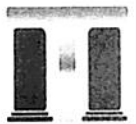




TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MÉXICO



"2023. Año del Septuagésimo Aniversario del Reconocimiento del Derecho al Voto de las Mujeres en México".

ALR

JURISDICCIÓN CONSULTIVA

REF. TJA-MJC-001/2023

Toluca, México a 23 de enero de 2023

L en D. GERARDO BECKER ANIA
MAGISTRADO PRESIDENTE
P R E S E N T E

- Recibido
Oficina
- O Pimiento
Consultor

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO
RECEBIDO
13:40
23 ENE 2023
B-1-1-1-1

Con fundamento en el artículo 48 fracción VI, de la Ley Orgánica de este Tribunal, me permito anexar al presente, Opinión Consultiva denominada:

IMPLICACIONES DE LA SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS CASO "MINA CUERO VS ECUADOR" EN EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE MÉXICO.

Derivado de la importancia de la sentencia analizada, pudiera ser de utilidad dar a conocer la Opinión Consultiva a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México (SECOGEM), los Órganos Internos de Control Municipales (OIC's) y al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), cuyas atribuciones de autoridades investigadoras y en su caso resolutoras de faltas no graves, están relacionadas con los temas ahí planteados.

Sin otro particular, reiterándome a su disposición para futuros comentarios sobre el tema planteado, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE

ALBERTO GÁNDARA RUIZ ESPARZA
MAGISTRADO CONSULTOR

000090



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



2023 "Año del Septuagésimo Aniversario del Reconocimiento del Derecho al Voto de las Mujeres en México"

OPINIÓN CONSULTIVA

IMPLICACIONES DE LA SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS CASO "MINA CUERO VS ECUADOR" EN EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE MÉXICO

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN II. CONSIDERACIONES RELEVANTES DE LA SENTENCIA
III. IMPLICACIONES DE LA SENTENCIA EN EL SISTEMA DISCIPLINARIO
MEXICANO DESDE LOS ASPECTOS LEGAL Y PRÁCTICO. a) EN MATERIA DE
INDIVIDUALIZACIÓN DE SANCIONES, MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN, b)
EN MATERIA DE EJECUCIÓN DE SANCIONES c) DERECHO A CONTAR CON
EL TIEMPO SUFICIENTE PARA PREPARAR LA DEFENSA Y EL ACCESO AL
EXPEDIENTE, d) DERECHO DE CONTAR CON UN ABOGADO DEFENSOR
DESDE LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN Y OFRECER TODA CLASE DE
PRUEBAS SIN RESTRICCIÓN. IV. CONCLUSIONES V. ARTÍCULOS DE LA
LGRA Y SU SIMILAR EN EL ESTADO DE MÉXICO, QUE SE DEBEN REFORMAR,
POR TENER RELACIÓN DIRECTA CON LO DETERMINADO EN LA SENTENCIA
INTERNACIONAL DE REFERENCIA.

I.- INTRODUCCIÓN

Nuestro sistema disciplinario vigente a partir del 19 de julio de 2017, ha ido encontrando diversas dificultades prácticas, que en algunos casos los tribunales federales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han interpretado de manera adecuada, pero en otros, se han confundido las figuras previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y ello ha generado aún mayor incertidumbre.

Por otro lado, algunas figuras han quedado rebasadas o cuestionadas por las sentencias de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (Corte IDH), que



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



2023 "Año del Septuagésimo Aniversario del Reconocimiento del Derecho al Voto de las Mujeres en México"

tienen implicaciones en diversos sistemas disciplinarios de Latinoamérica, incluido el nuestro.

Como se ha señalado en otros ensayos, el hecho de que México no sea parte directa en los conflictos resueltos por la Corte IDH, sus determinaciones deben ser tomadas en cuenta, al ser nuestro país, parte de los estados firmantes del Pacto de San José.

México ratificó este pacto en 1981, sumado a la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte IDH en 1998, por lo que es vinculante y parte del orden jurídico mexicano.

Por ello, es muy importante hacer conciencia con ejercicios de autocrítica para valorar la necesidad de modificar nuestro régimen disciplinario, así como impulsar que se supriman prácticas recurrentes que se han dado y que siguen prevaleciendo en el régimen vigente.

II. CONSIDERACIONES RELEVANTES DE LA SENTENCIA.

En este asunto, se alegan violaciones dentro de procedimientos disciplinarios en los que el afectado fue destituido del cargo de Policía Nacional en Ecuador.

El desarrollo de la sentencia, destaca que durante una audiencia celebrada en el año 2000, el señor Mina Cuero por conducto de su abogado defensor, señaló, entre otras cosas, que la declaración de su defendido no había sido rendida con la presencia de un abogado defensor, con lo que se había violentado la Constitución



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



2023 "Año del Septuagésimo Aniversario del Reconocimiento del Derecho al Voto de las Mujeres en México"

y por lo tanto el informe de la investigación carecía de validez.

También se hace referencia a que, con posterioridad a la audiencia, el abogado defensor declaró ante notario público que había pedido que se difiriera la audiencia para poder consultar el expediente, lo que le fue negado por la autoridad disciplinaria y la audiencia se llevó a cabo, sin que estos hechos fueran detallados en el acta correspondiente.

La Corte IDH reiteró, como lo ha hecho sistemáticamente en diversas sentencias, que el respeto de las garantías judiciales se traslada a todas las materias, inclusive la laboral y la administrativa y que la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, tales como el respeto de los derechos humanos, por ello es exigible a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas.

Reitera también la sentencia, el derecho a conocer previa y detalladamente la acusación formulada, de conformidad con el artículo 8.2 b) de la Convención, lo que implica que se haga una descripción material de la conducta imputada que contenga todos los datos fácticos recogidos en la acusación, pues esto constituye una referencia indispensable para el derecho a la defensa.

Precisa que el Estado debe informar al acusado, no solamente de la causa de la imputación (Acciones u omisiones que se le reprochan), sino también de las razones que lo llevaron a formularla, los sustentos probatorios y el fundamento legal que se vincula con los hechos.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



2023 "Año del Septuagésimo Aniversario del Reconocimiento del Derecho al Voto de las Mujeres en México"

Haciendo referencia a la propia jurisprudencia emitida por ese tribunal internacional, señala que es un derecho contar con el tiempo suficiente y los medios adecuados para preparar una defensa, tal y como lo señala el artículo 8.2 c) de la Convención, lo que obliga al Estado a permitir el acceso de la persona investigada o imputada, al conocimiento del expediente que se abrió en su contra.

Destaca que no constó en los autos del expediente, la notificación escrita en la que se haya hecho saber al ciudadano Mina Cuero, los motivos específicos por los que se iniciaba el procedimiento administrativo en su contra ni su configuración legal, por lo que la falta de ello le impidió ejercer adecuadamente su derecho de defensa, pues desconocía los hechos específicos frente a los cuales podía formular su defensa.

Por lo que respecta al derecho a recurrir la sanción, concluye la sentencia que la resolución de la sanción disciplinaria, al igual que aquella que notifica el inicio de la investigación y los cargos, deben establecer los recursos a que tiene derecho el interesado, el plazo de su interposición y la autoridad competente para conocer de estos pues en materia sancionatoria si no se conocen los recursos al alcance de la persona afectada por la determinación, se puede convertir en una barrera del acceso a los medios de impugnación previstos en el ordenamiento interno.

En el análisis del fondo del asunto, determina, entre otras cosas, que el imputado no debe tener la carga de demostrar que no ha cometido la conducta que se le atribuye, ya que esto le corresponde al Estado y cualquier duda debe ser en beneficio de la persona acusada. (Presunción de inocencia y más allá de toda duda



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



2023 "Año del Septuagésimo Aniversario del Reconocimiento del Derecho al Voto de las Mujeres en México"

razonable).

Señala que el respeto del principio de presunción de inocencia, implica que los procesos no se inicien con una idea preconcebida de que la persona acusada ha cometido la conducta que se le imputa.

Concluye que la resolución sancionadora carece de motivación suficiente que permita identificar cómo fueron acreditadas las infracciones imputadas pues no se observa que se hayan desarrollado argumentos que hicieran posible encuadrar los hechos imputados en los supuestos legales aplicados y que además, no se individualizó de manera adecuada la sanción al aplicar tres agravantes sin la motivación suficiente y sin realizar un examen de los supuestos fácticos y jurídicos de las razones por las cuales su conducta era sancionable.

En cuanto a la normatividad imputada, señala que es de carácter abierto pues decía *"mal ejemplo en el mantenimiento del orden y de la disciplina"*, sin que esto por si solo sea violatorio del principio de tipicidad y legalidad como es en materia penal, pues la precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a aquella materia por la naturaleza del derecho disciplinario, sin embargo, los problemas de indeterminación de un tipo disciplinario no pueden ser examinados en abstracto, sino a la luz de la motivación del juzgador al momento de su aplicación, por ello se tienen que respetar los parámetros jurisprudenciales que se han definido para tal efecto y al aplicar tipos abiertos o indeterminados, se debe tener en cuenta la afectación que la conducta realizada pudiera tener en la función, ya sea establecida positivamente a través de la determinación de criterios normativos para su aplicación o por medio de un adecuado razonamiento e interpretación objetiva del juzgador al momento de su



2023 "Año del Septuagésimo Aniversario del Reconocimiento del Derecho al Voto de las Mujeres en México"

aplicación. De no ser así, se entiende que se aplican parámetros de subjetividad violentando con ello derechos humanos.

Cuestiona también la sentencia, que no se especificaron las sanciones previas que se consideraron como agravantes para imponer la sanción más alta posible, lo que acredita un prejuicio por parte de la autoridad resolutora.

La Corte IDH, desestima el alegato de la parte actora respecto del principio de reserva de Ley, al haber sido sancionado con los elementos previstos en un reglamento, señalando que en este instrumento normativo, se establecen elementos que permiten deducir los supuestos de hecho contenidos normativamente, con la precisión requerida dada su naturaleza administrativa disciplinaria y por ello, las faltas pueden estar establecidas en normas que no tengan rango de Ley.

III. IMPLICACIONES DE LA SENTENCIA EN EL SISTEMA DISCIPLINARIO MEXICANO, DESDE LOS ASPECTOS LEGAL Y PRÁCTICO.

a) En materia de individualización de sanciones, motivación y fundamentación. (Puntos 68 a 76, 94, 99 al 105).

La aplicación de las sanciones en Derecho Disciplinario, tiene por objeto reprimir, corregir y prevenir conductas indebidas en el servicio público, como parte de la autotutela del Estado para cumplir sus fines.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



2023 "Año del Septuagésimo Aniversario del Reconocimiento del Derecho al Voto de las Mujeres en México"

Sin embargo, esta autotulela convertida en *ius Puniendi*, debe cubrir todas las formalidades y respetar los derechos humanos, sin convertirse en un poder abusador o acosador del Estado en contra de sus propios agentes.

En ese sentido, los elementos para graduar la sanción disciplinaria, son aquellos factores que la autoridad debe valorar con toda objetividad, procurando que la sanción sea acorde con la magnitud de la falta cometida, es decir, que sea congruente y proporcional..

No basta con tener por acreditada la falta, también se debe individualizar de manera adecuada la sanción.

La individualización de la sanción, es el acto procesal inmediatamente posterior a la conclusión de haber encontrado culpable al servidor público (más allá de la duda razonable), y previo a la emisión de la resolución o sentencia sancionadora.

La individualización, debe hacerse en forma proporcional y razonable. Si la autoridad sancionadora no realiza ese doble juicio, la resolución sancionadora es incongruente y violatoria de las técnicas garantistas del derecho administrativo sancionador reconocidas en la propia Constitución y en sentencias internacionales como la aquí analizada.

Otra recurrencia desde el sistema anterior, es la imposición de sanciones desproporcionales, cuando la emisión de la resolución ocurre en el momento en que el servidor público ya dejó el cargo, elevándolas hasta inhabilitación con la



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



2023 "Año del Septuagésimo Aniversario del Reconocimiento del Derecho al Voto de las Mujeres en México"

intención de no dejar sin alcance la determinación.

La tesis aislada del sistema anterior, con número de registro 166079, (Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito), se refiere a los casos en los que la determinación deba emitirse en contra de un ex servidor público o de persona que haya cambiado de cargo o adscripción.

Dicho criterio, al referirse a la individualización de la sanción, atendiendo a los elementos previstos en la anterior legislación, señala que en ningún caso se debe considerar como elemento de valoración, el hecho de que al momento de la emisión de la determinación de responsabilidad administrativa el infractor continúe o no laborando en el sector público, pues esta circunstancia, sería en todo caso, un aspecto que tendría relación con la ejecución de la resolución.

De las causales más comunes de nulidad de resoluciones sancionadoras, es precisamente por la falta de técnica para individualizar de manera adecuada, congruente y proporcional, las sanciones impuestas, pues la costumbre es tomar siempre como agravantes todos los elementos, sin razonar con argumentos lógico jurídicos cada uno de ellos.

Incluso cabe señalar, que sería válido con la finalidad de buscar una mayor congruencia, analizar más allá de los casos previstos en la ley, cuando estos pudieran atender al principio pro persona.

Si la actuación de la autoridad al imponer las sanciones es omisa en la fijación de elementos objetivos a los que debe ajustarse para decidir qué tipo de sanción



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



2023 "Año del Septuagésimo Aniversario del Reconocimiento del Derecho al Voto de las Mujeres en México"

corresponde a la infracción cometida en cada caso concreto, será motivo suficiente para cuestionar la legalidad pues se deja en estado de incertidumbre al servidor público sobre las consecuencias jurídicas de su conducta.

Las conductas atribuidas como irregulares, deben cumplir con los requisitos que la Ley les impone, pues la consecuencia de las mismas es la imposición de una sanción, por lo tanto, no es suficiente la fundamentación si estas carecen de motivación.

Algunas resoluciones sancionadoras no valoran de manera correcta los argumentos y las pruebas que presenta el servidor público en su defensa, olvidando que la carga de la prueba corresponde a la autoridad, no siendo suficiente con señalar en la determinación, que las pruebas del imputado no son idóneas para desvirtuar la responsabilidad.

No se satisface el requisito de motivación, cuando solo se relacionan las pruebas con las que cuenta la autoridad para acreditar las irregularidades que se imputan, sin establecer el vínculo inmediato de cada probanza en particular, en relación con cada uno de los hechos señalados en las imputaciones que se formulan al servidor público.

En las resoluciones sancionadoras, es reiterado que se llega a conclusiones subjetivas y no acreditadas, sin contener los elementos que acrediten que efectivamente se cometió la irregularidad o que se causó el daño o perjuicio.

Por otro lado, en materia de tipos abiertos o conceptos indeterminados en algunas



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



2023 "Año del Septuagésimo Aniversario del Reconocimiento del Derecho al Voto de las Mujeres en México"

Faltas no graves de la LGRA, es claro que no se puede utilizar el criterio de análisis de manera arbitraria sino con la debida objetividad.

Si bien, la sentencia reconoce que se pueden imponer sanciones disciplinarias con base en reglamentos u otra normatividad diversa de menor jerarquía a la Ley, sigue prevaleciendo que sean instrumentos normativos, por lo que sanciones sustentadas en incumplimiento a códigos de ética, resultan cuestionables.

b) En materia de ejecución de sanciones. (Puntos 48, 77 al 79, 91 al 93 de la sentencia).

Para comprender el tema de la ejecución de las sanciones administrativas disciplinarias, del régimen actual, es necesario remontarse a los antecedentes de esta figura en las legislaciones anteriores y los criterios que se fueron generando en el transcurso del tiempo.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (D.O.F 31/12/1982), como el primer antecedente.

El artículo 75 de aquella Ley disponía:

La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



2023 "Año del Septuagésimo Aniversario del Reconocimiento del Derecho al Voto de las Mujeres en México"

Evidentemente las resoluciones firmes, son aquellas que, contra estas, no cabe recurso alguno, ya sea porque la ley no lo contempla o porque ya ha transcurrido el plazo establecido para impugnarla. Cuando una resolución es firme equivale a cosa juzgada.

En ese sentido, durante el período de vigencia de aquella Ley, se generó una gran confusión práctica, pues el mismo párrafo tenía dos alcances distintos; por un lado, se ordenaba la ejecución hasta que se encontrara firme la resolución y por el otro, se determinaba que la suspensión, destitución e inhabilitación deberían ejecutarse de inmediato por ser de orden público, lo que dejó fuera a las sanciones de apercibimiento, amonestación y las sanciones económicas.

En septiembre del año 2000, se publicó la tesis aislada identificada con el número P. CLII/2000, visible en la página 41 del Tomo XII, de la Revista del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el rubro:

"RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 75 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER QUE LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUESTAS EN RESOLUCIÓN FIRME SE LLEVARÁ A CABO DE INMEDIATO, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA." (1)

(1) Véase el engrose de este criterio en:
http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2009/2/2_108562_0.doc



Esta tesis, concluye que el hecho de que el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos disponía que la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato, no obstante que, la propia Ley contemplaba medios de impugnación, no resultaba violatorio de la garantía de audiencia, pues la resolución se dicta después de llevar a cabo el procedimiento y la privación de derechos que pudiera sufrir el afectado con motivo de la ejecución de dichas sanciones, no es definitiva, pues en caso de que lo decidido en el recurso de revocación o en el juicio contencioso administrativo le sea favorable, será restituido en el goce de los derechos de que hubiere sido privado.

Posteriormente en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002, se modifica la redacción de la disposición, suprimiéndole el término "impuestas en resolución firme".

El artículo 30 de esa Ley, disponía:

La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.

Nuevamente, los altos tribunales se pronunciaron respecto del alcance de aquel precepto, en algunas tesis:





TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



2023 "Año del Septuagésimo Aniversario del Reconocimiento del Derecho al Voto de las Mujeres en México"

"SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS RELATIVA, AL DISPONER QUE LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS SE LLEVARÁ A CABO DE INMEDIATO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, AL RESPETAR LAS GARANTÍAS JUDICIALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 8o., NUMERAL 1, DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS"

Esta tesis, concluye que el artículo 30 citado, al establecer que la ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, no transgrede el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 del Pacto Federal, al respetar las garantías judiciales referidas en el rubro.

"SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS RELATIVA, AL DISPONER QUE LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS SE LLEVARÁ A CABO DE INMEDIATO, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE AUDIENCIA Y DE SEGURIDAD JURÍDICA" (2)

Estos criterios resultaron francamente cuestionables por la evidente inconstitucionalidad del citado artículo 30 al prever la ejecución inmediata.

- (2) <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/163548>,
<https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/171601>
<https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/175783>



La Licenciada Rebeca García Martínez, hace un interesante análisis del tema en su ensayo "*Inconstitucionalidad del Artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Los Servidores Públicos*", presentado como tesis destacada en el "Curso de Especialización en Justicia Administrativa, 2010", del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.(3)

Ya hablando del régimen vigente, hemos insistido que el catálogo de sanciones de la LGRA, debe armonizarse, pues en materia de faltas no graves contempla sanciones desproporcionales y en las faltas graves, es insuficiente la inhabilitación por un año en los casos en los que no haya daños, perjuicios o beneficios indebidos.

En materia de ejecución de sanciones, la LGRA establece diferencias entre las faltas graves y no graves.

Para las faltas no graves, el artículo 222 dispone un esquema similar al del artículo 30 de la legislación anterior:

Artículo 222. *La ejecución de las sanciones por Faltas administrativas no graves se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por las Secretarías o los Órganos internos de control, y conforme se disponga en la resolución respectiva.*

En materia de faltas graves, el artículo 225 señala:

Artículo 225. Cuando haya causado ejecutoria una sentencia en la que se



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



2023 "Año del Septuagésimo Aniversario del Reconocimiento del Derecho al Voto de las Mujeres en México"

determine la plena responsabilidad de un servidor público por Faltas administrativas graves, el Magistrado, sin que sea necesario que medie petición de parte y sin demora alguna, girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva así como los puntos resolutive de esta para su cumplimiento, de conformidad con las siguientes reglas:

...

Se repite el mismo esquema de firmeza, para las sanciones impuestas a particulares en el artículo 226.

Como se puede observar, para el caso de faltas no graves, la Ley tiene prevista la ejecución inmediata, sin firmeza, lo que implica que una inhabilitación por un año se ejecutaría de inmediato a diferencia de una sanción igual pero impuesta por falta grave, cuya ejecución debe esperar a que cause ejecutoria.

El artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula el principio de presunción de inocencia, en materia penal, trasladado, en todo caso, al Derecho Disciplinario, como expresión punitiva del Estado.

Este derecho, además está reconocido en diversos tratados internacionales de los que México es parte, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 11.1; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 14.2 y en la Convención Americana de Derechos Humanos en el artículo 8.2, lo que es precisamente analizado en la Sentencia *Mina Cuero vs. Ecuador*.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



2023 "Año del Septuagésimo Aniversario del Reconocimiento del Derecho al Voto de las Mujeres en México"

En consecuencia de lo anterior, es un derecho humano que la Constitución y los tratados internacionales reconocen y garantizan que una sanción, no debe ejecutarse hasta tener sentencia o resolución condenatoria firme.

Es decir, la presunción de inocencia sólo puede quedar desvirtuada definitivamente cuando quede firme la determinación condenatoria, pues si la resolución todavía es susceptible de modificarse o revocarse, no existe certeza respecto de la responsabilidad administrativa, por lo que el trato de "no culpable" debe prevalecer.

La propia LGRA establece con claridad el principio de presunción de inocencia, lo que no es congruente con las disposiciones relativas a la ejecución de sanciones por faltas no graves:

Aquí dos ejemplos:

Artículo 111. *En los procedimientos de responsabilidad administrativa deberán observarse los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos.*

Artículo 135. *Toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad. Las autoridades investigadoras tendrán la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas. Quienes sean señalados como presuntos responsables de una falta administrativa no estarán obligados a*



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



2023 "Año del Septuagésimo Aniversario del Reconocimiento del Derecho al Voto de las Mujeres en México"

confesar su responsabilidad, ni a declarar en su contra, por lo que su silencio no deberá ser considerado como prueba o indicio de su responsabilidad en la comisión de los hechos que se le imputan.

En consecuencia de lo anterior, existe una evidente incongruencia en la LGRA, que puede dar lugar a la inconstitucionalidad, al no respetar el principio de presunción de inocencia en la ejecución de sanciones por faltas administrativas no graves, cuyo impacto, como ya se explicó, puede ser el mismo que en las faltas graves.

Otra circunstancia que se debe retomar a partir de esta sentencia internacional, en cuanto al modelo de resoluciones interlocutorias y definitivas, es, que se indique clara y específicamente los medios de impugnación que proceden en cada caso, el plazo para su interposición y la autoridad competente para conocerlos.

c) Derecho a contar con el tiempo suficiente para preparar la defensa y el acceso al expediente. (Puntos 42, 83 al 89 de la Sentencia)

Resulta muy común en la práctica, que es negado el derecho a consultar el expediente a los investigados o imputados en procedimientos de responsabilidades administrativas con el argumento de que contienen datos confidenciales o reservados y el hecho de que les fue entregado un legajo junto con el citatorio.

Otro tema recurrente, es que se niegan de manera arbitraria las solicitudes de prórroga para la celebración de la audiencia.



d) Derecho de contar con un abogado defensor desde la etapa de investigación y ofrecer toda clase de pruebas sin restricción (Puntos 40 y 90 de la sentencia).

Es reiterado que las autoridades investigadoras no citan a los servidores públicos en esta etapa preliminar y en los casos que si lo hacen, no se les permite ser asistidos por un abogado.

Toda interpretación de las garantías procesales debe ser desde un punto de vista progresivo y no legalista, por lo que el hecho de que la ley no considere la posibilidad de que los investigados sean llamados durante la etapa de investigación y puedan acudir acompañados de un defensor, no implica que se les deba respetar este derecho.

IV. CONCLUSIONES

La LGRA y sus similares estatales, incluida la del Estado de México, son violatorias de derechos humanos, al establecer la posibilidad de ejecutar de inmediato y sin firmeza legal, las sanciones por faltas no graves, con las mismas consecuencias que algunas graves, violentando con ello la presunción de inocencia.

Las autoridades disciplinarias deben suprimir prácticas históricas de no respeto a las garantías de debido proceso, tipicidad, legalidad y motivación entre otras y buscar orientar sus actuaciones en estricto apego al marco legal y sin incurrir en desvíos de poder.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



2023 "Año del Septuagésimo Aniversario del Reconocimiento del Derecho al Voto de las Mujeres en México"

Una de estas prácticas, es iniciar procedimientos con la idea preconcebida de que la persona acusada ha cometido la conducta que se le imputa, lo que es claramente violatorio del principio de presunción de inocencia.

Sin duda, de los principios del derecho penal que se traslada al derecho disciplinario en todos sus términos y sin ninguna modulación, es la presunción de inocencia, que no puede aplicarse solo al campo de conductas criminales o delictivas y se extiende para cualquier procedimiento ya sea administrativo o jurisdiccional, basado en el *Ius Puniendi* (Derecho a castigar) del cual deriven reproches a la condición o conducta de las personas y que pueda tener como consecuencia la restricción de sus derechos, dada la exigencia del Estado Constitucional de Derecho de tratar a los particulares (servidores públicos) con respeto a sus derechos humanos cuando se les somete a evaluación por determinadas conductas sancionadas por la ley.

ARTÍCULOS DE LA LGRA Y SU SIMILAR EN EL ESTADO DE MÉXICO, QUE SE DEBEN REFORMAR, POR TENER RELACIÓN DIRECTA CON LO DETERMINADO EN LA SENTENCIA INTERNACIONAL DE REFERENCIA.

En cuanto al derecho de defensa

Agregar un tercer párrafo al artículo 96 (Artículo 100 de la Ley del Estado de México)

Artículo 96. ...

Tercer párrafo:



Las personas investigadas podrán acudir a las diligencias a las que sean requeridas acompañadas de un abogado defensor.

Con ello, se garantiza que toda persona investigada tiene derecho a una defensa adecuada desde esa etapa preliminar.

En materia de tipicidad

El artículo 49, fracción I (Artículo 50, fracción I, de la Ley del Estado de México), que regula una falta no grave como tipo abierto que señala *"Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley", es violatorio de derechos humanos.*

Lo anterior, pues, si bien es cierto, como ya se detalló, son reconocidos como fuentes obligacionales de los servidores públicos, los instrumentos normativos distintos a la ley, también lo es, que no existe coercitividad en los códigos deontológicos, mismos que además en la práctica se han aplicado de manera indebida, ampliando el catálogo de faltas de la LGRA.

Una propuesta para perfeccionar esta fracción sería:

"Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



2023 "Año del Septuagésimo Aniversario del Reconocimiento del Derecho al Voto de las Mujeres en México"

Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar y abstenerse de incurrir en alguna conducta u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

Con la redacción propuesta, el tipo abierto obliga forzosamente a una remisión normativa sólida que sea fuente obligacional suficiente, evitando así, imponer sanciones con sustento en supuestos de incumplimiento a los Códigos de Ética.

En cuanto a la individualización de las sanciones

Artículos 76 y 80. (Artículos 80 y 84 de la Ley del Estado de México)

Para darle mayor certeza a la individualización de las sanciones se propone agregar las siguientes fracciones:

- ***Las circunstancias y particularidades con las que se cometió la falta administrativa, que se apreciarán teniendo en cuenta, el nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el servidor público o de la que se derive de la naturaleza del cargo, empleo o comisión que desempeñe, el grado de participación, si fue inducido por un superior jerárquico a cometerla, si la conducta u omisión se realizó con la intervención de varios servidores públicos o particulares.***
- ***La confesión de la falta antes del inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa;***



- ***Haber resarcido de manera espontánea el daño o perjuicio causado, o haber devuelto, restituido el bien afectado***
- ***La afectación en la prestación de servicios públicos.***
- ***La violación de derechos humanos.***

En materia de resoluciones, sentencias y medios de impugnación

Artículo 204. ... (Artículo 191 de la Ley del Estado de México)

Agregar un segundo párrafo que diga:

Los acuerdos, autos, resoluciones y sentencias deberán indicar, en su caso, los medios de impugnación que procedan para las partes.

Artículo 207. *Las sentencias definitivas deberán contener lo siguiente:* (Artículo 193 de la Ley del Estado de México)

I a XI

Se propone agregar una fracción XII que señale:

XII. Indicar con toda claridad los medios de impugnación que procedan para las partes, el plazo para interponerlos y la autoridad administrativa o



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



2023 "Año del Septuagésimo Aniversario del Reconocimiento del Derecho al Voto de las Mujeres en México"

jurisdiccional competente para conocerlos.

Con estas adiciones, se cumple con lo determinado en la sentencia internacional, sobre la importancia que tiene, darle a conocer a los servidores públicos o particulares, los medios de impugnación que proceden contra las determinaciones que afectan su esfera jurídica.

En cuanto a la ejecución de sanciones

Modificar la redacción del artículo 222 (Artículo 206 de la Ley del Estado de México), para quedar así:

Artículo 222. La ejecución de las sanciones por Faltas administrativas no graves impuestas por las Secretarías o los Órganos internos de control, se llevará a cabo una vez que hayan causado estado, conforme se disponga en la resolución respectiva.

De esta manera se respeta la presunción de inocencia, dando trato de no culpable hasta en tanto la determinación quede firme, tal y como lo han dispuesto las sentencias de la Corte IDH y las garantías previstas en la propia LGRA.

Fuentes consultadas:

- Página Web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO



2023 "Año del Septuagésimo Aniversario del Reconocimiento del Derecho al Voto de las Mujeres en México"

- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Página Web del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Página Web de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Contradicción de Tesis 119/2007, ponente, Ministra Olga Sánchez Cordero.

https://www2.scjn.gob.mx/juridica/Engroses/3/2013/4/2_151165_2037.doc

- Tesis 2006214, 166079, 167635, 168797 Semanario Judicial de la Federación.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos "*México y el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos*", Primera edición: agosto, 2016, ISBN: 978-607-729-249-4.

<https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/36-Mex-Siste-DH.pdf>

ATENTAMENTE

**ALBERTO GÁNDARA RUIZ ESPARZA
MAGISTRADO CONSULTOR**