consideración de la administración pública como

⁶² Ramírez Marín, Juan. *Op. Cit.*, p. 258.

⁶³ González Pérez, Jesús. *Op. Cit.*, p. 65.

sujeto de derecho que realiza determinados intereses frente a otros sujetos, no supone que se le reconozca como una persona jurídica única, pues existen una multitud de personas jurídicas públicas, de muy diversa entidad, que realizan funciones administrativas. Desde el Estado hasta la última entidad institucional creada por un municipio, son muchas las personas jurídicas públicas. El primer requisito de validez de las actuaciones que se desarrollen a través de los procedimientos regulados por las leyes, será que el objeto o la materia estén dentro de la esfera de competencia de las respectivas administraciones públicas.

b) Órganos administrativos competentes

Ahora bien, como los complejos elementos personales y materiales a los que el ordenamiento les atribuye personalidad carecen de una entidad orgánica natural, para poder realizar sus funciones necesitan valerse de personas físicas que realicen actividades imputables a aquéllos. El fenómeno se da en las personas jurídicas, cualesquiera que sean, públicas o privadas. El Estado y las entidades públicas que realizan funciones administrativas no constituyen una excepción, necesitan personas físicas que son sus órganos.

c) Titular del órgano

Para que el acto sea válido no basta que proceda del órgano administrativo competente, sino que debe emitirse a través del servidor público facultado para tal efecto. Será necesario que el titular del órgano esté adscrito legalmente y que no esté impedido para intervenir o conocer del procedimiento.

En relación con las acepciones en torno de los sujetos del procedimiento, pronunciadas por los dos autores mencionados, se cree

más acertada la opinión de Jesús González Pérez, ello porque brinda un concepto más amplio y lógico, además de que explica a cada uno de los sujetos.

2.4 Objeto del procedimiento administrativo

El acto iniciador del procedimiento será decisivo para delimitar el objeto dentro del ámbito que el ordenamiento le asigna al tipo de que se trate. Hay que puntualizar que el objeto fundamental del procedimiento administrativo es determinar, conocer y comprobar los datos, hechos y circunstancias en virtud de los cuales debe adoptarse una decisión (resolución administrativa) para efecto de garantizar los intereses públicos.⁶⁴

Para llevar a cabo lo enunciado en el párrafo anterior, las normas establecen determinados trámites obligatorios, como la audiencia previa, para que las partes puedan alegar lo que estimen conducente, antes de que el órgano competente adopte la decisión definitiva.

Además, de la delimitación del objeto del procedimiento administrativo, deben tenerse en cuenta tres principios:

- Si el procedimiento se inicia a instancia del administrado, la petición no será vinculante y decisiva para delimitar el objeto. El interés público que siempre estará presente en todo procedimiento administrativo exige reconocer al órgano administrativo ante el que se tramita la potestad de plantear y resolver cuestiones no planteadas por el interesado.

⁶⁴ Ramírez Marín. *Op Cit.*, p. 253.

- Independientemente de que se inicie de oficio o a instancia del interesado, la delimitación inicial podrá alterarse a lo largo del procedimiento por parte del interesado o de la administración, con la garantía de audiencia.
- El acto administrativo que ponga fin al procedimiento podrá versar sobre el que fue su objeto, determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar.⁶⁵

2.5 Principios del procedimiento administrativo

Respecto a este tema, González Pérez reconoce la existencia de cuatro principios, 1) principio antiformalista, 2) de defensa, 3) de economía celeridad y eficacia, y 4) de oficiosidad.⁶⁶

En diverso sentido se pronuncia Ramírez Marín, quien reconoce seis principios: 1) oficialidad, 2) economía procesal, 3) *pro actione*, 4) contradicción, 5) congruencia y 6) protección de la confianza legítima.⁶⁷

En el desarrollo del procedimiento administrativo juegan un papel relevante diversos principios de significado muy distinto, pero que todos integralmente complementan y regulan el procedimiento.

Además de los principios de seguridad e igualdad, han de ser tomados en cuenta aquellos reconocidos por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, por lo que se analizarán aquellos establecidos en dicho ordenamiento, que son los siguientes: 1) principio de competencia, 2) informalidad, 3) sencillez, 4) oficiosidad, 5) de buena fe, 6)

⁶⁵ González Pérez Jesús. *Op Cit.*, pp. 83 y 84.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Ramírez Marín, Juan. *Op. Cit.*, pp. 253 y 254.

in dubio pro actione, 7) Silencio administrativo, 8) Celeridad, y 9) Accesibilidad al expediente administrativo.⁶⁸

A continuación se explica brevemente en qué consiste cada uno de los principios enumerados:

- Principio de competencia. Es vital que el órgano tenga competencia para iniciar el procedimiento administrativo conforme a la ley correspondiente.
- Principio de informalidad. Se refiere a que el administrado pueda tener acceso a los servicios de administración pública sin dificultad y sin ninguna condición de afectación, y que si los requisitos para tener acceso no se satisfacen con plenitud no sea pretexto para no aceptar la intervención del administrado.
- Principio de sencillez. El procedimiento no debe ser una trampa para el administrado y debe tener acceso fácilmente a la administración pública.
- Principio de oficiosidad. El procedimiento que se presenta en la ley es de oficio, no debe requerir impulso a instancia de parte; lo anterior, para darle rapidez y celeridad.
- Principio de buena fe. Se debe partir de la buena fe en todo momento, con la correlativa sanción de que si alguien actúa de mala fe, ya sea la autoridad o el administrado, dicha conducta puede ser constitutiva de delito.

⁶⁸ Hamdan Amad, Fauzi. *Op. Cit.*, pp.135-38.

- Principio *in dubio pro actione*. La autoridad administrativa está obligada a atender y obsequiar al particular todo lo que esté solicitando en su escrito correspondiente, y si hubiere alguna deficiencia irrelevante, salvar la misma e ir al fondo del asunto y atender todo lo solicitado por el particular. Así mismo, antes del desechamiento debe procurarse mediante el desahogo de prevenciones para subsanar las deficiencias u omisiones del particular.
- Principio del silencio administrativo. Ante un trámite solicitado por el particular en el que no se obtenga respuesta dentro del plazo que la ley determina, ésta debe atribuir determinados efectos. La regla general es la *negativa ficta*, es decir, que no ha sido autorizada la solicitud; en efecto, hay trámites en los que el sentido es de *negativa ficta*, por ejemplo, en materia fiscal. Por regla general en el ámbito federal opera la *negativa ficta*. El propósito del efecto del silencio administrativo es la agilización de trámites.
- Principio de celeridad. Los plazos deben ser muy cortos.
- Principio de accesibilidad al expediente administrativo. Significa que en cualquier etapa del procedimiento el administrado tiene derecho a acceder y revisar el expediente administrativo sin excusa ni pretexto alguno, salvo aquellos expedientes que por razones de seguridad nacional o de propiedad industrial o intelectual se encuentren reservados.

Cabe reiterar que los principios generales del procedimiento administrativo que se mencionaron, se encuentran desarrollados en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. El procedimiento administrativo

es el camino condicionado jurídicamente que debe satisfacerse para la emisión del acto administrativo.

2.6 Etapas del procedimiento administrativo

El autor José Bermejo Vera distingue lo que él denomina fases del procedimiento, las cuales son: iniciación, ordenación, instrucción, finalización y ejecución.

- **Iniciación.** Puede ser de oficio o a petición de parte y pueden iniciarse simultáneamente varios procedimientos.
- **Ordenación o impulso.** Se tramitan con la celeridad precisa, siempre de oficio, en todos sus trámites, debiendo guardar un riguroso orden de desarrollo.
- **Instrucción.** Para reunir los datos y circunstancias en virtud de los cuales se pronunciará en su momento la resolución o acto definitivo del procedimiento, encomendado a funcionarios que actúan como instructores de los expedientes. Los interesados pueden aportar en cualquier momento alegaciones y documentos o elementos de juicio en defensa de sus derechos e intereses.
- **Finalización.** Esta fase incluye la audiencia a los afectados. Puede consistir en la preparación del acto definitivo o resolución. Existe la posibilidad del desistimiento, la renuncia al derecho, la caducidad o la finalización por convenio. Hay resoluciones expresas y tácitas; el silencio administrativo equivale a negativa ficta o afirmativa ficta.

- Ejecución. Puede ser que el particular acate la resolución, pero si es forzado a ello, la ejecución forzada puede acarrear una sanción.⁶⁹

Por su parte, Jesús González, destaca como etapas del procedimiento administrativo la iniciación, el desarrollo y la terminación del procedimiento, con las siguientes subdivisiones:

- Iniciación
- Desarrollo:
 - Ordenación del procedimiento
 - Instrucción del procedimiento
- Terminación del procedimiento⁷⁰

La iniciación puede generarse de oficio por la autoridad o a instancia de parte.

Dentro de la etapa del desarrollo se encuentran la ordenación del procedimiento y la instrucción; la ordenación es la actividad encaminada a que el procedimiento se desarrolle de acuerdo con el orden establecido por la ley; la instrucción tiende a proporcionar los elementos necesarios para que pueda dictarse resolución, por lo que esta subdivisión comprende la aportación de datos o narración de hechos y el ofrecimiento de pruebas.

La terminación del procedimiento administrativo se presenta cuando se decide la cuestión planteada, el acto decisivo lo constituye la resolución administrativa. La resolución es, por tanto, el acto definitivo, para

⁶⁹ Bermejo Vera, José. *Derecho Administrativo Básico. Parte General*. 10ª edición, Editorial Civitas-Thomson-Reuters, España, 2012, pp. 290-295.

⁷⁰ González Pérez, Jesús. *Op. Cit.*, pp. 131-155.

diferenciarlo de los actos de trámite que integran el procedimiento y que constituyen los presupuestos de la resolución.

La resolución expresa no es otra cosa que el acto definitivo que pone fin al procedimiento, conteniendo el pronunciamiento de la administración.⁷¹

En diverso sentido se pronuncia López Olvera, al afirmar que las etapas del procedimiento administrativo son: notificación, audiencia, pruebas, alegatos y resolución. A continuación se explica cada una de ellas.

- Notificación. La primera acción de la autoridad que da inicio al procedimiento formal para determinar la responsabilidad es la citación del servidor público a una audiencia, donde deberá rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputan. La notificación constituye una actuación procedimental que requiere de ciertas formalidades ya que produce el conocimiento del servidor público de la acusación en su contra.
- Audiencia. La audiencia previa es una regla de validez universal que se debe aplicar a todos los procedimientos y a todos los procesos. El principio de oír al interesado antes de decir algo que lo va a afectar conlleva implícita la eficacia, esta garantía debe imperar desde antes de adoptarse la decisión que puede afectar los derechos de un servidor público.

⁷¹ Villar Palasí, José Luis y Villar Ezcurra, José Luis. *Principios de Derecho Administrativo*. 3ª edición, España, 1993, p. 115.

- **Pruebas.** La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 21 contempla un plazo de cinco días hábiles para que el servidor público ofrezca las pruebas relacionadas con los hechos que se le atribuyen, y que considere pertinentes. La carga de la prueba corresponde a la autoridad que sustancia el procedimiento, ya que será ella la que deberá probar el incumplimiento de las obligaciones del servidor público.
- **Alegatos.** La oportunidad implica la exposición verbal de argumentos por parte de la autoridad y del servidor público sujeto a procedimiento, con la finalidad de demostrar cada uno su verdad.
- **Resolución.** Una vez desahogadas las pruebas admitidas, la autoridad encargada de sustanciar el procedimiento en contra del servidor público, deberá resolver sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad, o bien, deberá imponer las sanciones administrativas correspondientes.⁷²

Las etapas que López Olvera señala, son las que mejor se adecuan con la investigación, en virtud de que son las mismas que se siguen en el procedimiento administrativo sancionador del Órgano de Fiscalización Superior de Nayarit, el cuál se explicará en el apartado correspondiente.

2.7 Procedimiento administrativo sancionador

El procedimiento administrativo sancionador es el conjunto de actos o formalidades concatenados entre sí seguidos en forma de juicio, substanciados por autoridad competente, con el objeto de conocer las

⁷² López Olvera, Miguel Ángel. *Op. Cit.*, p. 169-179.

irregularidades o faltas cometidas, ya sean de servidores públicos o particulares, cuya finalidad, en todo caso, sea imponer alguna sanción.

Es preciso mencionar que el procedimiento sancionador, en cuanto procedimiento administrativo, debe ofrecer al administrado las garantías que imponen los principios de defensa y contradicción. Lo que, en definitiva supone una remisión en bloque a los principios informadores del procedimiento administrativo.⁷³ Pero, precisamente por el objeto del procedimiento sancionador, por su trascendencia y efectos y porque a través de él se ejerce una potestad trascendental, han de extremarse las garantías formales, incluido el derecho a la presunción de inocencia.

Mediante éste procedimiento, el Estado pretende mantener el orden del sistema y reprimir por medios coactivos, aquellas conductas contrarias a las políticas del ente estatal.

El procedimiento administrativo sancionador se substancia por escrito, lo cual hace necesario la conformación de un expediente donde se constaten todas las actuaciones realizadas tanto por la autoridad como por el sujeto investigado y mediante el cual se pueda comprobar la existencia o no del hecho atribuido, a fin de determinar la responsabilidad correspondiente.⁷⁴

⁷³ Araujo Juárez, José. *Principios Generales del Derecho Administrativo Formal*. Editorial Vadell Hnos., Venezuela, 1989, p. 126.

⁷⁴ Carretero Pérez, Adolfo y Carretero Sánchez, Adolfo. *Derecho Administrativo Sancionador*. 2ª edición, Editoriales de derecho reunidas, España, 1995, p. 24.

2.7.1 Legitimación para incoar un procedimiento administrativo sancionador

Los procedimientos sancionadores se inician de oficio. No se reconoce a los particulares legitimación para poner en marcha el procedimiento administrativo. Aunque se les reconoce, sí, la posibilidad de denuncia, pero una vez puesto en conocimiento del órgano administrativo competente para iniciar el procedimiento del hecho supuestamente constitutivo de una infracción, acaba su intervención.

2.8 Evolución del derecho administrativo sancionador

En tanto no se consolide una teoría más especializada del derecho administrativo sancionador, seguirán aplicándose los principios que resulten aplicables de otras disciplinas.

Se considera que el derecho administrativo sancionador mexicano tiene un gran futuro, en razón a que le quedan muchos aspectos por descubrir, actualmente no existe un conocimiento generalizado del tema por parte de los principales órganos que ejercen la facultad sancionadora del Estado, incluso en la doctrina se ha escrito poco al respecto. A esto se debe la reciente incorporación de algunos elementos del derecho administrativo sancionador, los cuales se han presentado a partir de la interpretación constitucional. Sin embargo, este indicador no es del todo favorable, debido a que refleja la escasa regulación y doctrina nacional.

Es necesario partir de una base jurídica para lograr materializar y hacer exigibles los elementos previstos por esta disciplina del derecho que se encuentra en pleno desarrollo y expansión. De la misma forma, es importante que los distintos órdenes jurídicos tomen en cuenta la

existencia de los elementos integrantes del derecho administrativo sancionador, debido a que persiste la idea de que la facultad punitiva del Estado sólo se refiere al derecho penal.

Ello se convalida con lo afirmado por Alejandro Nieto, en el siguiente sentido:

“[...En definitiva, contra viento y marea hay que afirmar que el derecho administrativo sancionador es, como su mismo nombre indica, derecho administrativo engarzado directamente en el derecho público estatal y no un derecho penal vergonzante [...] No es un azar, desde luego, que hasta el nombre del viejo derecho penal administrativo haya sido sustituido desde hace muchos años por el más propio de derecho administrativo sancionador [...] El derecho penal ha de seguir operando, no obstante y en todo caso, como punto de referencia, como pauta técnica y, sobre todo, como cota de máxima de las garantías individuales que el derecho administrativo sancionador debe tener siempre presentes.]”.⁷⁵

Es importante resaltar lo anterior, debido a que un Estado democrático se caracteriza por el cuidado y protección al gobernado, lo cual se manifiesta en los límites y controles que su estructura jurídica prevé para evitar abusos y actos arbitrarios.

2.9 La infracción administrativa

La comisión de una infracción administrativa trae como consecuencia la imposición de una sanción. Sin embargo, no todo incumplimiento de las normas administrativas constituye una infracción administrativa, sino

⁷⁵ Nieto, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 4ª edición, Editorial Tecnos, España, 2005, p. 112.

únicamente aquellas conductas antijurídicas que están tipificadas en la ley como infracción, y a las que la misma ley les atribuye una sanción administrativa.

Bajo tal escenario, la infracción administrativa se puede definir como la acción u omisión antijurídica, típica y culpable para la que la ley prevé expresamente la imposición de una sanción.

2.10 La sanción administrativa

Para Álvarez Ledesma, la sanción puede entenderse como la pena o castigo que con carácter coercitivo establece un sistema jurídico para el supuesto de que se incumpla con lo dispuesto en un normal.⁷⁶

Por su parte, el maestro Gabino Fraga señala que las sanciones administrativas son los actos por virtud de los cuales se castiga la infracción de las leyes o de las órdenes administrativas.⁷⁷

García de Enterría la define como el mal ocasionado por la administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal.⁷⁸

Sin embargo, no todo castigo impuesto por la administración pública es verdaderamente una sanción, pues para que sea considerada así, el castigo impuesto debe consistir en una restricción de derechos que tenía previamente el sancionado, que sea adecuada al mal causado, que tenga

⁷⁶ Álvarez Ledesma, Mario. *Introducción al Derecho*. 1ª edición, Editorial McGraw Hill, México, 2001, p. 219.

⁷⁷ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 47ª edición, Editorial Porrúa, México, 2009, p. 240.

⁷⁸ García de Enterría, Eduardo. *El problema jurídico de las sanciones administrativas*. Consultado el 14 de mayo de 2016 en <http://www.jussantiago.gov.ar/jusnueva/centrounico/2011/octubre/Garcia-deEnterria-sanciones.RTF>

finalidad disuasoria de futuros incumplimientos y muy especialmente, que se imponga en retribución del incumplimiento.⁷⁹

2.10.1 Elementos de las sanciones administrativas

A manera de corolario, una vez analizado el concepto de sanción administrativa, se identifican como elementos esenciales de la sanción los siguientes:

- Toda sanción administrativa es aplicada por los órganos que integran la administración pública, es decir, por servidores públicos investidos por una ley de facultades para imponer sanciones administrativas, siguiendo los procedimientos establecidos en leyes administrativas.
- La imposición de una sanción administrativa conlleva un perjuicio en la esfera jurídica del sancionado, que puede implicar una privación o restricción de derechos o de cualquier ventaja o el surgimiento de nuevos deberes.
- El castigo impuesto al gobernado mediante una sanción administrativa es consecuencia directa y deliberada de la conducta ilegal realizada, como expresión del reproche que merece esa conducta.
- Este tipo de acto administrativo sancionador no constituye un acto jurisdiccional, ni produce cosa juzgada, por lo tanto puede ser atacado por los distintos medios que el derecho establece para impugnar los actos administrativos.⁸⁰

⁷⁹ De Fuentes Bardaji, Joaquín. *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. 2ª edición, Tomo 1, Editado por la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, España, 2009, p. 79.

⁸⁰ López Agüero, Victoriana. *Sanciones Administrativas*. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Noreste, Argentina. Consultada el 14 de mayo de 2016 en: <http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/cyt/.../S-033.pdf>

Derivado de lo analizado en este capítulo, de manera general se puede concluir que el procedimiento administrativo sancionador es el conjunto de actos o formalidades concatenados entre sí, seguidos en forma de juicio y substanciados por autoridad competente, con el objeto de conocer irregularidades o faltas ya sean de servidores públicos o particulares, cuya finalidad, en todo caso, sea imponer una sanción cuando haya quedado plenamente acreditado el incumplimiento de una disposición normativa.

Capítulo tercero

EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

3.1 Antecedentes de la presunción de inocencia en México

El principio de presunción de inocencia en México se reconoce expresamente con la reforma al artículo 20 constitucional de 18 de junio de 2008, no obstante ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo en diversos criterios que éste se contenía de manera implícita en los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al derivar de los principios del debido proceso legal y el acusatorio.

El principio del debido proceso legal, de manera general implica el derecho de todo inculcado a que se reconozca su libertad, y que, para privarlo de ésta, es necesario cumplir con una serie de garantías mínimas, traducidas en una defensa adecuada, en donde se respeten las formalidades esenciales del procedimiento instaurado en su contra, se le otorgue el derecho a ser escuchado en una garantía de audiencia, tenga la oportunidad de ofrecer pruebas para desvirtuar las imputaciones hechas por la autoridad y finalmente culmine con una sentencia en donde, en caso de declarársele culpable, solo entonces podrá destruirse su calidad de inocente.

Por otro lado, el principio acusatorio, se refiere a que es a la autoridad investigadora a quien le corresponde la función persecutoria de los delitos y quien tiene la carga de la prueba, el inculcado si bien puede ofrecer pruebas, no está obligado a demostrar su inocencia, quien acusa es

la autoridad, por lo que está obligada a demostrar su dicho y a destruir la calidad de inocente del ciudadano sujeto al procedimiento.

De lo anterior, se advierte que ambos principios resguardan el de presunción de inocencia, pues el gobernado no tiene obligación de probar la licitud de su conducta, reconociéndose, *a priori*, el estado o condición de inocencia de los hombres.

Para mayor abundamiento de los principios del debido proceso legal y el acusatorio, de donde hasta antes de la reforma derivaba el principio de presunción de inocencia, se transcriben las siguientes tesis jurisprudenciales:

“[FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 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 no respetarse estos

requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.]”⁸¹

“[PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. El principio de presunción de inocencia que en materia procesal penal impone la obligación de arrojar la carga de la prueba al acusador, es un derecho fundamental que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza en general, cuyo alcance trasciende la órbita del debido proceso, pues con su aplicación se garantiza la protección de otros derechos fundamentales como son la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre, que podrían resultar vulnerados por actuaciones penales o disciplinarias irregulares. En consecuencia, este principio opera también en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de “no autor o no participe” en un hecho de carácter delictivo o en otro tipo de infracciones mientras no se demuestre la culpabilidad; por ende, otorga el derecho a que no se apliquen las consecuencias a los efectos jurídicos privativos vinculados a tales hechos, en cualquier materia.]”⁸²

Se tiene entonces, que el primer plano formal de introducción del principio de presunción de inocencia como garantía constitucional del imputado dentro del proceso, surgió a raíz del criterio jurisprudencial, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que reconoció que el principio de presunción de inocencia, se contenía de

⁸¹ Jurisprudencia P./J. 47/95, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 133 del Tomo II, Diciembre de 1995, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

⁸² Tesis de Jurisprudencia 2a.XXXV/2007, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1186 del Tomo XXV, Mayo de 2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

manera implícita en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como se advierte del razonamiento que a continuación se transcribe:

“[PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden, por una parte, el principio del debido proceso legal que implica que al inculpado se le reconozca el derecho a su libertad, y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando, existiendo suficientes elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, el Juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable; y por otra, el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo primero, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar "los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado"; en el artículo 21, al disponer que "la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público"; así como en el artículo 102, al disponer que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole "buscar y presentar las pruebas que acrediten

la responsabilidad de éstos". En ese tenor, debe estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado.]”⁸³

Para Miguel Ángel Aguilar López, el criterio jurisprudencial emitido, se estimaba insuficiente, por lo que resultó necesario efectuar transformaciones al texto constitucional a fin de colocar dicho principio como la base fundamental del sistema judicial de tipo acusatorio.⁸⁴ Por lo que, el 18 de junio de 2008, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, se instauraron una serie de reformas y adiciones a la Constitución Federal, a efecto de implementar un modelo acusatorio y oral, con la inclusión de los principios de publicidad, inmediación, concentración, contradicción y continuidad en el proceso, además de imponer la carga de la prueba al órgano acusador, la prohibición de utilizar la prueba ilícita, otorgar beneficios para el acusado en caso de confesión y establecer el sistema de la libre valoración probatoria.

Sin embargo, aun cuando el principio de presunción de inocencia ya estuviera reconocido de manera implícita, al consagrarse en el máximo

⁸³ Tesis aislada P.XXXV/2002, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 14 del Tomo XVI, Agosto de 2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

⁸⁴ Aguilar López, Miguel Ángel. *Presunción de inocencia: Principio fundamental en el sistema acusatorio*. 2ª edición, Editorial Instituto Nacional de Estudios de Superiores en Derecho Penal, México, 2009, p. 151.

ordenamiento jurídico del país: la Constitución, que constituye la norma fundamental donde se configuran y ordenan los poderes del Estado por ella construidos, se establecen los límites del ejercicio del poder y el ámbito de libertades y derechos fundamentales que emanan del pueblo como titular de la soberanía, se tiene que a partir de ese momento, se garantizó de manera fehaciente y sin lugar a dudas, el derecho a la presunción de inocencia.

La trascendencia que esta reforma otorgó al principio de presunción de inocencia al reconocerlo de manera expresa, en el artículo 20, específicamente en el apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se fortalece en diversos apartados del mencionado artículo de la siguiente manera:

“[Artículo 20.- El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales:

I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;

II-IV...

V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa respectivamente;

VI-VII...

VIII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;

IX-X...

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

II-IX...

C. De los derechos de la víctima o el ofendido.

I-VII...]"⁸⁵

De lo anterior, se puede inferir que la Constitución reconoce la condición de inocencia de los gobernados, dado que protege el derecho de toda persona a que se presuma su inocencia, lo que significa que todo hombre debe ser tratado con la calidad de inocente, hasta en tanto no se demuestre lo contrario; esto implica que corresponde a la autoridad desvirtuar la inocencia probando la ilicitud de la conducta, debe operar así desde que inicia la investigación hasta la resolución final que la destruya.⁸⁶

Antes de que el Estado intervenga en la vida de un ser humano hasta el grado de quitarle la libertad, la vida profesional, la convivencia con sus seres queridos y su reputación ante la sociedad, es preciso que la parte acusadora compruebe plenamente la responsabilidad.⁸⁷

De ahí que el principio de presunción de inocencia exija, que para imponer una sanción sea indispensable la certeza de la culpabilidad, ya que si lo que motiva la imposición de la sanción es cierta conducta, ante la duda de su existencia o su inexistencia misma, no existe razón para imponer la sanción.

⁸⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma 07-07-2014.

⁸⁶ Contradicción de tesis 200/2013. *Op. Cit.*

⁸⁷ Erin Brewer, Stephanie. *Hacia un proceso penal constitucional_ elementos para entender y aplicar la presunción de inocencia en México en Garantismo judicial. Presunción de inocencia.* Coordinador Silva García, Fernando. Editorial Porrúa, México, 2014, p. XLI.

Es este punto, resulta importante remitirse al derecho romano y a las máximas que desde ese entonces operaban: *es mejor dejar impune un delito, que condenar a un inocente*, si bien, dista de ser una proposición jurídica, más bien es una regla ética dirigida al juzgador, de la que no se deriva un derecho del acusado a que se presuma su inocencia, ya que el núcleo de esta norma ética es la acción de decidir del juez.⁸⁸

Si bien, la reforma diseñó una transformación sustancial en el proceso penal mexicano, que ahora trasciende al derecho administrativo, afirmación que se analizará más adelante; en los Estados democráticos la presunción de inocencia es parte fundamental de su sistema jurídico, la Reforma Constitucional en Seguridad y Justicia, implica más que aprobar un nuevo código, envuelve un verdadero cambio cultural cuyo único fin deberá ser buscar la verdad, pero sobre todo la legalidad como máxima premisa, se deben vencer inercias, aprender una nueva forma de hacer y de llevar el desarrollo del proceso penal y como propuesta del presente estudio, cambios al procedimiento administrativo, para respetar el principio de presunción de inocencia.

La reforma debe garantizar un equilibrio, es decir, procurar justicia pronta, imparcial y completa, a través de un Estado lo suficientemente fuerte para enfrentar a la delincuencia y sancionar en los procedimientos administrativos, cuando así tenga que ser, pero también, lo suficientemente delineado para no violentar los derechos fundamentales, pues de otra manera, se correría el riesgo de ser gobernados por un Estado autoritario, incapaz de otorgar seguridad a sus ciudadanos.

⁸⁸ Uribe Rentería, Oscar. *El principio de presunción de inocencia y la probable responsabilidad*. Serie Amarilla. Temas Políticos y Sociales, México, 2007, p. 14.

No obstante, la inclusión del principio de presunción de inocencia en la Constitución Federal y su reconocimiento de manera implícita hasta antes de la reforma, desde 1789 en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* se presumía la inocencia de todos los hombres mientras no fueran declarados culpables, lo cual prueba como desde hace siglos la condición de inocencia es un atributo inherente a la persona; sin embargo, sólo enunciaremos los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, de entre los diversos ordenamientos jurídicos se encuentran:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos

“[...] Artículo 11.

Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa...”⁸⁹

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

“[...] PARTE III.

Artículo 14.

Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.”⁹⁰

La Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica

“[...] CAPÍTULO II. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Artículo 8. Garantías Judiciales

⁸⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2000.pdf>

⁹⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>

Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:...]⁹¹

Las cartas internacionales sobre derechos humanos privilegian el principio de que el estado normal de un individuo hasta antes de una sentencia, es el estado de inocencia y se debe tratar al individuo como tal, sin hacerle un prejuizgamiento; mientras no se dé una sentencia condenatoria, la persona se debe considerar inocente.⁹²

Es importante señalar que el origen de la presunción de inocencia, no nace con la reforma al texto constitucional, tampoco con el criterio emitido por el máximo tribunal del país en donde reconoce que el principio se contiene de manera implícita en la Constitución federal, sino de todo un sistema jurídico acorde con los principios ideológicos de igualdad y justicia, pues como se señaló en líneas precedentes el hombre desde hace siglos se presume inocente y en México desde 1814 en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana disponía en su artículo 30 que: "*Todo ciudadano se reputa inocente, mientras no se declare culpado*".⁹³

No obstante lo anterior, la reforma al artículo 20 constitucional, marcó un parte aguas en la presunción de inocencia, al establecerla de manera expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dejando de lado el reconocimiento implícito y su alusión a

⁹¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, consultada el [https://www.scjn.gob.mx/libro/Instrumentos Convencion/PAG0259.pdf](https://www.scjn.gob.mx/libro/Instrumentos%20Convencion/PAG0259.pdf)

⁹² Martínez Carnelo, Jesús. *La presunción de inocencia en materia penal, ¿Principio, garantía o derecho procesal?*, Editorial Porrúa, México, 2013, p. 475.

⁹³ Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1814.pdf>

textos legales del pasado, la inclusión del principio en el máximo ordenamiento del país, obliga a ver a la presunción de inocencia como un derecho fundamental que se debe respetar al pertenecer a un Estado democrático de derecho.

3.2 Concepto y naturaleza jurídica

Para analizar el concepto de la presunción de inocencia, es oportuno analizar previamente su significado gramatical y etimológico, la Real Academia de la Lengua Española⁹⁴, en su diccionario, define los vocablos y expresiones relacionadas, de la forma siguiente:

“Presunción

Del lat. *praesumptio*, *-ōnis*.

1. f. Acción y efecto de presumir.
2. f. *Der.* Hecho que la ley tiene por cierto sin necesidad de que sea probado.”

“Inocencia

Del lat. *innocentia*

1. f. Estado del alma limpia de culpa.
2. Exención de culpa en un delito o en una mala acción...”

“Inocente

1. adj. Libre de culpa.
2. adj. Que no daña, que no es nocivo...”

“Presunción de inocencia

⁹⁴ Versión electrónica del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. 23ª Edición. Consultado el 12 de enero de 2015 en <http://www.rae.es/>

1. f. Der. presunción que se aplica a toda persona, aun acusada en un proceso penal, mientras no se produzca sentencia firme condenatoria.”

En el diccionario *Latín-Español Español-Latín* de Julio Pimentel Álvarez, se define *praesumptio*, *-ōnis*, como idea anterior a toda experiencia; por su parte *innocentia*, significa virtuoso, calidad del alma de quien no ha cometido pecado.⁹⁵

Sin necesidad de remitirse a definiciones académicas, en general, el común de la gente tiene una noción de lo que significa la inocencia o ser inocente, y lo concibe, más o menos, como la ausencia de un actuar considerado malo para los demás.⁹⁶

En el apartado anterior se señaló que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que la presunción de inocencia era un principio que hasta antes de la reforma se encontraba implícito en la Constitución, situación a la que, derivado de la Reforma de junio de 2008, ya no es necesario recurrir; sin embargo, lo que no ha cambiado es su contenido.

El principio de presunción de inocencia, implica que el acusado no esté obligado a probar la licitud de su conducta y a no tener la carga de probar su inocencia, debido a que es al Ministerio Público a quien corresponde probar los elementos del delito y la culpabilidad. Aquí, nuevamente se hace referencia a otra máxima del derecho romano que

⁹⁵ Pimentel Álvarez, Julio. *Diccionario Latín-Español Español-Latín*. Editorial Porrúa, 2ª Edición, México, 2002, pp. 405 y 262

⁹⁶ Martínez Cisneros, Germán. *La presunción de inocencia. De la declaración Universal de los Derechos Humanos al Sistema Mexicano de Justicia Penal*. Revista del Instituto de la Judicatura Federal, p. 228.

sostienen que *le incumbe probar a quien afirma, no a quien niega. Si el actor no prueba, el reo debe ser absuelto.*⁹⁷

Por lo que refiere a los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano es parte, definen a la presunción de inocencia en términos similares, como el derecho de toda persona acusada de un delito, a que se presuma su inocencia, mientras no se establezca legalmente su culpabilidad conforme a la ley.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que el principio de presunción de inocencia, constituye un fundamento de las garantías judiciales, al afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada, de modo que, dicho principio, es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho a la defensa.⁹⁸

Se estima necesario puntualizar, que el principio de presunción de inocencia no afirma que el imputado sea realmente inocente, es decir, que no haya intervenido en la comisión de una conducta punible, sino más bien el significado consiste en atribuir a toda persona un estado jurídico que exige ser considerada como inocente, hasta en tanto no se demuestre fehacientemente su culpabilidad.

De lo contrario la autoridad estaría atentando contra su derecho a ser tratado como inocente, otorgándole un atributo de culpable que en un primer momento no tiene, pues no podrá ser llamado, ni tratado así, durante la substanciación del procedimiento al que está sujeto, su

⁹⁷ Uribe Benítez, Oscar. *Op. Cit.*, p. 14.

⁹⁸ Steiner, Cristian y Uribe, Patricia. *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*. Editorial Color, México, 2014, p. 233.

situación jurídica en caso de ser culpable, se resolverá hasta en tanto se emita la sentencia correspondiente que lo declare culpable, nunca antes.

Para Luigi Lucchini, la presunción de inocencia es la primera y fundamental garantía que el procedimiento asegura al ciudadano, *presunción iuris* como suele decirse, hasta prueba en contrario. La culpa y no la inocencia, debe ser demostrada; y es la prueba de la culpa y no la de la inocencia, la que se presume desde el principio y forma el objeto del juicio instaurado.⁹⁹

De acuerdo con lo establecido por el Tribunal Europeo, el principio de presunción de inocencia implica que los juzgadores no inicien el proceso con una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa, por lo que la carga de la prueba está a cargo de quien acusa y cualquier duda debe ser usada en beneficio del acusado. La presunción de inocencia se vulnera si antes de que el acusado sea encontrado culpable una decisión judicial relacionada con él, refleja la opinión de que es culpable.¹⁰⁰

Para hablar del principio de presunción de inocencia resulta indispensable relacionarlo como todas las garantías reconocidas en la Constitución, principalmente con la *seguridad jurídica* que constituye la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en concordancia con el principio *pro personae*, la seguridad jurídica es sinónimo de certeza y permite a los

⁹⁹ Sandoval P, Esperanza. *Op. Cit.*, p. 459.

¹⁰⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010, párrafo 184.

ciudadanos contar con los medios adecuados para conocer el derecho y prever los alcances de sus actos, se trata, de que todos los sujetos de derecho conozcan de antemano las consecuencias jurídicas que se ligan a sus actos, en términos coloquiales, significa saber a qué atenerse.

Para Penagos López, la seguridad jurídica es un componente esencial de los sistemas democráticos, porque contribuye a otorgar certeza y estabilidad al orden jurídico; lo que resulta de gran trascendencia para delimitar con claridad el ejercicio del poder público frente a los derechos y con ello brindar certidumbre jurídica sobre la aplicación e interpretación del derecho.¹⁰¹

Por su parte, Olga Sánchez Cordero afirma que el reconocimiento de inocencia debe verse como un derecho público subjetivo en donde simplemente se reconoce la inocencia de un hombre, es decir, su no culpabilidad y por tanto su no responsabilidad.¹⁰²

A criterio propio, el principio de presunción de inocencia constituye el reconocimiento y la calidad de inocente que tiene todo ciudadano ante la autoridad, pues es precisamente, en el momento en el que se sujeta a un individuo a un procedimiento, cuando el principio cobra especial relevancia. Como ya se señaló, las formalidades esenciales del procedimiento, consistentes en notificarle el inicio del procedimiento y sus consecuencias, otorgarle la oportunidad de ofrecer pruebas, alegar en su defensa y finalmente la culminación a través del dictado de una resolución, resultan fundamentales en el respeto a este derecho, es

¹⁰¹ Penagos López, Pedro Esteban. *Seguridad Jurídica en el Sistema Democrático*. Editorial Tirant lo Blanch, México, 2014, p. 13.

¹⁰² Sánchez Cordero, Olga. *El derecho a la inocencia. Apuntes sobre una "forma de extinción de la responsabilidad penal"*, p. 4. <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/EL%20DERECHO%20A%20LA%20INOCENCIA.pdf>

importante citar que aunque el ciudadano tenga derecho a aportar elementos tendentes a demostrar su inocencia, la carga de la prueba, siempre recaerá en la parte acusadora.

3.3 La presunción de inocencia como principio, derecho fundamental y garantía

La presunción de inocencia encierra diversas facetas y puede ser conceptualizada no sólo como un derecho humano o fundamental, sino también como una garantía procesal al tutelar aspectos relativos a la instrumentación del proceso o procedimiento.¹⁰³

La presunción de inocencia como *principio* tiene un carácter universal al reconocerse en diversos Tratados y Convenios Internacionales en los que el Estado Mexicano es parte, además se encuentra establecido en los artículos 14 y 105 constitucionales; como *derecho*, porque así se fundamenta en la Constitución derivado de la Reforma de junio de 2008, al establecerlo en el artículo 20, Apartado B, fracción I, en donde se le otorga el tratamiento de un derecho inherente al ser humano y así se convierte en una *garantía*, que permea y engloba todo ese bloque de derecho positivo para hacerla efectiva, la cual debe ser reconocida, desde que inicia el proceso, durante la fase de investigación y hasta que se resuelve la situación jurídica del individuo.

a) La presunción de inocencia como principio

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 14, párrafo final, y 105, fracción III, párrafo segundo, se hace alusión a los principios generales del derecho en los siguientes términos:

¹⁰³ Herrera Pérez, Alberto. *El derecho a la presunción de inocencia*. Editorial Porrúa, México, 2012, p. XIII.

“[...Artículo 14. ...

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho...]”

“[...Artículo 105. ...

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en las que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia...]”

De lo anterior se puede inferir que si bien, la Constitución no señala qué debe entenderse por principios generales del derecho y hasta antes de la reforma no se consagraba de manera expresa el principio de presunción de inocencia, debió haberse respetado, aun sin estar expresamente en la Constitución, al reconocerse en diversas cartas internacionales en las que el Estado mexicano es parte, desde ese momento, el principio de presunción de inocencia adquiere un carácter universal, tal como lo sostiene Germán Martínez Cisneros, al señalar que aun cuando no se encuentre contenido expresamente en la norma escrita, en un Estado de derecho garante de los instrumentos internacionales, resulta obvia su existencia como guía rectora en la aplicación y creación del derecho positivo.”¹⁰⁴

Diversos textos doctrinales, jurisprudenciales y constitucionales le confieren a la presunción de inocencia el rango de principio. Etimológicamente el término principio deriva del latín *principium*, que significa comienzo, primera parte, la Real Academia Española, define al principio de derecho, como la norma no legal, supletoria de ella y

¹⁰⁴ Martínez Cisneros, Germán. *Op Cit.*, 264.

constituida por doctrina o aforismos que gozan de general y constante aceptación de juristas y tribunales.¹⁰⁵

Para Kant, los principios son aquellas proposiciones que contienen la idea de una determinación general de la voluntad que abraza muchas reglas prácticas.¹⁰⁶ Un principio debe entenderse como una norma o regla de conducta de carácter general que orienta o informa la instrumentación de un derecho u obligación. De la lectura de los artículos señalados con anterioridad, se puede deducir la intención del constituyente de no sólo fijar o plasmar en la norma suprema un derecho humano, sino además establecer determinados criterios generales o lineamientos (principios) que sirven de apoyo para complementar la observancia y operación de un derecho.

b) La presunción de inocencia como derecho

En el plano exclusivamente legal, en México la presunción de inocencia es un derecho fundamental inherente al ser humano, que como ha quedado de manifiesto, cobra mayor énfasis cuando éste es sujeto de un procedimiento; con su inclusión en el artículo 20 constitucional, apartado B, fracción I, derivado de la reforma del 18 de junio de 2008, no queda lugar a dudas que es un derecho que se debe aceptar, entender pero sobre todo aplicar, aun cuando hasta antes de la reforma el principio se reconociera de manera implícita, su inclusión llegó a poner fin a la discusión de quienes afirmaban que el criterio jurisprudencial emitido por la Suprema Corte de Justicia resultaba insuficiente; sin embargo el problema de fondo no se resuelve con la reforma, si bien es cierto el

¹⁰⁵ Versión electrónica del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. 23ª Edición. Consultado el 13 de enero de 2015 en <http://dle.rae.es/?id=UC5uxwk>

¹⁰⁶ Kant, Immanuel. *Crítica de la razón práctica*. Editorial La Página, Argentina, 2002, p. 57. Citado por Herrera Pérez, Alberto, *Op. Cit.*, p. 38.

reconocimiento del derecho de presunción, marcó un antes y un después, no se trata solo de “reconocerlo”.

La presunción de inocencia en su génesis fue más bien pensada como principio teórico del derecho encarnado en la máxima *in dubio pro reo*, para con posterioridad llegar a construir un derecho de toda persona, incluido el procedimiento administrativo sancionador, a ser considerada y tratada como inocente respecto de la acusación formal en su contra. En razón de su universalidad, es que adquirió la connotación de derecho fundamental al ser conseguido como derecho inherente a toda persona, y una vez adoptado e incorporado a la Constitución se advierte como derecho fundamental, que permea en todo el ámbito jurídico.¹⁰⁷

Y aunque actualmente permea en todo el ámbito jurídico, se requiere un verdadero cambio cultural por parte del Estado y sus gobernados, prácticamente todos los términos utilizados para referirse al individuo acusado de un posible acto ilícito, la mayoría de las veces, reflejan su culpabilidad, no su inocencia, los multicitados términos, incluso los utilizados en el presente trabajo, tales como imputados, sospechosos, indiciados, acusados, presuntos y en el mejor de los casos procesados, son una muestra clara de la terminología empleada.

El verdadero reto en la aplicación del principio de presunción de inocencia radica en poner en marcha un cambio cultural, necesario en el nuevo sistema penal acusatorio, que se constituya como un verdadero garante de los derechos fundamentales, incluido el de presunción de inocencia.

¹⁰⁷ Contradicción de tesis 200/2013. *Op. Cit.*

c) La presunción de inocencia como garantía

Los derechos humanos o fundamentales encierran aspectos de garantías procesales, el principio de presunción de inocencia, a pesar de su reciente incorporación en la Constitución, no es la excepción, la presunción de inocencia, es una garantía judicial, en el sentido de que el juzgador tiene el deber de asegurar y resguardar la efectiva realización del derecho a que se presuma la inocencia del gobernado, hasta en tanto no exista una sentencia en donde se le declare culpable mediante una sentencia.

En palabras de Esperanza Sandoval Pérez, “la presunción de inocencia se respeta si se hacen efectivas todas las garantías procesales que el legislador establece en cada una de las fases del procedimiento que correspondan y según los actos de que se trate.”¹⁰⁸

Para Luigi Ferrajoli “las garantías constitucionales, no son sino el conjunto de mecanismos previstos para asegurar la supremacía de la norma fundamental y, en particular, la realización de los derechos que consagra.”¹⁰⁹

El principio de presunción de inocencia se erige como una garantía frente al *ius puniendi* del Estado, al limitar su ejercicio arbitrario; la historia de la humanidad constituye una constante lucha por alcanzar libertades y derechos que garanticen la igualdad entre los individuos, para ello, se han ideado instituciones, siendo el Estado la más compleja y

¹⁰⁸ Sandoval Pérez, Esperanza. Presunción de inocencia. Principio rector del constitucionalismo y su repercusión en el procedimiento oral sumario, previsto en el código penal para el Estado de Veracruz, p. 469 <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2921/20.pdf>

¹⁰⁹ Ferrajoli, Luigi; MORESO, José Juan; ATIENZA, Manuel. *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, Editorial Fontamara, México, 2010, pp. 15 y 16.

evolucionada que se ha creado para otorgar la protección que el hombre necesita frente a los abusos de otros hombres.

En el pasado, todo individuo sospechoso o denunciado era sujeto a proceso penal, sustanciado frente a una misma autoridad que lo acusaba, investigaba, juzgaba y sentenciaba, su confesión constituía prueba plena y para obtenerla era objeto de torturas y vejaciones, de forma que en la mayoría de los casos, toda sospecha o denuncia llevaba implícita la culpabilidad que fatalmente derivaba en una condena, situación que desde luego permeaba en una constante y marcada violación de derechos fundamentales en donde por supuesto no se respetaba garantía alguna.

3.4 El carácter multifacético de la presunción de inocencia

La presunción de inocencia debe analizarse en el ámbito del derecho penal sustantivo y en el plano del derecho penal adjetivo; en el primer caso, la presunción de inocencia representa un límite frente al legislador, en virtud del cual, dada la naturaleza constitucional del mismo, serán nulos los preceptos que establezcan una responsabilidad basada en hechos presuntos o en presunciones de culpabilidad, comporta también una proyección en orden a la interpretación de las leyes traducida en igualdad de condiciones, habrá de preferirse siempre el sentido más favorable al imputado.

En el plano del derecho adjetivo; esto es, dentro del proceso la presunción de inocencia, tiene un papel multifacético como:

- Regla de trato procesal
- Regla probatoria
- Estándar probatorio regla de juicio

- Principio informador

3.4.1 La presunción de inocencia como regla de trato procesal

Consiste en establecer la forma en que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso o procedimiento. Esta regla pretende impedir la aplicación de medidas administrativas o judiciales que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y por lo tanto evitar cualquier tipo de trato que suponga una anticipación de la pena.¹¹⁰

La finalidad de esta vertiente, es que el individuo sujeto a un proceso, sea tratado como inocente mientras no se haya puesto en evidencia su culpabilidad mediante una sentencia y, que además, se haya seguido un proceso con todas las garantías. Esta faceta es a la que aluden los tratados internacionales en materia de derechos humanos y los textos constitucionales cuando hacen referencia a la presunción de inocencia.

Esta vertiente, se encuentra consagrada literalmente en la fracción I, apartado B del artículo 20 de la Constitución Federal, al establecer que los inculcados tienen derecho a *que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa.*

Las siguientes tesis aisladas y jurisprudenciales sirven de apoyo, como ejemplo de lo escrito en líneas precedentes:

[PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL. La presunción de inocencia es un derecho que puede calificarse de "poliédrico", en el sentido de que tiene múltiples

¹¹⁰ Herrera Pérez, Alberto. *Op. Cit.* p. 91.

manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal. Una de sus vertientes se manifiesta como "regla de trato procesal" o "regla de tratamiento" del imputado, en la medida en que este derecho establece la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal. En este sentido, la presunción de inocencia comporta el derecho de toda persona a ser tratado como inocente en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una sentencia condenatoria. Dicha manifestación de la presunción de inocencia ordena a los jueces impedir en la mayor medida posible la aplicación de medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable, es decir, conlleva la prohibición de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena.]”¹¹¹

“[PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho fundamental a la presunción de inocencia como regla de trato, en su vertiente extraprocesal, debe ser entendido como el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no participe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y determina, por ende, el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza. Asimismo, es necesario señalar que la violación a esta vertiente de la presunción de inocencia puede emanar de cualquier agente del Estado, especialmente de las autoridades policiales. Dada la trascendencia de una acusación en materia penal, la Constitución otorga al imputado una serie de derechos fundamentales a fin de garantizar

¹¹¹ Jurisprudencia 24/2014, sustentada por la Primera de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 497, Tomo 1, Abril de 2014, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época.

que se efectúe un juicio justo en su contra, sin embargo, de nada sirven estos derechos cuando las autoridades encargadas de investigar el delito realizan diversas acciones que tienen como finalidad exponer públicamente a alguien como responsable del hecho delictivo. Frente a estas acciones se corre el enorme riesgo de condenar al denunciado antes de tiempo, ya que el centro de gravedad que corresponde al proceso como tal, se puede desplazar a la imputación pública realizada por la policía.]”¹¹²

“[PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATAMIENTO DEL IMPUTADO EN MATERIA PENAL. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL PUEDE TENER UN EFECTO REFLEJO EN OTROS PROCEDIMIENTOS O ÁMBITOS DONDE SE ESTABLEZCAN CONSECUENCIAS DESFAVORABLES PARA UNA PERSONA SUJETA A PROCESO PENAL. La presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado no sólo determina la forma en la que debe tratarse a éste en el marco del proceso penal, sino que también establece la manera en la que debe tratarse al imputado "fuera del proceso". En este caso, la finalidad de esta vertiente de la presunción de inocencia consiste en impedir que fuera del proceso penal se aplique cualquier tipo de medida desfavorable asociada al simple hecho de que una persona esté sujeta a proceso, evitando así que a través de esas medidas se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales. De esta manera, la presunción de inocencia de la que goza toda persona sujeta a proceso penal puede tener un "efecto reflejo" en otros procedimientos o ámbitos donde se establezcan consecuencias

¹¹² Tesis 1a. CLXXVI/2013, sustentada por la Primera de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 564, Tomo 1, Mayo de 2013, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época.

desfavorables a una persona por el simple hecho de estar sujeta a proceso penal.]”¹¹³

La finalidad de la regla de tratamiento, consiste principalmente, en impedir la equiparación entre las personas que han sido declaradas culpables y aquellas que únicamente están sometidas a proceso, este derecho fundamental impone la obligación de evitar en la mayor medida de lo posible la aplicación de medidas que supongan la anticipación de la eventual sanción o castigo, reservado a quien comete una infracción o delito una vez que haya sido declarado responsable o culpable.

En uno de los amparos¹¹⁴ en revisión que dio origen a la contradicción de tesis entre las salas, el quejoso sostenía que la ley aplicada en el procedimiento administrativo sancionador era inconstitucional, en virtud de que el artículo 61 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos era contrario al derecho fundamental de presunción de inocencia, al establecer que al inicio del procedimiento se citará “al presunto o presuntos responsables” se trata a las personas de una forma contraria a la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre.

¹¹³ Tesis 1a. CCCLXXII/2014, sustentada por la Primera de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 612, Tomo I, Octubre de 2014, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época.

¹¹⁴ Los amparos en revisión fueron el 349/2011 y 431/2012, en donde se sostuvieron los siguientes criterios: I. La Primera Sala consideró que la presunción de inocencia es un derecho fundamental compatible con el ámbito administrativo sancionador y que su protección debe extenderse a los procedimientos administrativos sancionadores que lleva a cabo la administración pública que tienen que ver con aspectos disciplinarios, con las modulaciones necesarias para hacerlo compatible con el contexto constitucional al que se pretende aplicar. II. Mientras que la Segunda Sala determinó que el principio de presunción de inocencia constituye un aspecto del procedimiento penal que busca evitar la afectación a la libertad ante la posibilidad de que se condene antes de demostrar la culpabilidad del imputado, lo que a criterio de dicha Sala, no guarda relación directa con los fines del procedimiento administrativo, haciendo incompatible la aplicación de este principio.

La sala estimo que el precepto en cuestión no vulneraba la vertiente de regla de tratamiento, pues el hecho de que la ley utilice dichas expresiones no implica que al funcionario se le esté privando del tratamiento de inocente garantizado por la regla, entre otras razones, porque esa expresión no constituye una medida que suponga la anticipación del castigo reservado a esos funcionarios en caso de ser encontrados responsables. Se trata simplemente de una cuestión terminológica que no afecta derechos sustantivos como la dignidad, el honor o la libertad, ni derechos procesales de los quejosos.

Así, la terminología utilizada por la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos sólo establece la calidad con la que comparecen dichos funcionarios al procedimiento administrativo sancionador, en la medida en que existen elementos para iniciar dicho procedimiento que acrediten su probable responsabilidad, y será en la resolución que se dicte en el procedimiento sancionador, donde se esclarecerá si la persona es o no responsable de las infracciones administrativas que se le imputan, sin embargo se considera que aunque sea solo una cuestión terminológica, bien podría sustituirse esa denominación para que no se genere angustia al servidor público desde que inicia el procedimiento.

Una vez señalado lo anterior, se estima oportuno establecer la forma y periodo en que debe tratarse a una persona como inocente, por lo que surge la interrogante ¿Hasta cuándo existe la obligación de la autoridad de tratar a una persona sujeta a procedimiento administrativo como inocente? Aquí las posibles respuestas:

- Cuándo se dicta la resolución definitiva donde se impone la sanción.

- Cuándo se resuelve el recurso que se interpone en contra de la sanción.
- Cuándo la resolución es firme, porque no puede ser modificada por ningún medio de impugnación.

Antes de responder, es preciso señalar que una *sentencia definitiva* es aquella que decide la controversia en cuanto al fondo del asunto, pero admite todavía medios de impugnación, a través de los cuales se puede revocar, confirmar o modificar la decisión, mientras que la *sentencia firme*, es aquella que no admite ningún medio de impugnación o que ha sido consentida por no combatirse y que por ello, ha adquirido la autoridad de cosa juzgada.¹¹⁵

El Órgano emite sentencias definitivas, porque ambos procedimientos admiten recursos y, si las resoluciones no se impugnan, entonces adquieren firmeza; la respuesta al planteamiento es que el trato de inocente que se le debe dar a una persona sujeta a procedimiento, opera hasta que se emita la sentencia definitiva, siempre y cuando la resolución haya sido dictada en un procedimiento durante el cual se haya respetado el derecho a la defensa y contenga una declaración apoyada en pruebas de cargo suficientes para establecer la existencia de una infracción administrativa y la responsabilidad de la persona por su comisión u omisión, hasta este momento el servidor público tendrá el carácter de responsable, y se podrá destruir su estatus de inocente, nunca antes. Si la inocencia se presume, la culpabilidad es la que debe probarse.

¹¹⁵ Contradicción de tesis 200/2013. *Op. Cit.*

3.4.2 La presunción de inocencia como regla probatoria

La presunción de inocencia como regla probatoria es un derecho con un contenido más específico, esta vertiente establece los requisitos que debe cumplir la actividad probatoria y las características que debe reunir cada uno de los medios de prueba para poder sostener que existe prueba de cargo válida y destruir así, el estatus de inocente que tiene todo procesado.

La carga de la prueba se impone a quien acusa, mediante la inclusión de una presunción *iuris tantum*, es decir no es absoluta, puesto que las pruebas de descargo pueden desvirtuarla. Sin embargo, solo puede quedar desvirtuada definitivamente cuando se dicte una sentencia que tenga ese carácter.

En este sentido, el artículo 20 constitucional, contempla los principios de publicidad, contradicción e inmediación, principios constitucionales que rigen la práctica de las pruebas (ofrecimiento y desahogo) de tal forma que toda prueba aportada por el ministerio público en el juicio deberá respetar dichos principios para poder considerarse prueba de cargo válida al momento de la valoración probatoria.

De la lectura al precepto constitucional antes invocado, se pueden inferir tres cuestiones:

- a) Toda condena debe ir precedida siempre de una actividad probatoria, impidiendo la condena sin pruebas.
- b) Las pruebas tenidas en cuenta para fundar la decisión de condena han de merecer tal concepto jurídico y ser constitucionalmente legítimas.

- c) La carga de la actividad probatoria pesa sobre los acusadores, no existe nunca carga del acusado sobre la prueba de su inocencia o de su participación en los hechos.¹¹⁶

Para efecto de un mejor entendimiento, sirve de ilustración la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe.

“[PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA. La presunción de inocencia es un derecho que puede calificarse de “poliédrico”, en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal. Una de esas vertientes se manifiesta como “regla probatoria”, en la medida en que este derecho establece las características que deben reunir los medios de prueba y quién debe aportarlos para poder considerar que existe prueba de cargo válida y destruir así el estatus de inocente que tiene todo procesado.]”¹¹⁷

3.4.3 La presunción de inocencia como estándar probatorio o regla de juicio

Como estándar probatorio o regla de juicio, la presunción de inocencia puede entenderse como una norma que ordena a los jueces la absolución de los inculpados cuando durante el proceso no se han aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y responsabilidad de la persona. La presunción de inocencia no aplica al procedimiento probatorio (la prueba entendida como actividad), sino al

¹¹⁶ Contradicción de tesis 200/2013. *Op Cit.*

¹¹⁷ Jurisprudencia 1a./J. 25/2014, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 478 del Tomo I, Abril de 2014, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época.

momento de la valoración la prueba (entendida como resultado de la actividad probatoria).

Desde el punto de vista técnico, pueden distinguirse dos aspectos implícitos en esta vertiente de la presunción de inocencia:

- a) Lo que es el estándar propiamente dicho, es decir, las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para condenar, y
- b) La regla de carga de la prueba, entendida no como norma que determina quién debe aportar las pruebas, sino como la que establece a cuál de las partes debe perjudicar el hecho de que no se satisfaga el estándar.

Para efecto de un mejor entendimiento, sirven de ilustración las siguientes tesis aisladas y jurisprudenciales, que a continuación se transcriben:

"[PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. La presunción de inocencia es un derecho que puede calificarse de "poliédrico", en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal. Una de esas vertientes se manifiesta como "estándar de prueba" o "regla de juicio", en la medida en que este derecho establece una norma que ordena a los jueces la absolución de los inculpados cuando durante el proceso no se hayan aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona; mandato que es aplicable al momento de la valoración de la prueba. Dicho de forma más precisa, la presunción de inocencia como estándar de prueba o regla de juicio comporta dos normas: la que establece las

condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para condenar; y una regla de carga de la prueba, entendida como la norma que establece a cuál de las partes perjudica el hecho de que no se satisfaga el estándar de prueba, conforme a la cual se ordena absolver al imputado cuando no se satisfaga dicho estándar para condenar.]”¹¹⁸

“[PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONDICIONES PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRUEBA DE CARGO SUFICIENTE PARA DESVIRTUARLA. Para poder considerar que hay prueba de cargo suficiente para enervar la presunción de inocencia, el juez debe cerciorarse de que las pruebas de cargo desvirtúen la hipótesis de inocencia efectivamente alegada por la defensa en el juicio y, al mismo tiempo, en el caso de que existan, debe descartarse que las pruebas de descargo o contraindicios den lugar a una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.]”¹¹⁹

“[PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DUDA RAZONABLE. FORMA EN LA QUE DEBE VALORARSE EL MATERIAL PROBATORIO PARA SATISFACER EL ESTÁNDAR DE PRUEBA PARA CONDENAR CUANDO COEXISTEN PRUEBAS DE CARGO Y DE DESCARGO. Cuando en un proceso penal coexisten tanto pruebas de cargo como de descargo, la hipótesis de culpabilidad formulada por el Ministerio Público sólo puede estar probada suficientemente si al momento de valorar el material probatorio se analizan conjuntamente los niveles de corroboración tanto de la hipótesis de culpabilidad como de la hipótesis de inocencia alegada por la defensa. Así, no puede

¹¹⁸ Jurisprudencia 1a./J. 26/2014, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página, 476, Tomo I, Abril de 2014, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época.

¹¹⁹ Tesis aislada 1a CCCXLVII/2014, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página, 611, Tomo I, Octubre de 2014, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época.

restarse valor probatorio a las pruebas de descargo simplemente con el argumento de que ya existen pruebas de cargo suficientes para condenar. En este sentido, la suficiencia de las pruebas de cargo sólo se puede establecer en confrontación con las pruebas de descargo. De esta manera, las pruebas de descargo pueden dar lugar a una duda razonable tanto cuando cuestionen la fiabilidad de las pruebas de cargo, como en el supuesto en que la hipótesis de inocencia efectivamente alegada por la defensa esté corroborada por esos elementos exculpatorios. Así, la actualización de una duda razonable por cualquiera de estas dos razones impide considerar que las pruebas de cargo son suficientes para condenar.]”¹²⁰

De lo anterior se deduce que, la presunción de inocencia como regla probatoria establece los requisitos que debe cumplir la actividad probatoria y las características que debe cumplir cada uno de los medios de prueba.

3.4.4 La presunción de inocencia como principio informador

Como principio informador del proceso, la presunción de inocencia, constituye una directriz encaminada a disciplinar tanto al legislador como al juez penal, en el primer caso, impone la obligación de regular el proceso de un cierto modo: estableciendo las garantías necesarias para que en la mayor medida posible se otorgue a los procesados un trato de *no autores* de los delitos por los cuales se les acusa. En cambio, como mandato dirigido al juez prohíbe realizar interpretaciones legales que sean incompatibles con el contenido del derecho.

¹²⁰ Tesis aislada 1a CCCXLVIII/2014, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 613 del Tomo I, Octubre de 2014, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época.

3.5 Formalidades esenciales del procedimiento

El debido proceso, es un principio, su origen y desarrollo se encuentra necesariamente atado a la figura del proceso judicial, entendido éste como el principal mecanismo que el Estado provee a la sociedad para solucionar por una vía institucional litigios.¹²¹

Por debido proceso legal se puede entender, de manera general, el conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados.¹²²

Todas las autoridades que instauren procesos o procedimientos, y que con su actuar, afecten la esfera jurídica de los gobernados, tienen el deber de respetar la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 Constitucional, la cual consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, que en el juicio que se siga se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que son aquellas que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traduce en los siguientes requisitos:

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.

¹²¹ Caballero Suárez, José Antonio. *El debido proceso. Una aproximación desde la jurisprudencia latinoamericana*. Editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2015, p. 3.

¹²² Contradicción de tesis 200/2013. *Op. Cit.*

Sin embargo, en el precepto Constitucional, no se establece de manera expresa ni en forma tácita, la manera, los tiempos o los plazos en que ha de verificarse el cumplimiento de esas condiciones; sin embargo, para la plena satisfacción del derecho de audiencia, basta que los textos legales donde se funden los procedimientos y como consecuencia los actos de molestia que causarán al gobernado, prevean los mecanismos procesales adecuados para que se garanticen y respeten los aspectos mencionados.

De lo anterior se desprende que si en un ordenamiento, se prevé la posibilidad de que las partes sean llamadas al procedimiento relativo, sean escuchadas, puedan ofrecer pruebas, se les permita alegar y se establezca el deber de la autoridad de emitir la resolución correspondiente, entonces, se estarán respetando las formalidades esenciales del procedimiento y, en consecuencia cumpliendo plenamente con el derecho de audiencia consagrado en el artículo 14 constitucional. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, y se causaría una afectación directa en la esfera jurídica del gobernado, con uno solo de los requisitos que faltara, el procedimiento vulneraría de manera fehaciente el derecho al debido proceso que tiene todo individuo.

Capítulo Cuarto

APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE NAYARIT

4.1 El Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit

El Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit, (en lo subsecuente Órgano) es un ente del Congreso del Estado de Nayarit (en adelante Congreso del Estado), que apoya a éste en el desempeño de su función de fiscalización, se erige como su brazo ejecutor para la revisión de las Cuentas Públicas. Es un ente dotado de autonomía técnica y de gestión, así como para decidir sobre su presupuesto, organización interna, funcionamiento y resoluciones.¹²³

Los sujetos que fiscaliza son los siguientes:

- Los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)
- Los veinte municipios
- Los organismos constitucionalmente autónomos
- Los organismos públicos descentralizados
- Las empresas estatales y municipales, fideicomisos, fondos y en general, cualquier persona, física o moral, pública o privada que recaude, administre, maneje o ejerza recursos financieros públicos.¹²⁴

La revisión de las cuentas públicas es la base para una adecuada rendición de cuentas, desde el punto de vista social, lo que impacta es la

¹²³ Artículo 2, párrafo segundo, de la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

¹²⁴ Artículo 3, fracción VIII, de la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

determinación de responsabilidades, es decir, a la sociedad no le es relevante un número extenso de observaciones e irregularidades detectadas, sino qué consecuencia tuvo para aquellos que actuaron en contravención de la legislación vigente en materia de responsabilidades, esto es, cuánto dinero fue reintegrado a las haciendas públicas, cuántas denuncias fueron interpuestas, si fueron consignados aquellos que fueron denunciados, cuántas sanciones fueron impuestas y si se trató de amonestaciones, suspensiones, inhabilitaciones o multas, pero sobre todo en contra de qué servidores públicos fueron impuestas.

4.1.1 Fundamento Constitucional

El artículo 116, fracción II, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que:

“[Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I...

II...

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público...

III-IX...]”

Del dispositivo citado, se destaca la obligación que tienen las legislaturas de los Estados de contar con entidades de fiscalización; en Nayarit esta obligación constitucional se cumple con la existencia del Órgano. Además, el precepto constitucional indica que dichas entidades fiscalizadoras contarán con autonomía técnica y de gestión, lo que les confiere libertad para organizarse internamente y decidir sobre su funcionamiento y resoluciones

Por su parte el artículo 121 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, establece que:

“[El Órgano de Fiscalización Superior del Estado del Congreso del Estado, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad...]”

A su vez, el referido artículo 121, se encuentra dividido en dos apartados. En el Apartado A, se establecen las atribuciones del Órgano, el tiempo en el que debe fiscalizar; lo que debe revisar; el tratamiento que tiene que darle a los resultados obtenidos derivados de su actividad fiscalizadora; el término en el que tiene que presentar su informe del resultado al Congreso del Estado, lo que debe contener dicho informe y sus características; las obligaciones que tiene para con los sujetos fiscalizables, en relación con dicho informe; las reservas que debe guardar, respecto de sus actuaciones y observaciones hasta antes de rendir su informe; el tipo de investigaciones y auditorías que puede realizar; la

determinación de los daños y perjuicios que afecten a las haciendas públicas estatal y municipal, o al patrimonio de los sujetos fiscalizables; la competencia que tiene para fincar directamente a los responsables, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como para promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades y presentar denuncias y querrelas penales. Mientras que en el apartado B, se ve lo relativo a la presentación de la Cuenta Pública y los Avances de Gestión Financiera de los sujetos fiscalizables, así como el plazo para concluir la fiscalización.

Finalmente en la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, se definen las atribuciones principales de la institución al disponer en sus artículos 2, 3 y 4 lo siguiente:

“[Artículo 2. El Órgano de Fiscalización Superior es un ente del Congreso del Estado de Nayarit, que apoya a éste en el desempeño de su función de fiscalización superior, y tiene la competencia que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado, esta ley y las demás que le resulten aplicables.

El Órgano es un ente dotado con autonomía técnica y de gestión, así como para decidir sobre su presupuesto, organización interna, funcionamiento y resoluciones.]”

En este artículo se encuentra la definición del Órgano y en consecuencia su naturaleza jurídica, además se establece su dependencia del Congreso del Estado, a quien corresponde constitucionalmente la función fiscalizadora, la cual ejerce a través del Órgano.

“[Artículo 3. Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:
I-XI...

XII. Fiscalización Superior: Facultad del Congreso del Estado que ejerce por conducto del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, consistente en la revisión y fiscalización posterior de los ingresos y egresos de las Cuentas Públicas y de los informes de avance de gestión financiera, comprobando que éstos se han realizado conforme a las leyes y normas establecidas para el ejercicio del gasto de las haciendas públicas Estatal y Municipales relativas a la gestión financiera así como para el cumplimiento de los planes y programas y demás legislación relativa a la recaudación, planeación, programación, presupuestación y ejercicio de recursos públicos; y cumplimiento de los criterios señalados por el presupuesto de egresos correspondiente.

XIII-XXIV...]"

La fiscalización superior junto con el fincamiento de responsabilidades administrativas y resarcitorias, constituyen las actividades sustantivas del Órgano. Y en cuanto a los principios conforme a los cuales se debe realizar la función de fiscalización, el artículo 4 dispone:

"[La función de fiscalización se realizará por el Congreso del Estado a través del Órgano conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad, confiabilidad y a los procedimientos de fiscalización previstos en esta ley. Por dichos principios se entenderá lo siguiente:

Principio de Posterioridad. Determina cronológicamente el inicio de la función de fiscalización, para que pueda ser ejercida a partir de la conclusión del ejercicio fiscal a revisar.

Principio de Anualidad. Circunscribe temporalmente la función de fiscalización, para que se ejerza sobre la gestión financiera y la evaluación sobre el desempeño de los Sujetos Fiscalizables,

correspondientes al ejercicio presupuestal comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre del año anterior al de su revisión.

Principio de Legalidad. Delimita formalmente la función de fiscalización, para que los actos que impliquen su ejercicio, se ajusten a lo dispuesto en los distintos ordenamientos jurídicos vigentes aplicables.

Principio de Definitividad. Exige que los actos propios de la función fiscalizadora sean concluyentes, con la finalidad de evitar que sus procedimientos permanezcan abiertos de manera indefinida.

Principio de Imparcialidad. Obliga a que los actos y procedimientos propios de la función fiscalizadora, se realicen con objetividad, sin el propósito de obtener un resultado determinado.

Principio de Confiabilidad. Demanda que la ejecución de los actos y procedimientos propios de la función fiscalizadora, se sustenten en criterios técnicos que respondan al objeto pretendido por la revisión y fiscalización superior y que sus resultados se soporten en evidencias suficientes y pertinentes, a efecto de generar certeza.]”

4.1.2 Competencia

El artículo 7 de la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado establece que será competente para:

“[I. Verificar la gestión financiera y realizar la evaluación sobre el desempeño de los Sujetos Fiscalizables, revisando la legalidad en el uso de los recursos públicos; y en su caso, emitir las recomendaciones correspondientes. Al efecto, de ser necesaria la

práctica de auditorías, éstas se realizarán mediante visitas domiciliarias o directamente en las oficinas del Órgano.

II. Verificar, si la gestión y el ejercicio del gasto público de los Sujetos Fiscalizables, se efectuaron conforme a las disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad, obligaciones fiscales y laborales, contratación de servicios personales y generales, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales;

III. Comprobar y verificar si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos estatales y municipales; los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que los Sujetos de fiscalización celebraron o realizaron, se ajustaron a la legalidad, y si no causaron daños o perjuicios en contra de las Haciendas Públicas Estatal y Municipales así como al patrimonio de los demás Sujetos de fiscalización;

IV. Verificar que los Sujetos Fiscalizables que hubieren captado, recaudado, custodiado, manejado, administrado, aplicado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los planes y programas aprobados y montos autorizados, así como en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes; además, con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

V. Verificar obras en proceso o ejecutadas, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar que las inversiones y gastos autorizados a los Sujetos de Fiscalización, se hayan aplicado legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados;

VI. Fiscalizar la aplicación de los subsidios o estímulos fiscales que los Sujetos de Fiscalización, hayan recibido, u otorgado con cargo a su presupuesto, a municipios, particulares y en general a

cualquier persona pública o privada, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado;

VII. Emitir lineamientos técnicos y criterios para la ejecución y seguimiento de las revisiones y auditorías; así como para la realización y valoración de dictámenes técnicos y finales; procedimientos, investigaciones, encuestas, inspecciones, compulsas, requerimientos de información y documentación, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública de conformidad con las disposiciones de esta ley. Los lineamientos y criterios deberán publicarse en el Periódico Oficial para su validez.

VIII. Establecer las reglas técnicas, procedimientos, métodos y sistemas de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público. Éstos deberán publicarse en el Periódico Oficial para su validez y serán vinculatorios para los Sujetos Fiscalizables.

IX. Investigar, en su caso, los actos u omisiones que pudieran configurar alguna irregularidad en el registro, ingreso, egreso, patrimonio, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos económicos públicos que bajo cualquier concepto reciban, administren o ejecuten los Sujetos Fiscalizables.

X. Efectuar visitas domiciliarias para solicitar se le proporcionen libros, papeles, contratos, convenios, nombramientos, dispositivos magnéticos o electrónicos de almacenamientos de datos, documentos o archivos indispensables para la realización de la función de fiscalización, sujetándose a las leyes y a las formalidades para los cateos; así como realizar entrevistas y reuniones con particulares o servidores públicos vinculados con la gestión financiera y la evaluación sobre el desempeño de los Sujetos Fiscalizables, para allegarse la información que se considere necesaria para el ejercicio de sus atribuciones.

XI. Requerir a los titulares de los Sujetos Fiscalizables, la remisión de documentación específica o de dispositivos magnéticos o electrónicos de almacenamientos de datos, indispensables para la realización de la función de fiscalización. El Órgano podrá solicitar los datos, libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto público, y la demás información que considere necesaria. Por lo que hace a la información relativa a las operaciones de cualquier tipo proporcionada por las instituciones de crédito, les será aplicable a todos los servidores públicos del Órgano, así como a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, la obligación de guardar la reserva sobre dicha información. El Órgano sólo tendrá acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado o que deba mantenerse en secreto, cuando esté relacionada con la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos estatales y municipales, y tendrá la obligación de mantener la misma reserva o secrecía hasta en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades o el señalamiento de las observaciones que correspondan en el informe del resultado. La información y datos que para el cumplimiento de lo previsto en esta fracción se proporcionen estarán afectos exclusivamente al objeto de esta Ley y demás ordenamientos aplicables;

XII. Requerir a terceros que hubieran contratado con los Sujetos Fiscalizables obra pública, bienes o servicios mediante cualquier título legal y, en general, a cualquier entidad o persona física o moral, pública o privada, que haya ejercido recursos públicos, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública, a efecto de realizar las compulsas correspondientes. El plazo para la entrega de

documentación e información a que se refiere el párrafo anterior, será de un mínimo de 3 días a un máximo de 15 días.

XIII. Celebrar Convenios de Coordinación y colaboración con su similar de la Federación, para efectos de la fiscalización de recursos federales que ejerzan los Sujetos de fiscalización;

XIV. Celebrar convenios con autoridades federales y de otras entidades federativas, así como con personas físicas o morales, públicas o privadas con el propósito de dar cumplimiento al objeto de esta ley;

XV. Requerir, en su caso, a los prestadores de servicios profesionales que contrate, los informes o dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas;

XVI. Determinar los daños o perjuicios, o ambos, que afecten las haciendas públicas estatal y municipales o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones resarcitorias y sanciones administrativas que se determinen con motivo de sus trabajos de fiscalización. Para el fincamiento de las indemnizaciones, tramitará, substanciará y resolverá el procedimiento para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias previsto en esta ley. En el caso de las responsabilidades administrativas a que haya lugar, el Órgano las tramitará, substanciará y resolverá de conformidad a lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

XVII. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades civiles, penales y administrativas según corresponda; así como promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Octavo de la Constitución Política del Estado;

XVIII. Presentar las denuncias y querellas penales por actos u omisiones que deriven en perjuicio de las haciendas públicas estatal o municipales, o del patrimonio de los sujetos de

fiscalización, coadyuvando con las autoridades que corresponda, en términos de la legislación aplicable;

XIX. Expedir certificaciones de los documentos que en original o certificados obren en sus archivos o bien aquellos que obren en los archivos de los Sujetos Fiscalizables, conforme a las especificaciones que se determinen en el Reglamento del Órgano.

XX. Conocer y resolver sobre el recurso de reconsideración que se interponga en contra de sus actos o resoluciones definitivas, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas;

XXI. Elaborar su proyecto de Presupuesto Anual y en caso de ser necesario de ampliaciones al mismo; así mismo, autorizar transferencias presupuestales que sean necesarias; estas modificaciones se harán del conocimiento del Congreso en los informes que sobre su gestión financiera se le presenten.

XXII. Entregar al Congreso, a través de la Comisión, el Informe del Resultado de la revisión de las Cuentas Públicas;

XXIII. Fungir como instancia local para la investigación, interpretación y resolución de los conflictos que se presenten en la aplicación de la normatividad relativa a los programas, fondos y recursos federales; XXIV. Participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con sus atribuciones; y

XXV. Establecer coordinación con los órganos de control interno de los entes fiscalizables para la armonización de criterios y lineamientos técnicos

XXVI.- Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijados en los programas, conforme a los indicadores establecidos en el Presupuesto de Egresos y tomando en cuenta el Plan Estatal de Desarrollo, los planes municipales, los planes sectoriales, los planes regionales, los programas operativos anuales, los programas de las entidades fiscalizadas, entre otros, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y, en su caso, el

uso de recursos públicos conforme a las disposiciones legales. Lo anterior, con independencia de las atribuciones similares que tengan otras instancias

XXVII.- Obtener durante el desarrollo de sus trabajos copia de los documentos físicos o electrónicos que tengan a la vista.

XXVIII.- Constatar la existencia, procedencia y registro de los activos y pasivos de las entidades fiscalizadas, de los fideicomisos, fondos y mandatos o cualquier otra figura análoga, para verificar la razonabilidad de las cifras mostradas en los estados financieros consolidados y particulares de la Cuenta Pública;

XXIX.- Fiscalizar la deuda pública en su contratación, registro, renegociación, administración y pago;

XXX.- Solicitar, a las instancias de control interno y a los auditores externos copia de los informes y dictámenes de las auditorías por ellos practicadas a los Sujetos Fiscalizables.

XXXI. Formular recomendaciones, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de intervención de la instancia de control competente, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, denuncias de hechos y denuncias de juicio político.

XXXII.- Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado tratándose de las situaciones excepcionales que determina esta ley.

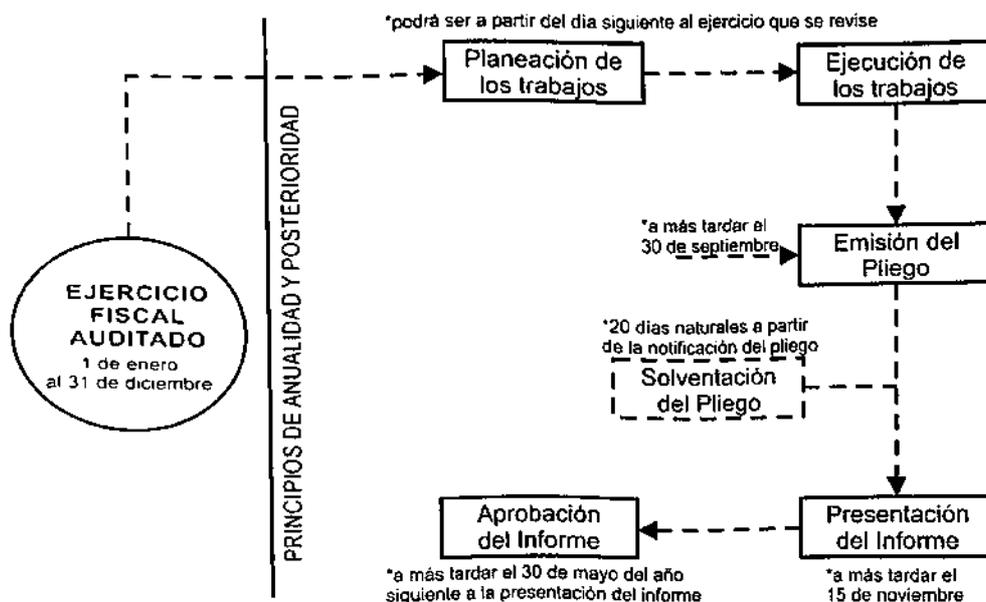
XXXIII.- Las demás que le sean conferidas por esta ley o cualquier otro ordenamiento.]”

De las atribuciones que tiene conferidas, principalmente se encuentran las encaminadas a la revisión de los recursos públicos, a través de la práctica de auditorías, para culminar, en caso de ser

procedentes, con el fincamiento de responsabilidades administrativas y resarcitorias, a través de los procedimientos previstos en la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit y en la Ley del Órgano de Fiscalización Superior (en adelante Ley del Órgano).

La revisión se efectúa de conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley del Órgano, dicha disposición se puede esquematizar de la siguiente manera:

PROCESO DE FISCALIZACIÓN



La mayoría de facultades conferidas, están encaminadas a cumplimentar de manera adecuada el proceso de fiscalización, sin embargo, de esta misma disposición, se desprenden atribuciones relativas a las responsabilidades en las que puede incurrir un servidor público y los aspectos procedimentales relacionados con las mismas, tal como lo

disponen las fracciones XVI, XVII, XVIII, XX y XXXIII del artículo en mención, del que se ordena básicamente lo siguiente:

- Determinar los daños o perjuicios, que afecten las haciendas públicas estatal y municipales o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones resarcitorias y sanciones administrativas que se determinen con motivo de sus trabajos de fiscalización.
- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades civiles, penales y administrativas según corresponda; así como promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Octavo de la Constitución Política de Nayarit.
- Presentar las denuncias y querellas penales por actos u omisiones que deriven en perjuicio de las haciendas públicas estatal o municipales, o del patrimonio de los sujetos de fiscalización, coadyuvando con las autoridades que corresponda, en términos de la legislación aplicable.
- Conocer y resolver sobre el recurso de reconsideración que se interponga en contra de sus actos o resoluciones definitivas, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas.
- Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a los requerimientos de información, en el caso de las revisiones que haya ordenado tratándose de las situaciones excepcionales que determina esta ley.

El informe del resultado de la fiscalización, es el documento público que contiene los dictámenes finales de la revisión de la Cuenta Pública, es decir, las observaciones y recomendaciones que no fueron solventadas,

constituye el sustento para el inicio de los procedimientos y el posible fincamiento de responsabilidades.

4.1.3 Procedimientos substanciados

El procedimiento administrativo sancionador del Órgano, se divide de acuerdo al tipo de responsabilidad de que se trate en:

- Procedimiento administrativo disciplinario, y
- Procedimiento resarcitorio

El procedimiento administrativo disciplinario es la promoción que se inicia por irregularidades relacionadas con actos u omisiones que transgredan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben regir al servicio público, siempre y cuando deriven directamente de la revisión de las cuentas públicas, y tiene por objeto fincar una responsabilidad administrativa.

Mientras que el procedimiento resarcitorio, es la promoción que se inicia por irregularidades relacionadas con actos u omisiones de servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, donde presumiblemente, exista una afectación a las haciendas públicas estatal o municipales, o al patrimonio de los entes públicos, y tiene por objeto fincar una responsabilidad resarcitoria.

4.1.3.1 Substanciación del Procedimiento Administrativo Disciplinario

El procedimiento administrativo disciplinario, encuentra su fundamento en el artículo 67 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit, el cual dispone que:

“[Quienes conforme a esta ley estén facultados para investigar y sancionar, impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.- Se citará al probable responsable a una audiencia, notificándole personalmente los hechos que se le imputan y haciéndole saber que deberá comparecer personalmente para que manifieste lo que a su interés convenga en relación a tales hechos, que pueden ser causa de responsabilidad en los términos de la ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, la autoridad ante la cual se diligenciará la misma; y su derecho a comparecer asistido de un defensor.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles. Las pruebas que tengan relación con los hechos que se le atribuyen podrán ofrecerse hasta el momento en que se celebre la audiencia.

II.- En la audiencia, las pruebas documentales se desahogarán por su propia naturaleza y podrán expresarse alegatos por escrito.

III.- Concluida la audiencia, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de cinco días hábiles.

La Secretaría o el contralor interno según corresponda, podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el

párrafo anterior, por única vez, hasta por veinte días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, o el contralor interno según corresponda, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas, la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de nuevas diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría o el contralor interno según corresponda podrán determinar como medio precautorio la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría o del contralor interno hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría o el contralor interno o el que corresponda independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el

presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad en la que preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo que prevaleció la suspensión.

Se requerirá autorización del Gobernador del Estado para determinar dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización del Congreso del Estado, o en su caso de la Diputación Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquél en los términos de la Constitución Política del Estado de Nayarit.

En el caso de los municipios, se requerirá la autorización del Ayuntamiento cuando el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe directamente al Ayuntamiento.

En caso de que la Secretaría o la Contraloría Interna por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuese de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la misma autoridad que la emitió.]”

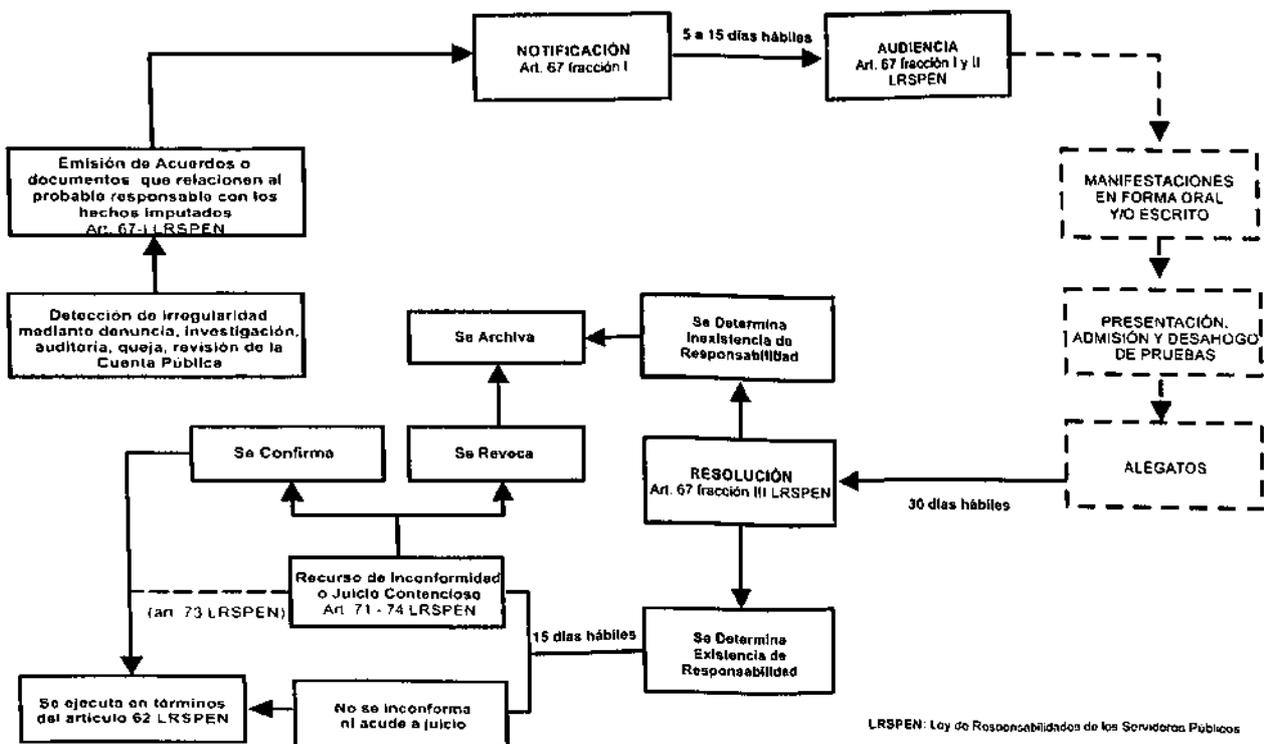
La finalidad de este procedimiento es salvaguardar los principios que rigen el servicio público, pues la contravención a uno de ellos, tiene como consecuencia la imposición de una sanción, de conformidad con el artículo 59 del mismo ordenamiento que establece:

“[Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Amonestación privada o pública;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;
- III. Destitución del puesto;
- IV. Sanción económica; e
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.]”

Es decir la sanción que se imponga dependerá de la falta que el servidor público, en caso de probarse, haya cometido, además deberá tomarse en cuenta entre otras cosas, la gravedad de la responsabilidad en que se incurra, el daño o perjuicio causado y la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones. El procedimiento se puede esquematizar de la siguiente manera:

PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA



LRSPEN: Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos

4.1.3.2 Substanciación del Procedimiento Resarcitorio

El procedimiento resarcitorio encuentra su fundamento en el artículo 66 de la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, el cual establece que:

“La determinación de responsabilidades resarcitorias se sujetará al procedimiento siguiente:

I. Se emitirá el acuerdo de presunción de responsabilidades resarcitorias y con base en él, se citará al presunto responsable para que comparezca personalmente a una audiencia en las oficinas del Órgano, haciéndole saber los hechos que se le imputan y que sean causa de presunta responsabilidad en los términos de esta ley, señalando el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia, apercibido de que en caso de no comparecer sin causa, se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos y se resolverá con los elementos que integren el expediente respectivo. La notificación personal será válida si se efectúa en cualquier lugar en que se encuentre al presunto responsable. En el supuesto de no encontrarse se seguirán las reglas de las notificaciones previstas en la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos. Entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de diez días hábiles.

Al momento de comparecer, el presunto responsable deberá señalar domicilio en la capital del estado para recibir notificaciones, de no hacerlo las subsecuentes se realizarán en los estrados del Órgano.

En la audiencia se recibirá su declaración, las pruebas ofrecidas, se llevará a cabo el desahogo de aquellas que hayan sido admitidas y enseguida se recibirán sus alegatos en forma oral o escrita.

De no ser posible en ese momento desahogar las pruebas debido a la necesidad de su preparación, se determinará la continuación de la audiencia dentro de los siete días hábiles siguientes. En este caso, el presunto responsable de manera opcional podrá presentar alegatos por escrito dentro de los tres días siguientes a la celebración de la referida diligencia.

II.- Se expedirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes al término de la audiencia; en la resolución, se determinará la existencia o inexistencia de la responsabilidad, y se fincará, en su caso, la indemnización correspondiente, a los sujetos responsables, y se notificará a éstos dicha resolución, remitiéndose un tanto autógrafo de la misma a la Secretaría, para el efecto de que si, en un plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación, ésta no es cubierta, o no es impugnada y debidamente garantizada en términos de las disposiciones aplicables, se haga efectivo, mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Cuando los responsables sean servidores públicos, dicha resolución será notificada al representante del sujeto fiscalizado y, en su caso, al órgano de control interno de los mismos.

Al emitir la resolución se precisará:

- a) Los daños o perjuicios causados;
- b) El tipo de responsabilidad que a cada sujeto responsable le corresponda, y
- c) La cantidad líquida que corresponda al daño o perjuicio, según sea el caso.

La indemnización deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados. Las cantidades a resarcir serán actualizadas al momento de su pago a partir del último día del ejercicio fiscal en que se haya realizado el daño o perjuicio en la forma y términos que establecen las disposiciones del Código Fiscal de la Federación tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

El Órgano podrá solicitar a la Secretaría que proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a efecto de garantizar el cobro de la indemnización impuesta.

III. Si en la audiencia el Órgano encontrara que no cuenta con los elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen una nueva responsabilidad a cargo del presunto o presuntos responsables o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias debiendo emitir la resolución correspondiente siguiendo el procedimiento previsto en las fracciones anteriores.

Si durante la tramitación del procedimiento y hasta antes de notificarse su conclusión, obran datos que dejen sin materia el mismo, o haya surgido un impedimento legal o material para su continuación o en su caso, se acredita fehacientemente que el daño o perjuicio quedó resarcido satisfactoriamente, el Órgano dictará resolución definitiva declarando tales circunstancias.

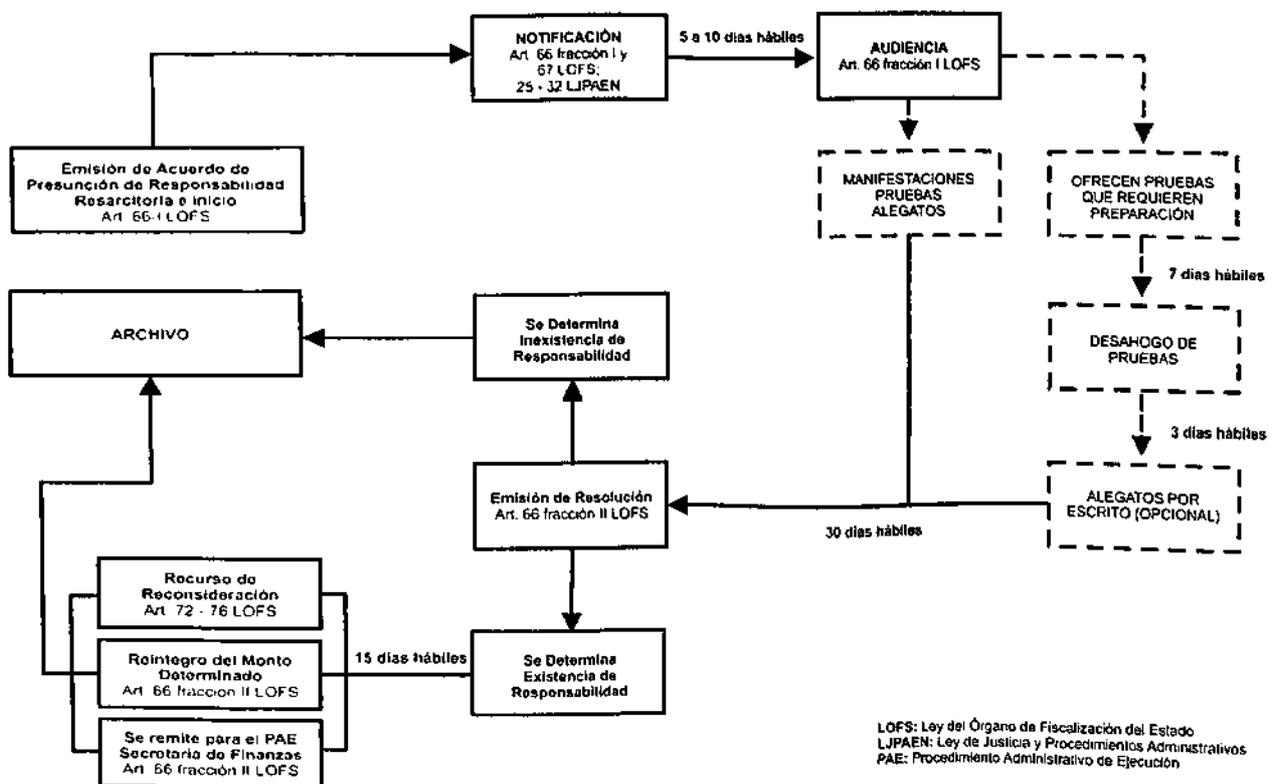
IV.- Las resoluciones y acuerdos del Órgano durante el procedimiento a que se refiere este capítulo constarán por escrito. Las indemnizaciones impuestas una vez que hayan causado ejecutoria se notificarán al Sujeto Fiscalizable en donde esté o donde haya estado adscrito el servidor o servidores públicos responsables, a la Secretaría, y al órgano de control interno correspondiente, para los efectos de registro y ejecución.]”

Si bien es cierto, el procedimiento resarcitorio, constituye un procedimiento con efectos restitutivos como su nombre lo indica y cuya finalidad es indemnizar a la hacienda pública por el daño o perjuicio, que se haya ocasionado como consecuencia del actuar irregular de una persona física o moral al manejar recursos públicos, se considera un procedimiento administrativo sancionador, por la potestad punitiva que el Estado despliega en este caso, a través del Órgano, pero sobre todo porque

además de determinar la afectación a la hacienda pública, se sanciona la conducta de aquellos servidores públicos, por los actos u omisiones en el desempeño de sus funciones.

El procedimiento de responsabilidad resarcitoria se puede esquematizar de la siguiente manera:

PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA



4.1.4 Recursos substanciados por el Órgano de Fiscalización Superior

Como todo acto de autoridad, los actos administrativos deben contar con la aptitud de examinarse para constatar si se adecuan al marco normativo vigente y si se han producido conforme a derecho. De no ser así, deberá

restablecerse la juridicidad vulnerada.¹²⁵ Si el particular estima que el acto no observa los principios constitucionales y legales que rigen la actuación administrativa, y le generan afectación al modificar su esfera jurídica, podrá optar por los medios de defensa previstos en la ley.

El recurso, en el ámbito del derecho procesal, es un medio de impugnación que la ley concede a las partes o a los terceros que gozan de legitimación procesal, para obtener la revisión de las resoluciones del órgano jurisdiccional y, en su caso, su modificación o revocación.¹²⁶ Para Fernando Álvarez Tabío, el recurso es una pretensión en la que se pide al órgano jurisdiccional la reforma de una resolución anterior.¹²⁷ Por su parte, Emilio Margain Manautou, sostiene que el recurso resulta indispensable tanto para la administración pública como para el particular, ya que a la administración pública le permite efectuar el control de legalidad de sus propios actos y al particular le permite propiciar que los actos de autoridad sean legales.¹²⁸ Mientras que Héctor Jorge Escola, define al recurso como el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente les corresponde.¹²⁹ Finalmente la Real Academia Española, define al recurso en materia jurídica, como la acción que la ley concede para reclamar las resoluciones de la autoridad ante sí o una diversa.¹³⁰

¹²⁵ Escola, Héctor Jorge. *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*. Editorial Depalma, Argentina, 1967, p. 177.

¹²⁶ Armienta Calderón, Gonzalo M. y Armienta Hernández, Gonzalo. *Op. Cit.*, p. 293.

¹²⁷ Citado por Armienta Calderón, Gonzalo M y Armienta Hernández, Gonzalo. *Op. Cit.*, p. 294.

¹²⁸ Margain Manautou, Emilio. *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*.

¹²⁹ Escola, Héctor Jorge. *Op. Cit.*, p. 209.

¹³⁰ Versión electrónica del *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, 23ª Edición. Consultado el 29 de Enero del 2016 en: <http://dle.rae.es/?id=VXlxWFW>

De los conceptos anteriores, se puede inferir que los recursos administrativos son una forma de impartir justicia al gobernado, debido a que la propia autoridad que emitió la resolución puede componer un acto que a criterio del administrado resulte ilegal y como consecuencia injusto.

Tanto el procedimiento administrativo disciplinario como el resarcitorio, son recurribles ante el Órgano de Fiscalización, desahogándose el recurso de inconformidad, en contra de las resoluciones administrativas y el recurso de reconsideración en contra de las resoluciones resarcitorias.

4.1.4.1 Recurso de inconformidad

Es el medio de defensa que pueden interponer los particulares y los servidores públicos que consideren afectados sus derechos, por las resoluciones administrativas emitidas; está regulado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit, que dispone en sus artículos del 71 al 75 lo siguiente:

“[Artículo 71.- Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la ley, podrán optar entre interponer el recurso de inconformidad o impugnarlas directamente ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit.

No habrá lugar a dicha opción, cuando el servidor público preste sus servicios en ese Tribunal; es decir, solo podrá interponer el recurso de Inconformidad, toda vez que pudiera verse afectado el principio de imparcialidad que para todo servidor público exige la presente ley.]”

“[Artículo 72.- El recurso de inconformidad se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;

II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de resultar procedente se acordará sobre la admisión de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándola al interesado en un plazo no mayor de diez días hábiles.]”

“[Artículo 73.- La admisión del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

I.- Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del estado de Nayarit; y

II.- Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

a) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y

b) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.]”

“[Artículo 74.- En el caso de que la resolución administrativa sea revocada o modificada, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

El Tribunal de Justicia Administrativa autorizará en su caso la suspensión cumpliendo los requisitos a que se refiere el artículo anterior.

No procederá la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso o ante el Tribunal de Justicia Administrativa, tratándose de infracciones graves o casos de reincidencia.]”

“[Artículo 75.- Las resoluciones que dicte el Tribunal de Justicia Administrativa podrán ser impugnadas ante el mismo Tribunal por las autoridades competentes en los términos y condiciones que establece la ley.]”

4.1.4.2 Recurso de reconsideración

El recurso de reconsideración se presenta ante el órgano que dictó el acto, para que lo revoque, sustituya o modifique, sin embargo, deja espacio para la especulación respecto de su adecuado funcionamiento como medio de impugnación o de defensa del particular, porque se dirige ante la misma autoridad que dictó el acto impugnado, la cual probablemente habrá de ratificar su postura. Para el caso en particular, procede en contra de la imposición de multas, derivadas del proceso de fiscalización y en contra de las resoluciones resarcitorias emitidas, está regulado en la Ley del Órgano

de Fiscalización Superior del Estado, en los artículos del 72 al 76 que disponen:

“[Artículo 72. Cualquier persona física o moral, pública o privada afectada por los actos o resoluciones definitivos del Órgano podrá interponer el recurso de reconsideración previsto en esta ley. En todo caso las resoluciones de los recursos de reconsideración podrán impugnarse mediante el juicio que se promueva ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit.

Se entenderán como actos o resoluciones definitivos, aquellos que ponen fin al procedimiento a que alude el Capítulo IX y aquellos en virtud de los cuales se impongan multas por el incumplimiento a las disposiciones de esta ley.]”

“[Artículo 73. El término para interponer el recurso de reconsideración será de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta sus efectos la notificación del acto o resolución que se recurra.]”

“[Artículo 74. La tramitación del recurso se sujetará a las disposiciones siguientes:

I. Se iniciará mediante escrito en el que se deberán expresar los agravios que a juicio del servidor público o del particular, persona física o moral, le cause la multa o resolución impugnada, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como el ofrecimiento de pruebas que considere necesario rendir;

II. El Órgano acordará sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución,
y

III. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándola al interesado.]”

“[Artículo 75. La interposición del recurso suspenderá la ejecución del pliego o resolución recurrida, si el pago de la sanción correspondiente se garantiza en términos que prevenga la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos para el Estado de Nayarit.]”

“[Artículo 76. Los servidores públicos y las personas afectadas por las resoluciones que emita el Órgano en todo momento durante el procedimiento a que se refiere el artículo 66 de esta ley, o bien, para la interposición del recurso de reconsideración respectivo, podrán consultar los expedientes administrativos donde consten los hechos que se les imputen y obtener copias certificadas de los documentos correspondientes.]”

Los dos medios de defensa planteados, no son los únicos que se pueden ejercitar por parte de aquellos a los que se les haya determinado mediante resolución emitida por el Órgano de Fiscalización, alguna responsabilidad, existiendo además de los recursos de inconformidad y reconsideración, el juicio contencioso administrativo, desahogado por la Sala Constitucional Electoral del Tribunal Superior de Justicia en el Estado de Nayarit, así como el Juicio de Amparo ante el Poder Judicial de la Federación.

4.2 Sistema Nacional Anticorrupción

Si bien, el tema de la presente investigación se centra en la aplicación del principio de presunción de inocencia al procedimiento administrativo

sancionador del Órgano, se considera pertinente señalar de manera general, los cambios que la Reforma Constitucional para crear el Sistema Nacional Anticorrupción implicarán una vez que se hayan aprobado las leyes generales y secundarias y el impacto que traerán a las entidades locales de fiscalización, incluido el Órgano.

La finalidad de la reforma es combatir la impunidad y la corrupción, fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas. La corrupción es tan antigua como el desarrollo de los pueblos, es un problema que ha existido en todos los tiempos, culturas y sistemas políticos, es un fenómeno que siempre se ha buscado combatir.¹³¹

Los puntos más significativos de la reforma son los siguientes:

- Establecer y articular todo un Sistema Nacional Anticorrupción: se trata de una moderna instancia de coordinación entre las autoridades locales y federales, con atribuciones amplias para prevenir, detectar y sancionar irregularidades administrativas y delitos por actos de corrupción; el nuevo sistema, velará porque el desempeño de los servidores públicos se apegue a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. El Sistema Nacional Anticorrupción tendrá un Comité Coordinador integrado por la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía para el Combate a la Corrupción y la Secretaría de la Función Pública, además el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y un representante

¹³¹ Licona Vite, Cecilia. *Rendición de cuentas y fiscalización como instrumentos para combatir la corrupción gubernamental en México*, en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*. Editado por la Cámara de Diputados LXII Legislatura, del Congreso de la Unión, México, 2015, p. 319.

del Comité de Participación Ciudadana del propio Sistema Nacional Anticorrupción, estará integrado por las instancias más sobresalientes en el tema, las cuales no actuarán de manera separada como se viene estilando, sino en conjunto, con la finalidad de obtener mejores resultados.

- Fortalecer y ampliar las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación: con el fin de investigar y sancionar con mayor eficacia los actos irregulares, debido a que se podrán realizar auditorías en tiempo real, es decir, aun cuando el ejercicio fiscal esté en curso, además podrán efectuar revisiones a periodos fiscales anteriores y tendrá atribuciones para vigilar el destino final de las participaciones federales que reciben los estados y municipios, así como los recursos federales que se entregan a fideicomisos públicos y privados. Igualmente, se podrá supervisar en qué se gasta la deuda pública que contratan los gobiernos locales, cuando ésta sea garantizada por la Federación. De este modo, la Auditoría Superior de la Federación, se consolida como el máximo órgano de fiscalización al tener la capacidad de auditar la totalidad del gasto público federal y las participaciones federales que ejercen las entidades federativas y los municipios, además de otorgarle nuevas facultades, la reforma eleva a rango constitucional su mandato para promover responsabilidades ante las autoridades competentes, a efecto de que sean sancionados tanto servidores públicos, como particulares.
- Crear un innovador y moderno esquema de justicia administrativa: surge el nuevo Tribunal de Justicia Administrativa, con atribuciones para imponer sanciones a los servidores públicos y a los particulares que cometan faltas administrativas graves. Este órgano

jurisdiccional contará con plena autonomía para asegurar la certeza jurídica y para que prevalezca el interés general de los mexicanos por encima de presiones, influencias o consideraciones de cualquier otro tipo, principalmente políticas. Se amplía la prescripción a nivel constitucional de tres a siete años cuando se trate de faltas administrativas graves, dotando a la justicia de un alcance transexenal.

- Fortalecer la corresponsabilidad entre los Poderes Públicos para combatir la corrupción: a partir de la reforma, el Senado de la República ratificará el nombramiento del titular de la Secretaría de la Función Pública, por su parte, los responsables del control interno de los organismos autónomos deberán ser designados por la Cámara de Diputados, garantizando que cuenten con la imparcialidad necesaria para cumplir sus funciones.
- Establecer una ruta para la legislación secundaria del nuevo marco constitucional: la reforma faculta al Congreso de la Unión para expedir en un plazo máximo de un año la Ley General que establezca las bases de coordinación del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, sin embargo el término otorgado para dicho efecto no se cumplió, a pesar de haberse establecido un régimen transitorio prudente, que permitiera trasladarse hacia este nuevo modelo, sin generar distorsiones en el sistema actual, con la finalidad de evitar vacíos legales y ausencia de normas aplicables, sin embargo se previó que, en tanto se expidieran y reformaran las leyes derivadas de esta reforma, se continuaría aplicando la legislación actual en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, tanto en el ámbito federal, como en las entidades federativas, por lo

que el fundamento legal del órgano sigue vigente aun cuando el plazo otorgado para adecuar la legislación estatal de conformidad con el sistema nacional anticorrupción feneció en mayo del 2016, un año después de que se aprobó el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos de México, en materia de combate a la corrupción.¹³²

La reforma impacta directamente en materia de responsabilidades de los servidores públicos, debido a que el objetivo que persigue el derecho administrativo sancionador es la generación de incentivos para inhibir actos de servidores públicos contrarios al sistema jurídico y al interés público, pues se considera que los servidores públicos adquieren una responsabilidad agravada toda vez que ejercen recursos públicos y desempeñan labores cuyos resultados tienen impactos colectivos.¹³³

El sistema de responsabilidades que hoy está vigente no cuenta con las herramientas jurídicas ni técnicas en contra de la corrupción. Las deficiencias de las normas en materia de responsabilidades administrativas comienzan desde las premisas bajo las cuáles ha operado, con énfasis en conductas individuales definidas de manera laxa y en consecuencia, fácilmente combatibles y en procedimientos burocráticos que, más que atajar la corrupción, tienden a volver mucho más compleja la operación cotidiana de la administración pública.¹³⁴

¹³² Diario Oficial de la Federación, consultado el 29 de enero del 2016 en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

¹³³ Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados, consultada el 5 de febrero de 2016 en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>

¹³⁴ *Manifiesto sobre el Sistema Nacional Anticorrupción*. Red por la rendición de Cuentas. Consultado el 5 de febrero del 2016, disponible en <https://www.pwc.com/mx/es/servicios-forenses/archivo/2015-04-anticorrupcion.pdf>

La corrupción es un tema de “cultura”, por lo que no se debe esperar que esa cultura se transforme de la noche a la mañana, se requieren cambios estructurales que llevarán tiempo de maduración y consolidación, pues la responsabilidad del combate a la corrupción, no sólo corresponde al gobierno, todo acto de corrupción implica al menos dos personas, la experiencia indica, que en los casos importantes de corrupción cometidos por funcionarios de gobierno, la complicidad de la iniciativa privada se encuentra presente, es por ello que recobra especial relevancia el compromiso y medidas que deben adoptar las empresas privadas para erradicar la corrupción.¹³⁵

Si bien, la Reforma Constitucional en materia anticorrupción representa un importante esfuerzo legislativo para sentar las bases de un proyecto que pretende combatir la corrupción, hay que reconocer que existe un largo camino por recorrer, y que deberán actuar conjuntamente gobierno, iniciativa privada y sociedad civil, para erradicar de fondo este mal que se ha infiltrado en todos los ámbitos de la vida pública y en la forma de gobernar en México.

4.3 El control y la fiscalización

Por control se debe entender aquella actividad realizada por los órganos competentes del Estado para vigilar y supervisar el desempeño de la función llevada a cabo por otros órganos, con el objeto de determinar que la misma se ejecute en los términos establecidos en la ley o, en su caso, sancionar las conductas antijurídicas en que se incurra.¹³⁶

¹³⁵ *Análisis y contexto de las Reformas Constitucionales del Sistema Nacional Anticorrupción*. Consultado el 30 de enero de 2016, en <https://www.pwc.com/mx/es/servicios-forenses/archivo/2015-04-anticorrupcion.pdf>

¹³⁶ Castrejón García, Gabino E. y Díaz Reyes, Irene. *Control, Fiscalización y Transparencia*. Editorial Novum, México, 2013, p. 83.

Mientras que por fiscalización se entiende la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno, considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley.¹³⁷ Por su parte en el diccionario para juristas se señala que fiscalizar es criticar y traer a juicio obras o acciones de otro.//Fig. Revisar, inspeccionar, cuidar, vigilar, estar al tanto, seguir de cerca.¹³⁸

Una de las atribuciones más importantes de control que ejerce el Poder Legislativo en el marco de la división de poderes del Estado moderno, como ya se mencionó, es la referida a la fiscalización o revisión de la Cuenta Pública, a través de un órgano técnico, al que se le conoce como Auditoría Superior de la Federación.¹³⁹

La función fiscalizadora constituye una herramienta institucional, para asegurar el buen actuar de los servidores que manejen recursos públicos. Las actividades de fiscalización se encuentran firmemente vinculadas a la historia del país, desde 1524 en la época de la conquista, se creó el Tribunal Mayor de Cuentas en la Nueva España, posteriormente en la Constitución de 1824, se fundó la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiendo del Poder Legislativo, siendo una de las instituciones más antiguas del México independiente.

Sin embargo, se puede afirmar que desde su creación, la Contaduría Mayor tuvo una participación en el mejor de los casos discreta, sino es que inadvertida. El tema de la fiscalización de los recursos públicos tomó auge en el país, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa,

¹³⁷ Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada Guillermo. *La fiscalización en México*. Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, p.7.

¹³⁸ Palomar de Miguel, Juan. *Diccionario para juristas*, Ediciones Mayo, México, 1981, p. 42.

¹³⁹ Ramos Torres, Daniel. *Op. Cit.*, p. 13.

cuando se iniciaron los textos legislativos para reformar los textos legales y ordenar la vigilancia federal de los recursos públicos.¹⁴⁰

Fue entonces, en 1999, cuando se aprobaron las reformas para crear un nuevo órgano fiscalizador, dando vida a la Auditoría Superior de la Federación, y en el caso de Nayarit, en el año 2000 se reformó el artículo 121 de la Constitución local, creando al Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit.

En los esquemas previstos, se reservó al Congreso de la Unión, la facultad exclusiva de la revisión del gasto público y la sanción final en la aplicación de los recursos federales o estatales, dependiendo el caso; esta función es, realizada por el Poder Legislativo Federal a través de la Auditoría Superior de la Federación, y en el caso del Poder Legislativo local, por el Órgano, lo mismo ocurre en las demás entidades del país; para efectos del presente trabajo, se señalará únicamente lo relativo al Órgano de Fiscalización local, como similar de la Auditoría Superior de la Federación y al Congreso del Estado como análogo del Congreso de la Unión.

Pero, ¿para qué sirve la fiscalización superior del gasto público? La respuesta básica es: para saber qué hicieron los poderes públicos y demás entes que ejercieron los recursos financieros públicos y si el ejercicio de éstos se hizo bien, es decir, si fueron legal, eficaz y eficientemente bien empleados, considerando que los recursos públicos se componen en su

¹⁴⁰ Bravo Padilla, Itzcóatl Tonatiuh. *La vigilancia federal de los recursos públicos en Buenas, malas o raras las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*. Directora Figueroa Neri, Aimée. Editado por la Auditoría Superior de la Federación, México, 2009, p. 15.

mayor parte de las contribuciones de los ciudadanos y la sociedad en general.¹⁴¹

El Órgano ejerce su función fiscalizadora en los tres Poderes del Estado, los veinte municipios, los entes constitucionalmente autónomos, los organismos públicos descentralizados, incluso en los particulares, cuando éstos reciban recursos públicos, ya sean federales o estatales. Actualmente realiza su revisión de manera anual y de forma posterior a la gestión financiera del gobierno, de conformidad con los principios de anualidad y posterioridad.

Siguiendo al entonces Auditor Superior de la Federación Arturo González de Aragón¹⁴², las principales obligaciones que tienen las entidades locales de fiscalización son:

- Fiscalizar los recursos públicos para propiciar que los diferentes órdenes de gobierno los ejerzan con transparencia, eficiencia, eficacia y economía;
- Fomentar la cultura de la rendición de cuentas en todos los niveles de la administración pública;
- Contribuir a que las políticas públicas se orienten a atender las necesidades básicas de la población;
- Combatir las prácticas de corrupción con medidas correctivas y preventivas que eviten la recurrencia de las anomalías;
- Adoptar una actitud proactiva, para establecer pautas que busquen el mejoramiento de la políticas y programas públicos;

¹⁴¹ Figueroa Neri, Aimée. *Cuenta Pública en México. Evaluando al laberinto legal de la fiscalización superior*. Editado por la Universidad de Guadalajara, México, 2005, p. 523.

¹⁴² González de Aragón, Arturo. *Autonomía de las entidades de fiscalización superior (caso México)* en *El perfeccionamiento de los órganos de control en el Estado moderno*. Coordinador Castillo Vandenpeereboom, Rafael. Editado por la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, México, 2009, pp. 82-83.

- Garantizar, mediante su autonomía, un máximo de responsabilidad, aun cuando actúen como órganos del Poder Legislativo, y por último;
- Rendir cuentas a la sociedad de manera oportuna y transparente sobre los recursos públicos que manejan y ser sujetos de fiscalización.

El capital más importante que debería tener cualquier entidad de fiscalización, es la neutralidad, pues representa una garantía para todos, gobierno, partidos políticos, pero principalmente para los ciudadanos, la neutralidad define la imparcialidad de la institución, otorgándole objetividad en su actuar, pues si bien por un lado existe la obligación de dar cuentas a la sociedad, procurando el interés social, por otro, se encuentra el interés particular de los ciudadanos sometidos a procedimientos, debiéndose respetar siempre los derechos humanos, incluidos el de presunción de inocencia.

El proceso de la rendición de cuentas involucra a un gran número de actores, entre los cuales destaca la sociedad, al ser, a fin de cuentas, la principal beneficiaria de la acción fiscalizadora.¹⁴³

Elegir gobiernos responsables es tarea prioritaria de la sociedad; hacerlos eficaces y transparentes es obligación del Poder Ejecutivo; y dotarlos de sistemas adecuados de rendición de cuentas es un imperativo del Poder Legislativo.¹⁴⁴

¹⁴³ XIII Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. Editado por la Auditoría Superior de la Federación, México, 2013, p. 5.

¹⁴⁴ González de Aragón, Arturo. *Op. Cit.*, pp. 84 y 85.

Una vez acotados los conceptos de control y fiscalización, resulta necesario vincularlos con el tema de la presunción de inocencia, pues tan importante es la labor que las entidades locales de fiscalización realizan, comprometidas en primer instancia con la sociedad, como los derechos de los servidores públicos sujetos a los procedimientos instaurados, derivados de los resultados de las auditorías practicadas, es decir, como las dos cuestiones planteadas son igualmente importantes, lo que se pretende es encontrar el equilibrio para que el Órgano al cumplir con el mandato constitucional de fiscalizar las Cuentas Públicas, no violente durante el desahogo del procedimiento el derecho a la presunción de inocencia que tiene cualquier ciudadano, incluso si éste es servidor público.

Un elemento que distingue a los gobiernos en cuanto a su madurez institucional y su consolidación democrática tiene que ver con la existencia de leyes claras y su cumplimiento. El fortalecimiento de las instituciones jurídicas ayuda a hacer los procesos democráticos una realidad cada vez más tangible.¹⁴⁵

La fiscalización es un elemento esencial para la gobernabilidad y el desarrollo de las sociedades, es una de las herramientas medulares, tanto para combatir la corrupción, así como la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales.¹⁴⁶

La obligación de fiscalizar no es una tarea fácil, pero quienes tomaron el compromiso de hacerlo, deben cumplirlo y hacerlo de la mejor manera. Resulta fundamental que las entidades locales de fiscalización

¹⁴⁵ García Guzmán Maximiliano. *Estado de derecho y rendición de cuenta* en Revista de Administración Pública, Volumen XLVIII, No. 1, *Rendición de cuentas y combate a la corrupción*, Director Zamitis Gamboa, Héctor. Publicada por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 2013, p. 93.

¹⁴⁶ Licona Valle, Cecilia. *Op. cit.*, p. 320.

cuenten con los mecanismos legales necesarios y homologuen las normas, mediante el fomento de reformas a la ley y apegados a las políticas públicas.¹⁴⁷ Pero principalmente los procesos administrativos que llevan a cabo para ejecutar su trabajo, desde la planeación hasta la culminación de auditoría y hasta la instauración de los procedimientos administrativos substanciados en contra de los servidores públicos, deben estar desde luego apegados a la ley y respetando los derechos humanos de los ciudadanos que se vean involucrados durante el proceso.

4.4 La Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia y el procedimiento administrativo sancionador

El 18 de junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia, que implicó cambios profundos a diez artículos constitucionales (16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123), siete de ellos en materia penal, estableciendo un rediseño del sistema de justicia, sentando las bases para el tránsito de un modelo inquisitivo a uno acusatorio. Entre los objetivos de esta reforma destaca el de establecer un sistema de igualdad entre las partes, que reconozca y proteja plenamente los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en la materia, en los que el Estado Mexicano sea parte, la reforma pretende ir a la par de la globalización que en derechos humanos se está viviendo.

En dicha reforma, el Poder Legislativo estableció un periodo máximo de ocho años, para que la Federación, los Estados y el Distrito Federal

¹⁴⁷ Márquez Arcila, René. *Fiscalización y Rendición de Cuentas*. Editado por la Universidad Autónoma de Yucatán, México, 2013. p. 131

adoptaran el nuevo sistema de justicia penal, por lo que el término concluyó el 18 de junio del 2016.

El nuevo sistema de justicia penal acusatorio es oral y se fundamenta en el predominio de los derechos fundamentales de las víctimas y personas imputadas, creando nuevas figuras y mecanismos procesales, como los servicios previos al juicio, los medios alternativos de resolución de controversias, las suspensiones condicionales del proceso a prueba y los procedimientos especiales.¹⁴⁸

La parte nuclear de la reforma está contenida en el artículo 20 constitucional, donde se establecen los principios procesales y los derechos de las personas víctimas e imputadas de delito. Ahí se establece el principio de presunción de inocencia, al mismo tiempo que se precisan nuevas garantías judiciales de las víctimas, relacionadas con la reparación del daño, su seguridad personal, el resguardo de su identidad y sus datos personales e impugnación de acciones del Ministerio público.

Sin embargo, en contraste, los legisladores reforzaron en el artículo 19 constitucional las causales de prisión preventiva, lo cual permite que en México siga utilizándose abusivamente esta medida cautelar, en detrimento de la presunción de inocencia de las personas, algo semejante sucedió con el arraigo, la reforma elevó a rango constitucional en el artículo 16 esta medida de investigación limitativa del mismo principio.

La reforma está exigiendo un cambio radical de ordenamientos, infraestructura, métodos y procesos institucionales, aparte de nuevos mecanismos procesales y la necesidad imperiosa de una mentalidad

¹⁴⁸ *Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia. Guía de consulta ¿En qué consiste la reforma? Texto constitucional comparado, antes y después de la reforma.* Editado por la Cámara de Diputados y el Senado de la República, ambos de la LX Legislatura, México, 2008, p. 2

acusatoria entre los operadores del sistema de justicia penal, los periodistas y el resto de la sociedad.¹⁴⁹

El cambio obedeció al gran atraso e ineficacia del extinto sistema, en México existe una desconfianza extendida en el aparato de justicia, las instituciones públicas han sido permeadas por la delincuencia, los procesos y juicios penales son burocráticos y lentos, escritos en expedientes interminables, las cárceles son inseguras y no garantizan la reinserción social, incluso suelen ser denominadas las universidades del crimen.¹⁵⁰

Con la reforma, se eleva a rango constitucional de manera explícita la presunción de inocencia, el respeto a este derecho implica evitar que la autoridad busque conseguir el castigo del acusado, puesto que debe enfocarse en buscar la verdad histórica y jurídica de los hechos, para lograr que impere verdaderamente la justicia.

La presunción de inocencia es uno de los principios procesales que se marcan claramente en la Constitución, toda persona acusada de algún delito será inocente hasta que se pruebe lo contrario, lo mismo debe ocurrir en los procedimientos administrativos sancionadores incluido el del Órgano, debido a que, aunque la reforma está encaminada exclusivamente a la materia penal, en el derecho administrativo sancionador también se despliega la facultad punitiva del Estado.

¹⁴⁹ *Reforma 2008-2016*. Instituto de Justicia Procesal Penal, consultado el 3 de marzo de 2016, en <http://www.presunciondeinocencia.org.mx/el-sistema-de-justicia-penal/la-reforma-penal>

¹⁵⁰ *Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia. Guía de consulta ¿En qué consiste la reforma? Texto constitucional comparado, antes y después de la reforma. Op. Cit., p. 1*

Los principales cambios del nuevo sistema de justicia penal en comparación con el anterior son los siguientes:

- Toda persona acusada de algún delito será inocente hasta que se pruebe lo contrario.
- Desde el momento de su detención, a toda persona inculpada se le informará de que delito se le acusa y cuáles son sus derechos.
- Se crea un nuevo tipo de juez, denominado juez de control, el cual resolverá de manera inmediata y por el medio más rápido las solicitudes que le haga el ministerio público.
- Para iniciar un proceso penal, en lugar de averiguación previa se llevará a cabo una investigación para establecer que el delito ocurrió verdaderamente, y en lugar de acreditar el cuerpo del delito para culpar al acusado, se demostrará su posible participación.
- Para comenzar el proceso, en sustitución del auto de formal prisión, se librarán un auto de vinculación a proceso y se podrá enfrentar el proceso en libertad, si el juez estima que el acusado no causará daño, no se escapará y no pondrá en riesgo la investigación.
- En la investigación participará la policía, al mando del ministerio público.
- La carga de la prueba, recaerá en el ministerio público.
- Cualquier prueba obtenida con violación a derechos fundamentales será nula, lo mismo que cualquier confesión obtenida sin presencia del abogado defensor.
- Todo inculcado tendrá derecho a que lo defienda un abogado titulado; se acaba con la posibilidad de que el defensor sea una persona de su confianza, como ocurría en el proceso penal inquisitivo.

- El ministerio público recobra plenamente su carácter de buena fe, en virtud de que el procedimiento ya no lo obligará a tratar de demostrar que el acusado es necesariamente culpable.
- Se amplían y precisan los derechos o garantías del acusado o imputado, así como los de las víctimas y ofendidos.
- El juicio podrá terminar anticipadamente, cuando el acusado reconozca la culpa, esté dispuesto a reparar el daño y la víctima esté de acuerdo. A esto se le llaman “medidas alternativas de solución de controversias”
- Solamente la autoridad judicial podrá imponer o modificar las penas; eso significa que las atribuciones del Poder Ejecutivo se limitarán al funcionamiento de las cárceles. Para la imposición o modificación de penas en las cárceles se creará un nuevo tipo de juez que será el juez ejecutor, que además de vigilar y controlar el cumplimiento de las penas tendrá la obligación de proteger los derechos de los reclusos y evitar abusos.

Los principios del nuevo sistema de justicia penal son la publicidad, la inmediación, la concentración, la contradicción y la continuidad.

- *Principio de publicidad:* dota de transparencia al proceso penal, incrementa la confianza y legitimidad ante la sociedad, al permitir que las audiencias sean públicas.
- *Principio de inmediación:* el juzgador debe estar presente en la audiencia y ante él personalmente habrán de desahogarse las pruebas.
- *Principio de concentración:* las audiencias se desarrollarán preferentemente en un mismo día o en días consecutivos hasta su

conclusión, sólo se considerarán como pruebas las que sean presentadas en la audiencia de juicio.

- *Principio de contradicción:* el proceso debe ser una contienda argumentativa entre las partes, en la que sea refutable cualquier elemento discursivo o probatorio, en todas las audiencias las partes estarán en igualdad de condiciones para conocer de viva voz las pruebas y argumentos de la parte contraria y presentar los propios oralmente.
- *Principio de continuidad:* se refiere a la ininterrupción del proceso, las audiencias se llevarán a cabo de forma continua, sucesiva y secuencial, aunque puedan durar varios días, hasta que se llegue a la sentencia, con esto, los juicios se desahogarán con mayor rapidez.¹⁵¹

Finalmente, en relación con la reforma, por lo que ve a la justicia alternativa, entendida como los mecanismos de solución de conflictos, mediante los cuales se culmina un conflicto, ya sea de manera directa entre las partes o a propuesta de un tercero imparcial, con lo cual se busca de una manera más ágil y eficaz asegurar la reparación del daño de la víctima.¹⁵² En materia administrativa no aplicaría, si bien el Estado es el garante de revisar los recursos públicos, quien conlleva las consecuencias del mal actuar del servidor público, es directamente la sociedad, por lo que sería imposible determinar el número de personas afectadas, y que se pusieran de acuerdo, además de que las afectaciones que se ocasionan son de imposible reparación.

¹⁵¹ *Código Nacional de Procedimientos Penales*. Editado por el Senado de la República, LXII Legislatura, México, 2014, p. 4.

¹⁵² *Código Nacional de Procedimientos Penales*. *Ibidem*, p. 67.

4.5 La modulación del principio de presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador

Es importante señalar que el objeto del presente trabajo no es defender a los servidores públicos que hayan cometido actos u omisiones en el desempeño de sus funciones, tampoco se sostiene que el procedimiento del Órgano sea violatorio de los derechos humanos de los ciudadanos sujetos a sus procedimientos, sin embargo es necesario puntualizar que deben realizarse algunos ajustes en las actuaciones de la autoridad, derivadas precisamente de la propia ley, para que sean perfectamente compatibles con la aplicación del principio de presunción de inocencia, y en la medida de lo posible con la Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia y desde luego, con los cambios que implica la Reforma que crea el Sistema Nacional Anticorrupción.

Como quedó establecido en el capítulo primero, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación derivado de la contradicción de tesis 200/2013 suscitada entre la primera y segunda salas, sostuvo que el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices o modulaciones, sin embargo, no se pronunció respecto de qué matices y modulaciones se requieren para que dicho principio sea compatible con el derecho administrativo sancionador.

Derivado de lo anterior, se tiene que en efecto, el principio de presunción es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, sin embargo, es conveniente establecer algunas precisiones respecto de las diferencias que existen entre el derecho penal y el derecho administrativo, porque aunque el principio sea compatible, no debe tener el mismo alcance, debido a:

- La finalidad que se persigue con la actividad punitiva
- La intensidad de la intervención de la autoridad
- Los intereses que se protegen en uno y otro ámbito

Derecho Penal	Vs	Derecho Administrativo
La pena máxima que se puede imponer a una persona sujeta a proceso es la privación de la libertad.	<i>La finalidad que se persigue con la actividad punitiva</i>	La sanción administrativa más grave que se puede imponer a un servidor público es la inhabilitación hasta por 20 años , para desempeñar empleos, cargos o comisiones.
La afectación directa del derecho a la libertad, se considera fundamental, sin su reconocimiento, muchos de los demás derechos no podrían ejercerse.	<i>La intensidad de la intervención de la autoridad</i>	Las sanciones administrativas no implican afectaciones tan intensas a los derechos fundamentales de las personas, incluso se sigue protegiendo al servidor público en las instancias procesales posteriores a la imposición de la sanción.
Se busca la reparación del daño, se protege el interés particular.	<i>Los intereses que se protegen</i>	Se busca proteger el interés social , el cual se ve afectado por el actuar del servidor público.

Una vez analizadas las diferencias, se señalarán las coincidencias que hacen posible la incorporación del principio de presunción de inocencia, al procedimiento administrativo sancionador:

- La cualidad punitiva del Estado
- La naturaleza gravosa del procedimiento
- La posible pena o sanción que pudiera resultar

Puntualizados de manera general, los cambios que la Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia estableció en la implementación del nuevo sistema de justicia penal, específicamente en relación con el principio de presunción de inocencia, se estima pertinente contrastar el procedimiento administrativo sancionador que actualmente desahoga el Órgano en relación con la reforma, desde luego tomando en cuenta las particularidades que rigen uno y otro procedimiento, la comparación se realiza en el punto en que ambos procedimientos encuentran coincidencias que son:

- Defensa adecuada
- Obtención de pruebas y confesiones, y
- Duración del procedimiento.

En este sentido, a continuación se presenta un análisis de los principales cambios que la Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia implicó en el procedimiento penal, a la par que se realiza una comparación con el procedimiento administrativo sancionador substanciado por el Órgano.

Procedimiento penal (Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia)	Procedimiento administrativo sancionador del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit	
	Administrativo	Resarcitorio
1) Defensa adecuada: todo inculpado tiene derecho a que lo defienda un abogado titulado , se acaba con la posibilidad de que el defensor sea "una persona de su confianza".	En el art. 67, fracción I, párrafo segundo de la LRSPEN se otorga el derecho a comparecer asistido de un defensor, pero no obliga a que éste, sea un profesionista que cuente con los conocimientos en la materia y pueda asesorar al ciudadano sujeto a proceso.	No se regula este derecho en la LOFSE, se tiene que recurrir al art. 39 de la LJPAEN, que señala que los particulares podrán autorizar a cualquier persona , para ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, recibir documentos y formular promociones.
2) Obtención de pruebas y confesiones: cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, lo mismo que cualquier confesión obtenida sin presencia del abogado defensor .	La LRSPEN no menciona nada al respecto, sin embargo en cuanto a la obtención de pruebas, como el procedimiento del Órgano es un procedimiento muy técnico, las pruebas con que cuenta la autoridad, se obtienen durante la práctica de la auditoría, mientras que las pruebas que aporta el ciudadano sujeto al procedimiento, se presentan durante el desahogo de la audiencia, incluso si consigue pruebas supervinientes, podrá presentarlas hasta antes del dictado de la resolución de conformidad con el art. 57 de la LJPAEN. Por lo que hace a las manifestaciones y alegatos, el procedimiento del Órgano no es garante de derechos humanos en este sentido, en virtud de que, como se mencionó en el apartado de defensa adecuada, el ciudadano la mayoría de las veces comparece solo y la autoridad toma sus manifestaciones y alegatos como válidos.	Son las mismas observaciones del procedimiento administrativo, sin embargo, aquí se tiene la particularidad de que el ciudadano durante la comparecencia, tiene la obligación de señalar domicilio en la capital del Estado, de lo contrario se le notificará por estrados; el Órgano inicia procedimientos a servidores públicos de todo el Estado, incluyendo a los de los municipios, por lo que muchas personas no viven en la capital, ocasionándose con esto una molestia y desde luego un detrimento económico al trasladarse al domicilio de la autoridad para que se desahogue su audiencia, se tiene entonces que, si no cuentan con un domicilio aquí o el de un conocido o familiar, se verá obligado a contratar los servicios de un despacho en donde se le pueda notificar, de lo contrario se le notificará en los estrados del Órgano y, de confirmarse su responsabilidad y no se da cuenta, perdería su derecho para interponer el recurso correspondiente.
3) Duración del procedimiento: de acuerdo con el principio de continuidad , se busca que los juicios que antes duraban años, se desahoguen con mayor rapidez.	De conformidad con la fracción III del artículo 67 de la LRSPEN, una vez notificado el procedimiento, lo máximo que puede durar la substanciación del mismo, son 80 días hábiles , incluso para que la resolución quede ejecutada, si no se recurre. (Se tiene que transcurran de 5 a 15 días entre la notificación del inicio y la audiencia, una vez desahogada, la autoridad tiene 30 días para emitir la resolución, plazo que podrá ampliar hasta por 20 días por única vez, cuando exista causa justificada a juicio de la propia autoridad, después se tienen 10 días para notificar la resolución y 5 días más para notificarla al jefe inmediato y se proceda a su ejecución).	De acuerdo con las fracciones I y II del artículo 66 de la LOFSE, la duración máxima del procedimiento si no se recurre son 62 días hábiles . (Transcurran de 5 a 10 días entre la notificación del inicio y la audiencia, si durante la audiencia no es posible desahogar las pruebas o se necesita prepararlas, se determina la continuación de la misma, dentro de los 7 días siguientes, posteriormente, la autoridad tiene 30 días para emitir la resolución, no se señala plazo para notificarla, pero si una vez que surta efectos la notificación, la indemnización determinada no es cubierta o impugnada dentro de los 15 días siguientes, se remite un tanto autógrafo de la resolución a la Secretaría de Finanzas).
LRSPEN	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit	
LOFSE	Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado	
LJPAEN	Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit	

Para mayor abundamiento, se explica de manera detallada, lo establecido en la tabla anterior en cuanto a la defensa adecuada, la obtención de pruebas y confesiones y la duración del procedimiento del Órgano:

- 1) Defensa adecuada: en cuanto a este punto, es necesario señalar que en los procedimientos administrativos del Órgano, no se establece que el defensor o que la persona de confianza, tenga los conocimientos necesarios para defender al ciudadano sujeto a procedimiento, muchas de las veces, los servidores públicos son electos popularmente y son personas en ocasiones sin estudios, por lo que si no tienen una defensa adecuada quedan estado de indefensión, sobre todo, tomando en cuenta que la materia administrativa es muy técnica, las observaciones que se generan están relacionadas principalmente, con estados financieros (cuestiones contables), con obra pública (ciencias exactas, como las ingenierías) o en el mejor de los casos con cumplimiento a metas y programas de los entes.

- 2) Obtención de pruebas y confesiones: como ya quedó señalado, en materia administrativa no se establece el derecho de que el ciudadano se encuentre asistido de un defensor al momento de realizar sus manifestaciones y presentar sus alegatos, mucho menos existen defensores de oficio que puedan acompañarlos durante la substanciación del procedimiento.

Por lo que respecta a que en el procedimiento resarcitorio el compareciente tenga que señalar domicilio en la capital del Estado, se considera que la disposición es gravosa, muchos de los comparecientes no residen en la capital, principalmente los que

laboraron en los ayuntamientos, cuando un ciudadano inicia un proceso se somete a la jurisdicción del lugar de la autoridad, pero en este caso, el servidor público no acciona la función jurisdiccional que despliega el Estado a través de los tribunales, sino por el contrario, el Estado es quien trae al procedimiento al servidor público, incluso cuando dejo de serlo, situación que tampoco lo exime para que se sancionen las omisiones o actos realizados durante el tiempo que ostento un cargo o estuvo al servicio del Estado.

- 3) Duración del procedimiento: aunque legalmente tanto en el procedimiento administrativo como en el resarcitorio de conformidad con la ley, está determinado el tiempo que deben durar, la realidad es que en la práctica no opera así, por el contrario los procedimientos del Órgano son tardados, una vez iniciados, no se resuelven nunca en lapsos menores a un año, incluso pueden durar hasta 5 años, en ocasiones más y como hacer tal aseveración resulta arriesgada, se tomaron como muestra algunos expedientes de diferentes ejercicios fiscales, para comprobar lo sostenido.

Además hay que tomar en cuenta que actualmente, los principios de anualidad y posterioridad, obligan a la autoridad para que pueda iniciar su función de fiscalización una vez concluido el ejercicio fiscal, el cual queda comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre, lo que ocasiona de entrada, que transcurra cuando menos un año para poder iniciar la auditoria y luego el tiempo que se necesita para planearla, ejecutarla y finalmente presentar los resultados, situación que ocurre a finales del año, es decir a más tardar el 15 de noviembre del año en que se audita, se

presenta al Congreso del Estado a través de la Comisión de Hacienda, Cuenta Pública y Presupuesto, el Informe del Resultado.¹⁵³ Es decir, hasta ese momento existe un lapso de prácticamente 2 años, circunstancia que se pretende cambiar con la Reforma que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, al eliminarse ambos principios, pero hasta en tanto no ocurran los cambios, los procedimientos se siguen desahogando de la misma manera, y el inicio contará a partir de que se le notifique el procedimiento, sin tomar en cuenta el tiempo que transcurre para llevar a cabo el proceso de fiscalización.

¹⁵³ Artículo 50, fracción IV, de la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

Muestra de la duración de los expedientes en trámite:¹⁵⁴

No. de Expediente	Ejercicio fiscal	Fecha			Diligencias pendientes por desahogar	Tiempo transcurrido junio 2016
		Acuerdo de inicio	Notificación	Audiencia		
TECUALA/09-R/336	2009	20-sep-13	28-sep-13	31-oct-13	Si	2 años 9 meses
CEAPAN/09-R/354	2009	22-oct-13	13-nov-13	18-dic-13	Si	2 años 8 meses
CEAPA/09-ADR/359	2009	22-oct-13	12-nov-13	21-nov-13	No	2 años 8 meses
SIA-TEPIC/09-A/044	2009	05-mar-12	12-mar-12	22-mar-12	No	4 años 3 meses
SANBLAS/10-R/222	2010	26-feb-13	07-mar-13	24-jul-13	Si	3 años 4 meses
SANTIAGO/10-R/138	2010	27-nov-12	05-dic-12	13-dic-12	No	3 años 7 meses
TECUALA/10-R/285	2010	13-feb-13	22-feb-13	05-mar-13	No	3 años 4 meses
CECAN/10-A/241	2010	18-feb-13	22-feb-13	07-mar-13	No	3 años 4 meses
PE/11-ADR/486	2011	18-jul-14	31-jul-14	12-ago-14	Si	1 año 11 meses
SEGUROPOPULAR/11-A/364	2011	19-feb-14	25-feb-14	10-mar-14	No	2 años 4 meses
JALA/11-A/160	2011	20-ago-14	25-sep-14	06-oct-14	No	1 año 10 meses
IPROVINAY/11-R/646	2011	24-oct-14	03-nov-14	11-nov-14	No	1 año 8 meses
PE/12-R/398	2012	09-nov-15	16-dic-15	20-ene-16	No	7 meses
SAMAO/12-ADR/142	2012	25-sep-15	06-oct-15	15-oct-15	No	9 meses
SANBLAS/12-R/210	2012	25-nov-15	17-dic-15	03-feb-16	No	7 meses
PJ/12-A/368	2012	30-oct-15	24-nov-15	11-dic-15	No	8 meses
TECUALA/13-A/208	2013	20-jul-15	24-jul-15	19-ago-15	No	11 meses
XALISCO/13-ADR/346	2013	02-mar-16	18-mar-16	01-abr-16	No	3 meses
RUIZ/13-R/139	2013	26-may-15	02-jun-15	11-jun-15	No	1 año 1 mes
ROSAMORADA/13-R/048	2013	08-abr-16	20-abr-16	13-may-16	No	2 meses

De los datos presentados, se puede comprobar que el tiempo que se tiene sujeto a los servidores públicos a los procedimientos substanciados por el Órgano es incierto, por consecuencia no se respetan los plazos establecidos en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit, ni en la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

¹⁵⁴ La información contenida en la tabla son datos reales, obtenidos de los expedientes substanciados por la Unidad Jurídica del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit, se omiten los datos personales de los servidores públicos, por ser información reservada. Los datos constituyen solo una muestra del universo de expedientes que actualmente tienen en trámite, en virtud de que el total de expedientes a junio de 2016 es de 2,614 comprendidos de los ejercicios fiscales 2009 a 2013.

Muestra de la duración de los expedientes resueltos:¹⁵⁵

No. de Expediente	Ejercicio fiscal	Fecha				Duración del procedimiento
		Inicio	Audiencia	Resolución	Notificación	
LAYESCA/08-ADR/425	2008	07-dic-12	19-dic-12	21-abr-15	22-jun-15	2 años 6 meses
ACAPONETA/08-A/183	2008	13-jul-11	19-jul-11	27-feb-15	23-sep-15	4 años 2 meses
ACAPONETA/08-R/181	2008	13-jul-11	19-jul-11	26-feb-15	28-ago-15	4 años 1 mes
SAMAO/08-R/435	2008	05-dic-12	14-dic-12	30-jun-14	14-nov-14	1 año 11 meses
ROSAMORADA/08-ADR/427	2008	03-dic-12	13-dic-12	30-sep-14	26-nov-14	1 año 11 meses
CEAPA/09-R/351	2009	11-nov-13	21-nov-13	29-sep-15	13-may-16	2 años 7 meses
ACAPONET/09-ADR/349	2009	09-oct-13	18-oct-13	30-jun-15	09-dic-15	2 años 2 meses
HUAJICORI/09-ADR/373	2009	11-nov-13	25-nov-13	30-jun-15	08-dic-15	2 años 1 mes
ROSAMORADA/09-A/023	2009	18-nov-11	01-dic-11	30-jun-15	08-feb-16	4 años 3 meses
SANTIAGO/09-A/086	2009	05-dic-11	13-dic-11	30-jun-15	23-feb-16	4 años 2 meses
IPROVINAY/10-A/278	2010	14-feb-13	19-feb-13	06-mar-13	09-feb-16	2 años 11 meses
SSN/10-A/021	2010	08-dic-12	18-dic-12	20-feb-14	05-nov-14	1 año 11 meses
SAMAO/10-R/172	2010	20-feb-13	04-mar-13	20-feb-14	03-abr-14	1 año 2 meses
ACAPONETA/10-A/006	2010	10-oct-12	24-oct-12	20-feb-14	07-may-14	1 año 7 meses
FIBBA/10-A/210	2010	04-dic-12	17-dic-12	30-jun-15	12-feb-16	3 años 2 meses
SANTIAGO/11-A/096	2011	28-nov-13	10-dic-13	30-sep-15	11-dic-15	2 años 1 mes
SEPEN/11-R/573	2011	03-oct-14	05-nov-14	29-jun-15	03-feb-16	1 año 4 meses
PE/11-R/469	2011	24-jul-14	05-ago-14	29-mar-16	17-may-16	1 año 10 meses
PE/11-ADR/512	2011	07-ago-14	21-ago-14	30-mar-16	12-may-16	1 año 9 meses
PE/11-A/518	2011	11-jul-14	21-jul-14	31-mar-16	22-jun-16	1 año 11 meses

De lo investigado, se puede deducir que en promedio, la substanciación de un procedimiento en el Órgano, desde que se notifica el inicio del mismo hasta la notificación de la resolución, es de aproximadamente 2 años 6 meses, más los dos años que prácticamente transcurren en atención a los principios de anualidad y posterioridad, además el tiempo en que la autoridad tarda en notificarle el inicio del mismo.

¹⁵⁵ La información contenida en la tabla son datos reales, obtenidos de los expedientes substanciados por la Unidad Jurídica del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit, se omiten los datos personales de los servidores públicos, por ser información reservada. Los datos constituyen solo una muestra del universo de expedientes resueltos.

Por lo anterior, queda demostrado que el plazo real de la duración de un expediente no se ajusta a lo establecido en la ley, y refleja un desfase considerable, eso sin tomar en cuenta que una vez notificada la resolución que constituye la sentencia definitiva y como ésta puede ser recurrida en virtud de admitir medios de impugnación, vuelve a iniciar prácticamente otro procedimiento; en este sentido, la ley no señala términos establecidos para el desahogo del mismo, por lo que el procedimiento, en lo que respecta a este punto se vuelve incierto para el recurrente.

Si bien ya quedó establecido y demostrado que el tiempo que transcurre para el desahogo de un procedimiento es excesivo y no brinda certeza jurídica al gobernado, debido a que la autoridad puede tenerlo sujeto a un procedimiento por tiempo indeterminado, es necesario señalar que la carga de trabajo que tiene la Unidad Jurídica en relación con el personal que se encarga de substanciar los procedimientos resulta insuficiente, sin embargo eso no es responsabilidad de los comparecientes, por lo que la autoridad tiene que encontrar los mecanismos adecuados para ajustarse a los plazos estimados en la ley, aun cuando el artículo 16 de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos señale que:

“[En el procedimiento y proceso administrativo no se producirá la caducidad por inactividad de particulares, autoridades administrativas o la Sala, sea por falta de promociones o de actuaciones en un determinado tiempo.]”

Es obligación de la autoridad cumplir con lo estipulado en la legislación que rige sus procedimientos y dar certeza jurídica al gobernado, respecto del término que estará sujeto a procedimiento.

Para concluir con el trabajo, los matices y modulaciones que se proponen para que el principio de presunción de inocencia sea compatible con el procedimiento administrativo sancionador del Órgano son:

- Garantizar una defensa adecuada, por lo que los ciudadanos sujetos a procedimientos deberán tener derecho a que los defienda un abogado titulado, y que dicho derecho quede regulado de manera directa tanto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit, como en la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, en virtud de que en esta última se tiene que recurrir a lo establecido en la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, logrando con esto, acabar con la posibilidad de que el autorizado pueda ser “cualquier persona”.
- Regular lo relativo a la comparecencia del ciudadano, en cuanto a la obtención de pruebas y confesiones que se realicen sin presencia del abogado defensor y, que de obtenerse sin presencia del mismo, se consideren como nulas, actualmente el gobernado comparece regularmente solo al desahogo de su garantía de audiencia, y las manifestaciones, pruebas y alegatos establecidos en el acta constituyen prueba plena para la autoridad al momento de resolver, pues se toman como válidos, aun cuando en ocasiones, sea evidente el desconocimiento del compareciente en relación a los hechos imputados, y si bien en teoría nadie puede conocer mejor la conducta desplegada que quien la comente, ni siquiera la autoridad, resulta arriesgado partir de tal premisa, sobre todo cuando se determina la existencia de responsabilidad, aunque las auditorías las realizan personas con el perfil profesional adecuado, no dejan de ser humanos que pueden equivocarse, al final de cuentas, los

contadores públicos, arquitectos, ingenieros, administradores y abogados que realizan la función de fiscalización, son tan humanos como todos.

- Eliminar la obligación contenida en el artículo 66 de la Ley del Órgano de Fiscalización Superior de que el ciudadano tenga que señalar domicilio en la capital del Estado o de lo contrario se le notificará por estrados, en virtud de que, al emitirse la resolución si se comprueba su responsabilidad y no se da cuenta, perdería su derecho para interponer el recurso correspondiente, y se estarían violentado gravemente sus derechos fundamentales. El Órgano inicia procedimientos a servidores públicos de todo el Estado, incluyendo a los de los municipios, por lo que muchas personas no viven en la capital, ocasionándose con esto una molestia y desde luego un detrimento económico al trasladarse al domicilio de la autoridad primero para que se desahogue su audiencia, y después para estar revisando los estrados; resulta importante señalar que si bien la administración pública en general está centralizada, y que cuando un ciudadano por su propia voluntad, provoca la función jurisdiccional, se tiene que someter a la jurisdicción de la autoridad, en este caso, es la autoridad quien trae al servidor público a su procedimiento, por lo que se tiene entonces que, si no cuentan con un domicilio aquí o el de un conocido o familiar, se ve obligado a contratar los servicios de un despacho en donde se le pueda notificar, de lo contrario se le notificará en los estrados del Órgano.
- Ampliar los términos establecidos en el artículo 67 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit y en el artículo 66 de la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, con la finalidad de que éstos en función de la capacidad de

la institución, sean humanamente posibles, y los gobernados tengan certeza del tiempo que estarán sujetos a los procedimientos administrativos, derivados de su actuar como servidores públicos, máxime cuando éstos ya no están en funciones, como ocurre la mayoría de las veces.

- La terminología empleada para referirse al gobernado sujeto a procedimiento en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit, utiliza el término “probable responsable”, mientras que la Ley del Órgano de Fiscalización Superior, maneja el de “presunto responsable”. Si bien ya quedo establecido que es una cuestión terminológica y gramatical, y que no afecta de manera directa el principio de presunción de inocencia, se propone sustituir este término por el de ciudadano y/o compareciente, dependiendo la etapa procedimental en que se encuentre.

Finalmente, se proponen los posibles cambios al artículo 67 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit y 66 de la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, con el propósito de hacer compatibles sus procedimientos, con el principio de presunción de inocencia.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit

Texto vigente	Propuesta
ARTICULO 67.- Quienes conforme a esta ley estén facultados para investigar y sancionar, impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:	ARTICULO 67.- Quienes conforme a esta ley estén facultados para investigar y sancionar, impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:
I.- Se citará al probable responsable a una audiencia, notificándole personalmente los hechos que se le imputan y haciéndole saber que deberá comparecer personalmente para que manifieste lo que a su interés convenga en relación a tales hechos, que pueden ser causa de responsabilidad en los términos de la ley, y demás disposiciones aplicables.	I.- Se citará al ciudadano a una audiencia, notificándole personalmente los hechos que se le imputan y haciéndole saber que deberá comparecer personalmente para que manifieste lo que a su interés convenga en relación a tales hechos, que pueden ser causa de responsabilidad en los términos de la ley, y demás disposiciones aplicables.
En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, la autoridad ante la cual se diligenciará la misma; y su derecho a comparecer asistido de un defensor .	En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, la autoridad ante la cual se diligenciará la misma; y su derecho a comparecer asistido de un abogado titulado .
Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles. Las pruebas que tengan relación con los hechos que se le atribuyen podrán ofrecerse hasta el momento en que se celebre la audiencia.	Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles. Las pruebas que tengan relación con los hechos que se le atribuyen podrán ofrecerse hasta el momento en que se celebre la audiencia.
II.- En la audiencia, las pruebas documentales se desahogarán por su propia naturaleza y podrán expresarse alegatos por escrito.	<i>Sin cambios</i>
III.- Concluida la audiencia, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de cinco días hábiles.	III.- Concluida la audiencia, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los noventa días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de quince días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de quince días hábiles.
La Secretaría o el contralor interno según corresponda, podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por veinte días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;	La Secretaría o el contralor interno según corresponda, podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por treinta días hábiles, cuando exista carga de trabajo y les resulte imposible realizarlo en los términos establecidos;
IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, o el contralor interno según corresponda, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas, la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.	IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, o el contralor interno según corresponda, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la posible responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas, la información y documentación que se relacione con la probable responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de nuevas diligencias o citar para otra u otras audiencias, y	Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del ciudadano sujeto a procedimiento o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de nuevas diligencias o citar para otra u otras audiencias, y
V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría o el contralor interno según corresponda podrán determinar como medio precautorio la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría o del contralor interno hará constar expresamente esta salvedad.	V.- Previa o posteriormente al citatorio al ciudadano, la Secretaría o el contralor interno según corresponda podrán determinar como medio precautorio la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría o del contralor interno hará constar expresamente esta salvedad.
La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.	<i>Sin cambios</i>
La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría o el contralor interno o el que corresponda independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.	La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría o el contralor interno o el que corresponda independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la probable responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.
En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad en la que preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo que prevaletió la suspensión.	<i>Sin cambios</i>
Se requerirá autorización del Gobernador del Estado para determinar dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización del Congreso del Estado, o en su caso de la Diputación Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquél en los términos de la Constitución Política del Estado de Nayarit.	<i>Sin cambios</i>
En el caso de los municipios, se requerirá la autorización del Ayuntamiento cuando el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe directamente al Ayuntamiento.	<i>Sin cambios</i>
En caso de que la Secretaría o la Contraloría Interna por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuese de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la misma autoridad que la emitió.	<i>Sin cambios</i>

Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado

Texto vigente	Propuesta
<p>Artículo 66. La determinación de responsabilidades resarcitorias se sujetará al procedimiento siguiente:</p>	<p>Artículo 66. La determinación de responsabilidades resarcitorias se sujetará al procedimiento siguiente:</p>
<p>I. Se emitirá el acuerdo de presunción de responsabilidades resarcitorias y con base en él, se citará al presunto responsable para que comparezca personalmente a una audiencia en las oficinas del Órgano, haciéndole saber los hechos que se le imputan y que sean causa de presunta responsabilidad en los términos de esta ley, señalando el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia, apercibido de que en caso de no comparecer sin causa, se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos y se resolverá con los elementos que integren el expediente respectivo. La notificación personal será válida si se efectúa en cualquier lugar en que se encuentre al presunto responsable. En el supuesto de no encontrársele se seguirán las reglas de las notificaciones previstas en la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos.</p>	<p>I. Se emitirá el acuerdo de inicio de procedimiento de responsabilidad resarcitoria y con base en él, se citará al ciudadano para que comparezca personalmente y acompañado de un abogado titulado, a una audiencia en las oficinas del Órgano, haciéndole saber los hechos que se le imputan y que sean causa de posible responsabilidad en los términos de esta ley, señalando el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia, apercibido de que en caso de no comparecer sin causa, se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos y se resolverá con los elementos que integren el expediente respectivo. La notificación personal será válida si se efectúa en cualquier lugar en que se encuentre al ciudadano. En el supuesto de no encontrársele se seguirán las reglas de las notificaciones previstas en la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos.</p>
<p>Entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de diez días hábiles.</p>	<p>Entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles.</p>
<p>Al momento de comparecer, el presunto responsable deberá señalar domicilio en la capital del estado para recibir notificaciones, de no hacerlo las subsecuentes se realizarán en los estrados del Órgano.</p>	<p>Al momento de comparecer, se le requerirá al ciudadano para que, en caso de ser posible señale un domicilio en la capital del estado para recibir notificaciones, de no hacerlo las subsecuentes se seguirán realizando en el domicilio que se tenga registrado.</p>
<p>En la audiencia se recibirá su declaración, las pruebas ofrecidas, se llevará a cabo el desahogo de aquellas que hayan sido admitidas y enseguida se recibirán sus alegatos en forma oral o escrita.</p>	<p><i>Sin cambios</i></p>
<p>De no ser posible en ese momento desahogar las pruebas debido a la necesidad de su preparación, se determinará la continuación de la audiencia dentro de los siete días hábiles siguientes. En este caso, el presunto responsable de manera opcional podrá presentar alegatos por escrito dentro de los tres días siguientes a la celebración de la referida diligencia.</p>	<p>De no ser posible en ese momento desahogar las pruebas debido a la necesidad de su preparación, se determinará la continuación de la audiencia dentro de los siete días hábiles siguientes. En este caso, el ciudadano de manera opcional podrá presentar alegatos por escrito dentro de los tres días siguientes a la celebración de la referida diligencia.</p>

<p>II. Se expedirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes al término de la audiencia; en la resolución, se determinará la existencia o inexistencia de la responsabilidad, y se fincará, en su caso, la indemnización correspondiente, a los sujetos responsables, y se notificará a éstos dicha resolución, remitiéndose un tanto autógrafa de la misma a la Secretaría, para el efecto de que si, en un plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación, ésta no es cubierta, o no es impugnada y debidamente garantizada en términos de las disposiciones aplicables, se haga efectivo, mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Cuando los responsables sean servidores públicos, dicha resolución será notificada al representante del sujeto fiscalizado y, en su caso, al órgano de control interno de los mismos.</p>	<p>II. Se expedirá resolución dentro de los noventa días hábiles siguientes al término de la audiencia; en la resolución, se determinará la existencia o inexistencia de la responsabilidad, y se fincará, en su caso, la indemnización correspondiente, a los sujetos responsables, y se notificará a éstos dicha resolución dentro de los quince días hábiles siguientes, posteriormente se remitirá un tanto autógrafa de la misma a la Secretaría, para el efecto de que si, en un plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación, ésta no es cubierta, o no es impugnada y debidamente garantizada en términos de las disposiciones aplicables, se haga efectiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Cuando los responsables sean servidores públicos, dicha resolución será notificada al representante del sujeto fiscalizado y, en su caso, al órgano de control interno de los mismos.</p>
<p>Al emitir la resolución se precisará: a) Los daños o perjuicios causados; b) El tipo de responsabilidad que a cada sujeto responsable le corresponda, y c) La cantidad líquida que corresponda al daño o perjuicio, según sea el caso.</p>	<p><i>Sin cambios</i></p>
<p>La indemnización deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados. Las cantidades a resarcir serán actualizadas al momento de su pago a partir del último día del ejercicio fiscal en que se haya realizado el daño o perjuicio en la forma y términos que establecen las disposiciones del Código Fiscal de la Federación tratándose de contribuciones y aprovechamientos.</p>	<p><i>Sin cambios</i></p>
<p>El Órgano podrá solicitar a la Secretaría que proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a efecto de garantizar el cobro de la indemnización impuesta.</p>	<p>El Órgano podrá solicitar a la Secretaría que proceda al embargo precautorio de los bienes de los responsables a efecto de garantizar el cobro de la indemnización impuesta.</p>
<p>III. Si en la audiencia el Órgano encontrara que no cuenta con los elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen una nueva responsabilidad a cargo del presunto o presuntos responsables o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias debiendo emitir la resolución correspondiente siguiendo el procedimiento previsto en las fracciones anteriores.</p>	<p>III. Si en la audiencia el Órgano encontrara que no cuenta con los elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen una nueva responsabilidad a cargo del ciudadano o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias debiendo emitir la resolución correspondiente siguiendo el procedimiento previsto en las fracciones anteriores.</p>

<p>Si durante la tramitacion del procedimiento y hasta antes de notificarse su conclusion, obran datos que dejen sin materia el mismo, o haya surgido un impedimento legal o material para su continuacion o en su caso, se acredita fehacientemente que el dano o perjuicio quedo resarcido satisfactoriamente, el Organó dictará resolución definitiva declarando tales circunstancias.</p>	<p><i>Sin cambios</i></p>
<p>IV. Las resoluciones y acuerdos del Organó durante el procedimiento a que se refiere este capítulo constarán por escrito. Las indemnizaciones impuestas una vez que hayan causado ejecutoria se notificaran al Sujeto Fiscalizable en donde este o donde haya estado adscrito el servidor o servidores publicos responsables, a la Secretaria, y al organó de control interno correspondiente, para los efectos de registro y ejecución.</p>	<p><i>Sin cambios</i></p>

CONCLUSIONES

1. Expuesto el trabajo de investigación, se concluye que la hipótesis se comprueba, al quedar demostrado que el principio de presunción de inocencia, debe aplicarse al procedimiento administrativo sancionador que instaura el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit, con los matices y modulaciones definidos.

2. La enumeración e inclusión de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador no puede ser limitativa; por ello se reconocen entre otros, los principios de legalidad, tipicidad, debido proceso, exacta aplicación de la ley, presunción de inocencia, proporcionalidad, *nulla poena sine lege*, no retroactividad de la ley, *pro persona*, publicidad, contradicción, *non bis in idem* e igualdad ante la ley.

3. La presunción de inocencia es un derecho surgido para resistir la facultad punitiva del Estado, y debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado.

4. En tanto no se consolide una teoría más especializada del derecho administrativo sancionador, los principios que rigen en materia penal, deberán incorporarse prudencialmente al derecho administrativo sancionador.

5. El principio de presunción de inocencia, constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y a mantener el estatus de inocente durante la substanciación del proceso o procedimiento, hasta en tanto no

exista actividad probatoria que destruya de forma clara y rotunda el *derecho a la presunción de inocencia*.

6. El principio de presunción de inocencia obliga al legislador a que emita normas que hagan efectiva su aplicación, a través de reglas que no otorguen consecuencias privativas de derecho propias de un condenado, a alguien que todavía no tiene ese carácter en sentencia firme, por lo que sería conveniente modificar la manera en que se denomina a un servidor público cuando está sujeto a un procedimiento administrativo.

7. Entender y aplicar el principio de presunción de inocencia, refleja lo difícil que resulta probar la culpabilidad, dicho de otro modo, la inocencia se presume mientras no se demuestre lo contrario, situación que sólo ocurrirá en el momento en que un juez eche abajo la presunción de inocencia con una sentencia condenatoria.

8. En atención a las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, se deben interpretar sistemáticamente los instrumentos internacionales que reconocen el principio de presunción de inocencia, a fin de hacer valer la interpretación más favorable que permita la mejor impartición de justicia a los gobernados.

9. El fin primordial que invariablemente debe perseguirse en un procedimiento, es que sea justo, si el proceso es injusto también lo será la sentencia, si carece de elementos de equilibrio procesal, oportunidad de defensa y transparencia probatoria.



I. BIBLIOGRAFÍA

- Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada Guillermo. *La fiscalización en México*. Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.
- Aguilar López, Miguel Ángel. *Presunción de inocencia: Principio fundamental en el sistema acusatorio*. 2ª edición, Editorial Instituto Nacional de Estudios de Superiores en Derecho Penal, México, 2009.
- Álvarez Ledesma, Mario. *Introducción al Derecho*. 1ª edición, Editorial McGraw Hill, México, 2001.
- Amaya Barón, Miguel. *El procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos*. Ángel Editor, México, 2009.
- Araujo Juárez, José. *Principios Generales del Derecho Administrativo Formal*. Editorial Vadell Hnos., Venezuela, 1989.
- Armienta Calderón, Gonzalo M y Armienta Hernández, Gonzalo. *El Proceso Contencioso Administrativo en México*. 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2015.
- Bravo Padilla, Itzcóatl Tonatiuh. *La vigilancia federal de los recursos públicos en Buenas, malas o raras las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*. Directora Figueroa Neri, Aimée. Editado por la Auditoría Superior de la Federación, México, 2009.

- Bermejo Vera, José. *Derecho Administrativo Básico. Parte General*. 10ª ed., Editorial Civitas-Thomson-Reuters, España, 2012.
- Bejarano Sánchez, Manuel. *Obligaciones civiles*. 4ª edición, Editorial Oxford, México, 1998.
- Borja Soriano, Manuel. *Teoría general de las obligaciones*. 16ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998,
- Burruel Huerta, Leopoldo. *La Responsabilidad del Estado y sus Agentes*. Editorial Porrúa, México, 2009.
- Briseño Sierra, Humberto. *Derecho Procesal Fiscal*. 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1990.
- Caballero Suárez, José Antonio. *El debido proceso. Una aproximación desde la jurisprudencia latinoamericana*. Editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2015.
- Carbonell Miguel. *Jurisprudencia: concepto, alcances y significados*. En *Obra Jurídica Enciclopédica. Derecho Procesal Constitucional*. Coordinador Lelo de Larrea, Arturo Zaldívar. Editorial Porrúa, México, 2014.
- Carbonell, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*. Editorial Porrúa, Tomo IV, México, 2000.
- Carretero Pérez, Adolfo y Carretero Sánchez, Adolfo. *Derecho Administrativo Sancionador*. 2ª edición, Editoriales de derecho reunidas, España, 1995.

- Castrejón García, Gabino E. y Díaz Reyes, Irene. *Control, Fiscalización y Transparencia*. Editorial Novum, México, 2013.
- *Código Nacional de Procedimientos Penales*. Editado por el Senado de la República, LXII Legislatura, México, 2014.
- Gómez Lara, Cipriano. *Teoría general del proceso*. Editorial Oxford, Décima edición, México, 2004.
- De Fuentes Bardaji, Joaquín. *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. 2ª edición, Tomo 1, Editado por la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, España, 2009.
- Erin Brewer, Stephanie. *Hacia un proceso penal constitucional_ elementos para entender y aplicar la presunción de inocencia en México en Garantismo judicial. Presunción de inocencia*. Coordinador Silva García, Fernando. Editorial Porrúa, México, 2014.
- Escola, Héctor Jorge. *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*. Editorial Depalma, Argentina, 1967.
- Ferrajoli, Luigi; Moreso, José Juan; Atienza, Manuel. *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, Editorial Fontamara, México, 2010.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 47ª edición, Editorial Porrúa, México, 2009.
- Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo*. Editorial McGraw-Hill, México, 1997.

- Figueroa Neri, Aimée. *Cuenta Pública en México. Evaluando al laberinto legal de la fiscalización superior*. Editado por la Universidad de Guadalajara, México, 2005.
- Galindo Garfias, Ignacio. *Diccionario Jurídico mexicano*. Editorial Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1998.
- García Guzmán Maximiliano. *Estado de derecho y rendición de cuenta* en Revista de Administración Pública, Volumen XLVIII, No. 1, *Rendición de cuentas y combate a la corrupción*, Director Zamitis Gamboa, Héctor. Publicada por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 2013.
- González Pérez, Jesús. *Procedimiento Administrativo Federal*. 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2006.
- González de Aragón, Arturo. *Autonomía de las entidades de fiscalización superior (caso México)* en *El perfeccionamiento de los órganos de control en el Estado moderno*. Coordinador Castillo Vandenpeereboom, Rafael. Editado por la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, México, 2009.
- Hamdan Amad, Fauzi. *Derecho Administrativo*. Editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación- Escuela Libre de Derecho, México, 2016.
- Herrera Pérez, Alberto. *El derecho a la presunción de inocencia*. Editorial Porrúa, México, 2012.

- Licona Vite, Cecilia. *Rendición de cuentas y fiscalización como instrumentos para combatir la corrupción gubernamental en México*, en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*. Editado por la Cámara de Diputados LXII Legislatura, del Congreso de la Unión, México, 2015.
- López Olvera, Miguel Alejandro. *La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos en México*. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2013.
- Lozano Diez, José Antonio. *La Responsabilidad del Auditor*. En *El perfeccionamiento de los órganos de control en el Estado moderno*. Coordinador Castillo Vandenpeereboom, Rafael. Editado por la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, México, 2009.
- Márquez Arcila, René. *Fiscalización y Rendición de Cuentas*. Editado por la Universidad Autónoma de Yucatán, México, 2013.
- Martínez Bullé Goyri, Víctor Manuel. *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*. UNAM-PEMEX, México, 1998.
- Martínez Carnelo, Jesús. *La presunción de inocencia en materia penal, ¿Principio, garantía o derecho procesal?*, Editorial Porrúa, México, 2013.
- Nieto García, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 4ª edición, Editorial Tecnos, España, 2013.
- Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. *Responsabilidades legales de los servidores públicos*. Editorial Porrúa, México, 2004.

- Ossa Arbeláez, Jaime. *Derecho Administrativo Sancionador. Hacia una Teoría General y un Aproximación para su Autonomía*. Editorial Legis, Colombia, 2000.
- Palomar de Miguel, Juan. *Diccionario para juristas*, Ediciones Mayo, México, 1981.
- Penagos López, Pedro Esteban. *Seguridad Jurídica en el Sistema Democrático*. Editorial Tirant lo Blanch, México, 2014.
- Pimentel Álvarez, Julio. *Diccionario Latín-Español Español-Latín*. Editorial Porrúa, 2ª Edición, México, 2002.
- Ramírez Marín, Juan. *Derecho Administrativo Mexicano. Segundo Curso*. Editorial Porrúa, México, 2014.
- Ramos Torres, Daniel. *El Derecho Resarcitorio de la Función Pública*. Editorial Public Management de México, México, 2012.
- *Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia. Guía de consulta ¿En qué consiste la reforma? Texto constitucional comparado, antes y después de la reforma*. Editado por la Cámara de Diputados y el Senado de la República, ambos de la LX Legislatura, México, 2008.
- Rendón Huerta, Gustavo. *La Responsabilidad resarcitoria: un instrumento de los órganos de control y de fiscalización*. En *El perfeccionamiento de los órganos de control en el Estado moderno*. Coordinador: Castillo Vandenpeereboom, Rafael. Editado por la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, México, 2009.

- Riva Palacio, Antonio. *Juicio político, servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*. Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1984.
- Ruiz Massieu, José Francisco. *Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*. Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1984.
- Santos Briz, Jaime. *La Responsabilidad Civil*. 3ª edición, Editorial Montecorvo, España, 1981.
- Steiner, Cristian y Uribe, Patricia. *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*. Editorial Color, México, 2014.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Serie Decisiones Relevantes. Responsabilidad de los servidores públicos. Constitucionalidad de la ejecución inmediata de sanciones*. México, 2012.
- Uribe Rentería, Oscar. *El principio de presunción de inocencia y la probable responsabilidad*. Serie Amarilla. Temas Políticos y Sociales, México, 2007.
- Vázquez, Adolfo Roberto. *Responsabilidad aquiliana el Estado y sus funcionarios*. Editorial La Ley, Argentina, 2001.
- Villar Palasí, José Luis y Villar Ezcurra, José Luis. *Principios de Derecho Administrativo*. 3ª edición, España, 1993.
- *XIII Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*. Editado por la Auditoría Superior de la Federación, México, 2013.

II. NORMATIVIDAD

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit
- Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

III. CONSULTAS EN INTERNET

- *Análisis y contexto de las Reformas Constitucionales del Sistema Nacional Anticorrupción*, disponible en: <https://www.pwc.com/mx/es/servicios-forenses/archivo/2015-04-anticorrupcion.pdf>
- Cortaza Vinuesa, Carlos. *Separación entre Derecho Penal y Derecho Administrativo Sancionador*. Revista Jurídica Online, número 18, Ecuador, 2005, disponible en: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/separaci%C3%B3n-entre-derecho-penal-y-derecho-administrativo-sancionador>

- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1814.pdf>
- Diario Oficial de la Federación, disponible en: <http://www.dof.gob.mx/>
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. 23ª Edición, disponible en: <http://www.rae.es/>
- Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>
- García de Enterría, Eduardo. *El problema jurídico de las sanciones administrativas*, disponible en: <http://www.jussantiago.gov.ar/jusnueva/centrounico/2011/octubre/Garcia-deEnterria-sanciones.RTF>
- Gómez Tomillo, Manuel. *Derecho Administrativo Sancionador y Derecho Penal. Análisis del Derecho Positivo Peruano*. Revista de Derecho, vol. 4, número 4, Perú 2003, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3979381>
- Góngora Pimentel, Genaro David. *El reconocimiento del Derecho Administrativo Sancionador en la Jurisprudencia Constitucional Mexicana*. Revista Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2564/17.pdf>
- López Agüero, Victoriana. *Sanciones Administrativas*. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional

del Noreste, Argentina, disponible en: [http://www.unne.edu.ar/unnevieja /Web/cyt/cyt/.../S-033.pdf](http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/cyt/.../S-033.pdf)

- Magaldi, Nuria. *Procedimiento Administrativo y Ejecución Forzosa Administrativa*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3143/9.pdf>
- *Manifiesto sobre el Sistema Nacional Anticorrupción*. Red por la rendición de Cuentas. disponible en: <https://www.pwc.com/mx/es/servicios-forenses/archivo/2015-04-anticorrupcion.pdf>
- Martínez Cisneros, Germán. *La presunción de inocencia. De la declaración Universal de los Derechos Humanos al Sistema Mexicano de Justicia Penal*. Revista del Instituto de la Judicatura Federal, disponible en: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/Penal/biblioteca/2principios/La-presunci%C3%B3n-de-inocencia-De-la-Declaracion-Universal-de-los-Derechos-Humanos-al-Sistema-Mexicano-de-Justicia-Penal.pdf>
- *Reforma 2008-2016*. Instituto de Justicia Procesal Penal, disponible en: <http://www.presunciondeinocencia.org.mx/el-sistema-de-justicia-penal/la-reforma-penal>
- Sánchez Cordero, Olga. *El derecho a la inocencia. Apuntes sobre una "forma de extinción de la responsabilidad penal"*, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/EL%20DERECHO%20A%20LA%20INOCENCIA.pdf>
- Sandoval Pérez, Esperanza. Presunción de inocencia. Principio rector del constitucionalismo y su repercusión en el procedimiento oral

sumario, previsto en el código penal para el Estado de Veracruz,
disponible en: [http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2921/20.
pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2921/20.pdf)