



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS

FACULTAD DE DERECHO C-III



“POR LA CONCIENCIA DE LA NECESIDAD DE SERVIR”

**“EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, EN EL ÁMBITO
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ORDENAMIENTO
JURÍDICO DE CHIAPAS”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL

Y AMPARO

PRESENTA:

CHRISTIAN ALEJANDRO SOLÓRZANO BERMÚDEZ H131075

DIRECTOR DE TESIS

DR. MANUEL JIMÉNEZ DORANTES.

SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS, CHIAPAS A OCTUBRE DE 2022.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS
Facultad de Derecho, Campus III



San Cristóbal de Las Casas, Chiapas
03 de octubre de 2022
Oficio No. CIPFDPT/068/22

ASUNTO: Se libera y autoriza
imprimir tesis.

**LIC. CHRISTIAN ALEJANDRO SOLÓRZANO BERMÚDEZ
CANDIDATO A MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO
P R E S E N T E.**

Por este medio, me permito notificarle que los Sinodales titulares y suplentes han emitido su voto aprobatorio, por lo que me permito **LIBERAR** su trabajo de Tesis con el tema "**EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, EN EL ÁMBITO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CHIAPAS**", para obtener el grado de Maestro en Derecho Constitucional y Amparo, para que proceda a la impresión de la misma y continúe con los trámites correspondientes.

Sin otro particular, quedo de Usted.

ATENTAMENTE

"POR LA CONCIENCIA DE LA NECESIDAD DE SERVIR"

DR. ANTONIO HERMENEGILDO PANIAGUA ÁLVAREZ
COORDINACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO



Coord. de Est. de Inv. y Posgrado
FACULTAD DE DERECHO
CAMPUS III
San Cristóbal de Las Casas,
Chiapas

C.c.p. Expediente.

Tel: (967) 67 8 0821 y 67 841 10 Fax.



Código: FO-113-05-05

Revisión: 0

CARTA DE AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DE LA TESIS DE TÍTULO Y/O GRADO.

El (la) suscrito (a) LIC. CHRISTIAN ALEJANDRO SOLÓRZANO BERNÚEZ
Autor (a) de la tesis bajo el título de "EL DERECHO ADMINISTRATIVO SUBORDINADO,
EN EL ÁMBITO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL
DEPARTAMENTO JURÍDICO DE CHIAPAS."
presentada y aprobada en el año 2022 como requisito para obtener el título o grado de MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO, autorizo a la Dirección del Sistema de Bibliotecas Universidad Autónoma de Chiapas (SIBI-UNACH), a que realice la difusión de la creación intelectual mencionada, con fines académicos para que contribuya a la divulgación del conocimiento científico, tecnológico y de innovación que se produce en la Universidad, mediante la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Consulta del trabajo de título o de grado a través de la Biblioteca Digital de Tesis (BIDITE) del Sistema de Bibliotecas de la Universidad Autónoma de Chiapas (SIBI-UNACH) que incluye tesis de pregrado de todos los programas educativos de la Universidad, así como de los posgrados no registrados ni reconocidos en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad del CONACYT.
- En el caso de tratarse de tesis de maestría y/o doctorado de programas educativos que sí se encuentren registrados y reconocidos en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), podrán consultarse en el Repositorio Institucional de la Universidad Autónoma de Chiapas (RIUNACH).

Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; a los 25 días del mes de OCTUBRE del año 2022.

LIC. CHRISTIAN ALEJANDRO SOLÓRZANO BERNÚEZ
Nombre y firma del Tesisista

AGRADECIMIENTOS.

Primeramente a mis padres, hermanos por todo el apoyo otorgado durante la carrera universitaria y maestría.

A mi Director de tesis, Dr. Dorantes, que influyo mucho también en mi formación durante la carrera universitaria y maestría, siendo mi maestro y amigo.

Al Dr. Franco y familia, que me han otorgado su apoyo y confianza, que también me han enseñado hacer quien soy, me forjaron desde mi carrera universitaria.

Y por último a mis amigos que siempre me apoyaron y que nunca me dejaron caer.

Índice

Introducción. -----	I
1.1. Evolución Histórica. -----	1
1.1.2. Evolución del Derecho Administrativo en México. -----	13
1.1.2.1. La Ciencia del Derecho Administrativo En México. -----	15
1.2. Concepto. -----	18
1.3 Fuentes del Derecho Administrativo. -----	30
1.4. Concepto de Servidor Público. -----	34
1.4.1. Corrupción en los Servidores Públicos. -----	44

Capítulo II

El Derecho Administrativo Sancionador En El Sistema Jurídico Mexicano

2.1. El Reconocimiento Del Sistema Jurídico Mexicano En El Derecho Administrativo. -----	48
2.2. Derecho Administrativo Sancionador. -----	60
2.2.1. Responsabilidad Administrativa. -----	68
2.2.2 Sujetos de Responsabilidad Administrativa. ---	73
2.3. Derecho Administrativo Sancionador y su Jurisprudencia. -----	81

Capítulo III

La Responsabilidad Administrativa en el Ordenamiento Jurídico De Chiapas

3.1. Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos. -----	98
3.2. La Administración Pública en el Derecho Administrativo Sancionador. -----	110

3.2.3. Sanciones Administrativas a los Servidores Públicos.	115
3.2.4. Ley del Sistema Anticorrupción del Estado De Chiapas.	149
Aportaciones.	V
Conclusiones.	VI
Conclusión general.	XI
Bibliografía.	XVI

INTRODUCCIÓN

El Derecho administrativo sancionador ha sido reconocido en México como una rama autónoma del Derecho penal en la que se pueden invocar principios fundamentales de este último; en tanto que, ambas son expresiones del *Ius Puniendi* del Estado.

El Derecho administrativo suele ser definido como un Derecho especial formado por un equilibrio entre los privilegios de la Administración pública y las garantías de los ciudadanos, es decir, que la Administración puede imponer sus determinaciones (especialmente sanciones) a los particulares. En este trabajo de investigación hablaremos específicamente de la evolución del Derecho administrativo sancionador de los servidores públicos en el concreto modelo de Chiapas.

En México las diferentes reformas que han existido, ha permitido la creación de diferentes leyes en las que se

señala el proceder del Derecho administrativo, hablando del Estado de Chiapas, se han creado leyes, así como las han abrogado, pero esto no significa que haya dejado de funcionar la regulación en esta materia, simplemente se va actualizando a la realidad del Estado.

Podemos señalar lo que dice profesor Georges Vedel en su momento, que *“todo país civilizado poseería un derecho administrativo, puesto que necesariamente posee un conjunto de normas que rigen la acción de la administración”*.¹

Dentro del trabajo de investigación se observarán las normas jurídicas que regulan la conducta de los servidores públicos del Estado de Chiapas. Se abordará principalmente sobre el Derecho administrativo

¹ Vedel, Georges, *“Derecho administrativo”*, Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980, p. 40.

sancionador, en el ámbito de los servidores públicos, dentro de los temas que se abarcaran son los siguientes:

El capítulo I se le denomina Antecedentes del Derecho Administrativo, donde se abarcará de una manera general a lo particular, es decir, ¿Dónde?, ¿cuándo surgió el Derecho Administrativo? y de manera específica cuándo surgió en México, y que a través de ello, como viene evolucionando dentro del ordenamiento jurídico mexicano, así como los diferentes conceptos que señalan los diferentes autores que fueron referentes del Derecho administrativo.

El capítulo II El Derecho Administrativo Sancionador en el Sistema Jurídico Mexicano, en donde abarcaremos el Derecho administrativo sancionador, regulado en el ordenamiento jurídico, es decir, la leyes que regulan las conductas de los servidores públicos específicamente, las diferentes responsabilidades en las que pueden incurrir

los servidores públicos, definiremos que es “la responsabilidad administrativa”; así como la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales vienen a ser un complemento a las diferentes leyes que han sido emitidas desde la aparición del Derecho administrativo.

Por último, el capítulo III La Responsabilidad Administrativa en el Ordenamiento Jurídico de Chiapas, señalaremos específicamente y que a diferencia del capítulo II, hablaremos específicamente sobre los ordenamientos que han sido creados para el Estado de Chiapas, los cuales regulan conductas ilícitas en las que pueden incurrir los servidores públicos, así como las sanciones correspondientes a las diferentes faltas, tanto graves como no graves, así como el sistema anticorrupción que fue creado para combatir la corrupción dentro de la Administración pública.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

SUMARIO

1.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA; 1.1.2. EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO; 1.1.2.1. LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO; 1.2. CONCEPTO; 1.3 FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO; 1.4. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO; 1.4.1. CORRUPCIÓN EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

En la evolución histórica del Derecho administrativo destacan grandes momentos históricos como la Revolución francesa de 1789, que permitió una concepción del Estado liberal que se impuso en dicha

Revolución, esto constituyó la fuente próxima del Derecho administrativo en México.

No podemos perder de vista que desde un comienzo, el sometimiento de las autoridades a unas normas jurídicas no implica necesariamente la aparición y existencia del Derecho administrativo pues, como lo ha mostrado la evolución histórica, para que pueda afirmarse la existencia de esa rama del Derecho en un Estado determinado, se requiere que esas normas constituyan un cuerpo especial y diferente de las que regulan la actividad de los gobernados, es decir, de los llamados "*particulares*".

De lo anterior podemos traducir que, la concepción liberal del Estado de Derecho, a pesar de ser la fuente del Derecho administrativo, como lo hemos afirmado, no implica necesariamente la existencia de esa rama jurídica, pues pueden existir, como de hecho existen en los

Estados que conforman la comunidad internacional, unos en los cuales se reconoce claramente esa existencia, mientras que otros son reticentes a ese reconocimiento.

Al respecto, son diversas las clasificaciones que se hacen, que aunque con mucha dificultad, para diferenciar los países en los cuales se afirma y reconoce claramente la existencia de un Derecho administrativo, como conjunto sistemático y ordenado de normas especiales que regulan la Administración pública del Estado, diferentes de las que rigen para los particulares, de aquellos que parecen no reconocer la existencia de ese Derecho, en cuanto tienen como principio la aplicación del mismo régimen jurídico a la actividad tanto de los particulares como de la Administración pública.

Es entonces, partiendo de la idea básica de un sólo régimen jurídico para la Administración como para los particulares, o de un régimen diferente para cada uno de

esos sujetos, el ex consejero de Estado de Francia, Guy Braibant, clasifica los *“países entre los que aplican un sistema MONISTA y los que aplican un sistema DUALISTA, con las dificultades que resultan, por una parte, de que esa clasificación está realmente más basada en la existencia o no de una jurisdicción única que en la existencia de un régimen especial de fondo y, por otra, que los dos sistemas presentan importantes atenuaciones que desfiguran la clasificación básica.”*²

² Braibant, Guy, *“La jurisdicción administrativa en derecho comparado”*, Deuxième centenaire du Conseil d’État, vol. II, número especial de La Revue Administrative, Presses Universitaires du France, 2001, pp. 381 y ss. Una versión latinoamericana de este estudio en *“Historia y perspectivas de la jurisdicción administrativa en Francia y en América Latina”*, Memorias del Coloquio conmemorativo del bicentenario del Consejo de Estado francés, Bogotá, Temis, 1999, pp. 335 y ss.

Otros, como el autor colombiano Jorge Vélez García, prefieren, basados en la naturaleza de las reglas de fondo aplicables a la Administración, hablar del sistema de “Derecho administrativo”, de origen francés, y del “otro sistema de Derecho administrativo”, para referirse al “*Administrative Law*” del sistema angloamericano del “*Common Law*”.³

En este orden de ideas, puede afirmarse que el Derecho administrativo, como rama especializada del Derecho público, es una concepción y creación del Derecho francés, originado en la Revolución francesa de 1789 y producto de una evolución progresiva que fue consolidando dicha concepción.⁴

³ Vélez García, Jorge, “*Los dos sistemas de Derecho administrativo*”, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda, 1994, pp. 1 y ss.

⁴ Así lo afirman no sólo los autores franceses sino que lo reconocen doctrinantes muy importantes de otros países.

Este principio fue elevado a categoría constitucional mediante el artículo 3o. de la Constitución francesa de 1791⁵, el cual determinó expresamente que *“los tribunales no pueden inmiscuirse en el ejercicio del poder legislativo o suspender la ejecución de las leyes, ni en las funciones administrativas, o citar ante ellos a los funcionarios de la administración por razón de sus funciones”*.

Veáse, por ejemplo, García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *“Curso de derecho administrativo”*, 9a. ed., Madrid, Civitas, 1999, t. I, p. 26; Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Centro de Estudios Ramón Arcés, 1990, t. I, pp. 13 y ss; Zanobini, Guido, *Curso de derecho administrativo*, Buenos Aires, Arayú, 1950, t. I, p. 56; y Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, 5a. ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 1998, t. 1, p. II-4.

5

<http://aaajc.com.ar/home/wpcontent/uploads/2016/07/Constituci%C3%B3n-Francesa-de-1791.pdf>

Para resolver esa contradicción, los mismos hombres de la revolución idearon el mecanismo de la *administración-juez*, consistente en que las eventuales reclamaciones contra la administración debían ser presentadas ante ella misma y resueltas por el jefe del ejecutivo, solución que, sin duda, debilitaba la filosofía de la sumisión de los gobernantes a la ley.

Esta solución se vio complementada por una medida práctica ideada por los nuevos gobernantes, consistente en la creación de un órgano especial, denominado *Consejo de Estado* que, con alguna semejanza al *Consejo del Rey* existente en la época monárquica anterior, debía servir de asesor del ejecutivo en diversos aspectos, como los de redactar los proyectos de ley y de reglamentaciones administrativas y “resolver las dificultades que se presenten en materia administrativa”.⁶

⁶ Artículo 52 de la Constitución francesa de 1799.

La segunda de las funciones citadas, dado el carácter simplemente asesor del Consejo de Estado, se tradujo en que este órgano estudiaba las reclamaciones que fueran presentadas por los ciudadanos contra la administración del Estado y proponía al jefe del ejecutivo la decisión que las resolviera. Por la misma época se crearon en los departamentos los Consejos de Prefectura con la función de asesorar al prefecto, en la misma forma que el Consejo de Estado lo hacía respecto del ejecutivo nacional. Se habló entonces de la “*justicia retenida*”,⁷ para indicar que, en materia de reclamaciones contra la administración, el jefe del ejecutivo se reservaba el poder de resolverlas, a

⁷ Debbasch, Charles y Ricci, Jean-Claude, *CONTENTIEUX ADMINISTRATIF*, Dalloz, París 1999. pp. 4 y 5.

<https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/5224/ema1de1.pdf>

pesar de que el estudio de las mismas estuviera a cargo de un órgano asesor.

Paradójicamente, esta debilidad inicial en la aplicación de la concepción del Estado de Derecho, se convirtió con el tiempo en la fuente real del nuevo Derecho para la administración pública por varias razones.

En primer lugar, porque en 1806 se creó dentro del Consejo de Estado una comisión contenciosa a fin de separar la asesoría en materia de conflictos de todos los demás aspectos de que conocía ese organismo, de tal manera que se produjo una especialización por parte de quienes componían dicha comisión. En segundo lugar, porque el jefe del Ejecutivo, agobiado por las múltiples tareas estatales, progresivamente fue depositando su confianza en el buen juicio de su órgano asesor, y se

limitaba a firmar las soluciones a los conflictos que el Consejo de Estado le proponía.⁸

Correlativamente con lo anterior, la sociedad francesa fue comprendiendo y reconociendo la seriedad e imparcialidad con la que el Consejo de Estado ejercía su función asesora, hasta el punto de que, a pesar de que la justicia administrativa continuaba retenida en manos del jefe del Ejecutivo, empezó a considerarse que en la práctica quien administraba justicia era el Consejo de Estado, pues si bien formalmente no tenía el poder de decidir, en la realidad sus puntos de vista eran los que se imponían.

A su vez, el Consejo de Estado fue consolidando su prestigio y desarrolló su labor con sentido creativo, en

⁸ Rodríguez Rodríguez, *Libardo*, “*Explicación de la aparición del Derecho Administrativo*”, pág. 298. véase: <https://carlosamador.droppages.com/pol%C3%ADtica/historia-del-derecho-administrativo>

aras de equilibrar el poder de la Administración con los derechos de los ciudadanos, a través de decisiones que no siempre correspondían a la aplicación de soluciones tradicionales, sino que, en ocasiones, implicaban la adopción de principios especiales por tratarse de la solución de conflictos entre el Estado y sus ciudadanos.

Todo lo anterior trajo como consecuencia que mediante la ley de 24 de mayo de 1872, se reconociera al Consejo de Estado carácter jurisdiccional, al otorgarle competencias como juez de la administración para algunos asuntos y no ya como simple cuerpo asesor, de tal manera que comenzó el abandono de la concepción de la *administración-juez* y de la *justicia retenida* para abrir la época de la *justicia-delegada*, en el sentido de que ya no era el jefe del ejecutivo quien adoptaba las decisiones,

sino que ellas eran tomadas directamente por el Consejo de Estado, “*en nombre del pueblo*”.⁹

Además, se creó el Tribunal de Conflictos para resolver las dudas que se presentaran en relación con la competencia entre los tribunales comunes y los tribunales administrativos. Con todo ello apareció el sistema de *dualidad de jurisdicciones*, consistente en que la administración de justicia quedaba en manos de dos órdenes jurisdiccionales diferentes: la *jurisdicción común*, encargada de resolver las controversias entre particulares, y la *jurisdicción administrativa*, competente para resolver las controversias en que fuera parte la administración pública.¹⁰

⁹ Rodríguez Rodríguez, Libardo; “*La explicación histórica del Derecho Administrativo*”
<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1594/16.pdf>

¹⁰ *Ibidem*. pp. 298-299

Es entonces que el Derecho administrativo es una rama del Derecho que cae en el ámbito del Derecho público, siendo una rama relativamente nueva, en relación con ramas más antiguas como lo son el Derecho civil y Derecho penal, el cual aclaramos que en nuestro país el Derecho administrativo es la rama del Derecho que engloba o se subdivide en sectores como: el ambiental, telecomunicaciones, urbanismo, entre otros sectores.

1.1.2. EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

En México, la doctrina ha reconocido que el origen del Derecho administrativo del país encuentra en el siglo XIX pues sólo hasta ese momento es posible determinar con claridad la autonomía y especificidad de su objeto de estudio. Al respecto ha dicho que “el estudio del derecho administrativo, como ciencia, arranca en el siglo XIX; su

autonomía, la precisión de su objeto de conocimiento, de construcción, están en evolución constante y han sido matizados, y todavía lo son, por las profundas transformaciones político-sociales del Estado”.¹¹

Es precisamente en el siglo XIX donde podemos encontrar las primeras obras significativas de Derecho administrativo en México, como fueron las de Teodosio Lares (*Lecciones de derecho administrativo*, 1852), José María del Castillo Velasco (*Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, 1874) y Manuel Cruzado (*Elementos de derecho administrativo*, 1895).

La doctrina mexicana también ha reconocido que en el nacimiento del Derecho administrativo “la influencia francesa fue evidente, pero que su evolución muestra importantes diferencias con el Derecho administrativo

¹¹ Acosta Romero, Miguel, “*Teoría general del derecho administrativo*”, 8a. ed., México, Porrúa, 1988, p. 7.

francés, permitiéndole presentar ciertos rasgos propios”.¹²

En este sentido se ha dicho que “a diferencia del derecho administrativo francés, que es jurisprudencial, nuestro derecho administrativo es legislativo. Las instituciones administrativas mexicanas son obra del legislador. Ni la jurisprudencia ni la costumbre tienen la fuerza determinante en esta rama del derecho”.¹³

1.1.2.1. LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

Dentro de la ciencia del Derecho administrativo, como muchos lo señalan, inicia con el jurista Teodosio Lares, el cual fue un político y jurista destacado del Estado de Aguascalientes, en 1852 en México, realiza el estudio

¹² Serra Rojas, Andrés, “*Derecho administrativo*”. Primer curso, 21a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 138 y ss.

¹³ *Ibíd*em, p. 140.

sistematizado del Derecho administrativo, con la publicación de su libro titulado *Lecciones de Derecho Administrativo*, que resumió el curso previamente impartido, un año antes, sobre esa materia en el Ateneo Mexicano. En las primeras lecciones usando el criterio en boga de entender a esta rama jurídica como la destinada a regular la actividad del Poder ejecutivo definía a esta disciplina como “la ciencia de la acción y de la competencia del Poder Ejecutivo, de sus agentes y de sus tribunales administrativos, en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos, y con el interés general del Estado”.¹⁴ Es decir, lo que buscaba Lares con esta definición, era señalar de una manera puntual que, los principios provienen de un orden racional apoyados en la naturaleza del hombre y de la sociedad, con lo cual las

¹⁴ Lares, Teodosio, “*Lecciones de derecho administrativo*”, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852, p. 2.

instituciones administrativas son la realización o las consecuencias de los principios.

Siguiendo su línea de investigación Lares no se limitó a promover la ciencia del Derecho administrativo, sino que también contribuyó a la configuración de dicha rama jurídica, como norma, mediante la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo, de 25 de mayo de 1853.

De igual manera Teodosio Lares propuso, en sus *Lecciones de Derecho administrativo*, un modelo de tribunal contencioso administrativo que después, durante la dictadura de Antonio López de Santa Anna, trataría de establecer en la práctica, mediante la citada Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, expedida en el Palacio Nacional el 25 de mayo de 1853, con el refrendo

del autor de la Ley, por ser a la sazón ministro de Justicia.¹⁵

1.2. CONCEPTO

Para configurar un concepto resulta necesario acudir a la doctrina especializada del Maestro Andrés Serra Rojas, en su obra *Derecho administrativo* sostiene lo siguiente: “Las tareas más importantes y complicadas del estado se hacen sobre la marcha, apremiados por los difíciles problemas nacionales e internacionales que no admiten demoras o esperas ni se logran comprobaciones efectivas dejando que el tiempo acredite los resultados de una labor que es crítica del sistema que vivimos, analítica en la legislación y de la doctrina imperante, al mismo tiempo

15

Véase

en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4038/9.pdf>

que constructiva porque colabora en la formación y perfeccionamiento de una política necesaria para impulsar el desarrollo jurídico del estado y económico de la sociedad”.¹⁶

José Luis Villar Palasí, nos menciona que existen más de 90 conceptos de Derecho administrativo, provenientes de otros tantos autores; este dato ilustra lo difícil que resulta determinar los criterios que permitan conceptualizarlo, así como elegir alguna definición o algún concepto que sean los mejores para la comprensión del tema.¹⁷

Se aspira a proporcionar un concepto de nuestra disciplina, en el cual se contengan todas las notas importantes propias de ella y las diferenciadoras en relación con las otras ramas jurídicas. Ésta, desde luego,

¹⁶ Serra Rojas, Andrés, *“Derecho administrativo”*, 27a. ed., Porrúa, México, p. 44.

¹⁷ Martínez Morales, Rafael I. *“Derecho Administrativo”* 1er. Curso Sexta edición, Oxford. p. 4. México D.F.

es una aspiración ambiciosa, pues todas las opiniones al respecto son válidas, según los razonamientos de sus autores.

Es oportuno aclarar con Boquera que: *“No debe confundirse el concepto de derecho administrativo con la definición del derecho administrativo. Ésta pretende expresar el contenido de la disciplina jurídica; aquél servirá de punto de partida para conseguir un sistema científico.”*¹⁸

Para el Mtro. Acosta Romero nos menciona sobre el Derecho Administrativo indica que debemos de entenderla como *“Una ciencia del Derecho Administrativo es el conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativas a la administración pública de los Estados en su*

¹⁸ Martínez Morales, Rafael I. *“Derecho Administrativo 1er Curso”*, 6a. ed., Oxford, México, 2012, p. 5.

*interconexión sistemática, en búsqueda de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo”.*¹⁹

Citamos como representativos de una amplia producción doctrinal en nuestra disciplina los conceptos de derecho administrativo siguientes:

Para Enrique Sayagues Laso, nos dice que *“la parte del derecho público que regula la estructura y funcionamiento de la administración y el ejercicio de la función administrativa.”*²⁰

Encontramos que Gabino Fraga menciona que es “una rama del derecho público que regula la actividad del estado que se realiza en forma de función administrativa.”²¹

¹⁹ Acosta Romero, Miguel, *“Teoría General del Derecho Administrativo”*, 3ª ed., México, Porrúa, 1979, p. 9.”

²⁰ *Ibíd*em, p. 5.

²¹ *Ídem*.

Para Agustín Gordillo es *“la rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta.”*²²

Podemos resumir que, el derecho administrativo es el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones.

Cabe indicar las características que la doctrina le ha atribuido al Derecho administrativo: rama jurídica interna del derecho público, generalmente no codificada, escrita, en evolución y de una enorme extensión y variedad de asuntos.

Como conceptos formales y restringidos se pretende encuadrar a aquellos que resulten insuficientes por omitir algún aspecto regulado dentro del Derecho administrativo; este encuadramiento es totalmente subjetivo y lo

²² Ídem.

hacemos sólo para seguir el programa. Así, tenemos: Ivor Jennings nos dice que “el derecho administrativo es el derecho que determina la organización, poderes y deberes de la autoridad administrativa.”²³

Para Marcel Waline “es el conjunto de reglas que determinan en qué condiciones los entes administrativos adquieren derechos e imponen obligaciones a los administrados, mediante la acción de sus agentes en interés de la satisfacción de las necesidades públicas.”²⁴

De igual manera el Derecho Administrativo se puede entender desde tres criterios como lo son el criterio legal, subjetivo y objetivo, los cuales definiremos de la manera siguiente:

Criterio legal: este criterio según Alexandre François Auguste Vivien lo consideró como el conjunto de leyes

²³ Ibídem, p. 6.

²⁴ Ídem.

que constituyen la base y la regla de la administración de un Estado determinado.²⁵

Benjamín Villegas Basavilbaso observaba de manera oportuna que era *“un conjunto de leyes administrativas sobre las más variadas y heterogéneas materias no puede construir el derecho administrativo.”*²⁶

Criterio subjetivo: dentro del Derecho Administrativo, este criterio se divide en tres partes el criterio de la actividad del estado; criterio de la actividad del Poder ejecutivo y criterio de la actividad de la Administración pública, los cuales nos dicen lo siguiente:

²⁵ Alexandre François Auguste Vivien, *“Études administratives”*, París, Ch. Duriez, 1845, vol. 1, p. 5; Véase en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4455/7.pdf>

²⁶ Benjamín Villegas Basavilbaso, *“Derecho Administrativo”*, t. 1, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1949, pp. 48 y49.

a) Criterio de la actividad del estado: El Profesor Santi Romano sostenía que *“El derecho administrativo es el conjunto de principios que regulan la actividad concreta mediante la cual el Estado y las otras entidades públicas persiguen sus propios intereses”*²⁷

b) Criterio de la actividad del Poder del Ejecutivo: Se refiere dentro de este criterio como la organización, funciones y procedimiento de Poder Ejecutivo, con lo que afirmaba el argentino Feliz Sarria, quien afirmaba: *“Expuesto lo que antecede, no dudo en compartir la opinión de los que miran al Poder Ejecutivo como elemento capital de la definición, si se considera que reside específicamente en él la función administrativa,*

²⁷ Santi Romano, *“Principii di Diritto amministrativo”*, Milán, A. Giuffrè, 192, p. 6.

*pues, es el ejercicio de esa función lo que constituye la actividad administrativa, actividad organizada y regida por el derecho.*²⁸

c) Criterio de la actividad de la administración

pública: Rafael Entrena Cuesta señalaba que el derecho administrativo *“es el conjunto de normas del derecho público interno que regulan la organización y actividad de las administraciones públicas.*²⁹

Criterio Objetivo: En este criterio el Derecho administrativo se define no por el sujeto sino por su objeto, acerca del cual algunos autores se pronuncian por la función administrativa:

²⁸ Félix Sarría, *“Derecho administrativo”*, 4ª. ed., Córdoba, Argentina, Ediciones Assandri, 1961, p. 47.

²⁹ Rafael Entrena Cuesta, *“Curso de derecho administrativo”*, 8ª., ed., Madrid, Tecnos, 1984, vol. 1, pp. 69 y 70.

a) Criterio funcional: el Derecho administrativo es el ejercicio de la función administrativa lo que determina su aplicación, pues éste no es aplicable exclusivamente a la administración pública o al Poder ejecutivo sino también a los otros poderes cuando actúan en ejercicio de función administrativa.

b) Criterio de los servicios públicos: Gastón Jeze decía el Derecho administrativo *“es el conjunto de reglas especiales relativas al funcionamiento de los servidores públicos”*³⁰

Para el profesor peruano Gustavo Bacacorzo define al derecho administrativo como *“el conjunto de normas y reglas positivas y los principios de*

³⁰ *“Gastón Jéze, “Los principios generales del derecho administrativo”, Buenos Aires, Depalma, 1948, tomo I, p.1.”*

*derecho público para el funcionamiento de los servicios públicos bajo un contralor jurisdiccional.*³¹

c) Criterio de las relaciones jurídicas: el profesor español Manuel Colmeiro dice que el Derecho administrativo es *“el conjunto de leyes que determinan las relaciones de la administración con los administrados”*.³²

d) Criterio mixto: El profesor italiano Guido Zanobini, decía que el Derecho administrativo es *“la parte del derecho público que tiene por objeto la organización, los medios y las formas de actividad de la administración pública y las relaciones*

³¹Gustavo Bacacorzo, *“Tratado de Derecho administrativo”*, 4ª. ed., lima, Gaceta Jurídica, 2000, p. 38.

³² Manuel Colmeiro, *“Derecho administrativo español”*, 4ª. ed., 1876, Madrid, Imprenta y Librería de Eduardo Martínez, pp. 33 y 34.

*jurídicas consiguientes entre ella y los demás sujetos”.*³³

Para el profesor venezolano Allan Randolph Brewer Carías define el criterio mixto como:

“el derecho administrativo es aquella rama del derecho que regula a la administración pública como complejo orgánico, su organización y funcionamiento; que norma el ejercicio de la función administrativa por los órganos del Estado; que regula la actividad administrativa del Estado, y que norma, también, las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración pública y los administrados, con motivo del ejercicio de la

³³ Guido Zanobini, *“Curso de derecho administrativo”*, traducción de Héctor Massnatta Buenos Aires, Ediciones Arayu, 1954, vol. I, p.39.

*función administrativa o de la realización de alguna actividad administrativa”.*³⁴

1.3 FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La palabra fuente se deriva del vocablo “*Fons fontis*”, y éste a su vez del verbo “*Fundo, fundare*” que significa crear, producir o derramar.

En la teoría general del Derecho generalmente se describen tres tipos de fuentes como lo son las formales, reales e históricas. Las primeras se refieren a los diversos tipos de textos normativos (constitución política, leyes, tratados, reglamentos, etc.). Al respecto el Maestro Serra Rojas, nos dice:

³⁴ *Allan Randolph Brewer Carías, “Prólogo”, en Luciano Parejo Alfonso, El concepto del Derecho administrativo, Jurídica venezolana, Caracas, 1984, p. 7.*

“Las fuentes del Derecho Administrativo son los procedimientos, las formas, actos o hechos, y demás medios de creación e interpretación, en los cuales tienen su origen los Principios y Leyes en General, las fuentes mismas del Derecho, como la Ley, La costumbre y la Jurisprudencia, todas referidas a la materia administrativa”.³⁵

Las fuentes reales son los acontecimientos culturales y fenómenos naturales de cualquier tipo que determinan el contenido del derecho vigente, y las fuentes históricas, aquellos documentos y vestigios de otra índole que permiten conocer el orden jurídico de sociedades anteriores a la nuestra.

³⁵www.sappiens.com/castellano/articulos/administración_pública/fuentes_delderecho_Administrativo. Fecha de consulta 3 de abril del 2010.

El enunciado de este inciso de nuestro programa supone la existencia de fuentes para estudiar o conocer el derecho (fuentes formales e históricas), y al lado de ellas, las de la fuerza creadora de Derecho originada por fenómenos sociológicos y naturales de todo tipo que determinan el contenido de éste (fuentes reales principalmente). La *“conciencia social, como base originaria del derecho”*, ha dicho José Antonio García-Trevijano de tales fenómenos, los cuales resultan ser la fuente del orden jurídico, es decir, de donde éste proviene.

En Derecho administrativo, como en casi todas las ramas jurídicas, suele citarse una lista de fuentes, que son, en realidad, las fuentes formales o los documentos donde se encuentran las normas de nuestra materia y aquellos otros textos, ideas o actividades que pueden contener

directa o indirectamente reglas o elementos supletorios o interpretativos.

En el Derecho mexicano, dicha lista es la siguiente:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Leyes federales
3. Tratados y convenios internacionales
4. Leyes locales
5. Reglamentos
6. Planes y programas
7. Normas oficiales
8. Circulares
9. Acuerdos
10. Decretos
11. Convenios
12. Jurisprudencia
13. Derecho civil, procesal, mercantil, penal y laboral
14. Principios generales de Derecho

15. Costumbre

16. Doctrina.

Las señaladas en los numerales 1 a 11 son fuentes directas y están ordenadas conforme a una secuencia de prelación jerárquica; las cinco restantes son fuentes interpretativas o supletorias.

1.4. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

Podemos iniciar entendiendo como una definición del servidor público, *“es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza para el Estado, en cualquiera de sus tres Poderes, independientemente de la naturaleza de la relación laboral que lo ligue con el área a la cual presta sus servicios,*

*obligada a apegar su conducta a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia.*³⁶

Otro concepto que podemos mencionar es donde menciona que por servicio público *“es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, en beneficio indiscriminado de toda persona.”*³⁷

Otra forma de definir al servidor público doctrinalmente es *“aquel que presta sus servicios al Estado, en la forma y*

³⁶ Principios contenidos en los artículos 109 fracción III y 113 constitucionales así como el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

³⁷ Fernández Ruiz, Jorge, *“Derecho administrativo (Servicios Públicos)”*, México, Porrúa, 1995, pp. 162-163.

*bajo la relación laboral, con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquél”.*³⁸

Como bien sabemos la normatividad a nivel federal del servidor público se encuentra en el numeral 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

“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*

³⁸ El artículo 3º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

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.”³⁹

De una misma manera en nuestro ordenamiento jurídico local, como es nuestra Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, en su numeral 109 que a la letra dice:

Artículo 109. *Para los efectos de las responsabilidades a que alude este capítulo se considerarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los*

³⁹ *Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma publicada DOF 28-05-2021.*

miembros del Poder Judicial del Estado de Chiapas, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso del Estado o en la Administración Pública Estatal, municipal, así como de los órganos 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. Asimismo, serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.⁴⁰

Para Sergio Monserrit Ortiz Soltero, “se debe considerar como Servidor Público a aquella persona física que ha

⁴⁰ *Artículo 109 de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Chiapas, Última reforma publicada en el Periódico Oficial No. 110, Decreto No. 0234, tomo III, de miércoles 24 de junio de 2020.*

*formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto que figure en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.*⁴¹

De las definiciones anteriormente plasmadas, se puede considerar que esta última es más completa, puesto que dentro de la misma incluye en su contexto a la lo que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, (anteriormente la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los

⁴¹ Monserrit Ortiz Soltero, Sergio. *“Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”*, Porrúa, México, 1999, p. 5.

Servidores Públicos), así como demás legislaciones aplicables en cuanto a la figura de los Servidores Públicos.

Es entonces que para que todas las instituciones que integran a la Administración Pública Federal, Estatal y municipal puedan funcionar, es necesario el recurso humano, es decir, las personas físicas que formen y exterioricen la voluntad del Estado y lo más importante *“tendrán una responsabilidad concreta por el manejo de los asuntos públicos.”*⁴²

Esto es posible conforme al artículo 117 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas en su párrafo tres en donde a la letra dice:

Artículo 117. [...]

⁴² Chuayffet Chemor, Emilio. *“Derecho Administrativo”*, UNAM; México, 1983, p. 27.

*Todas las personas que se desempeñen en el Servicio Público del estado y sus municipios, al tomar posesión de sus cargos deberán hacer protesta formal de respetar y hacer cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución del Estado Libre y Soberano de Chiapas y las leyes que de ellas emanen.*⁴³

Es decir, todo servidor público debe cumplir con lo establecido en el artículo anterior, puesto que como servidor público, tenemos un apartado especial, así como leyes que regulan nuestra conducta, señalando las diferentes sanciones que de infligirlas les serán aplicables.

⁴³ Artículo 117 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, Última reforma publicada mediante Periódico Oficial número 110, tomo III, de 24 de Junio de 2020. Decreto número 234.

Entre las leyes que regulan la conducta de los servidores del estado de Chiapas, y que se desarrollara de manera oportuna más adelante, son las siguientes:

- Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Chiapas.
- Ley del Sistema Anticorrupción del Estado De Chiapas.

Es así que los servidores públicos deberán sujetarse en su conducta y en el cargo que ocupa, a los principios que son disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.

He de ahí que surgen las relaciones de especial sujeción, lo que podemos decir es el sometimiento que existe entre los gobernados y la administración, sin embargo en cuanto a la administración esta relación tiene una fuerte

pero especial intensidad en cuanto a los funcionarios, militares, etc.

En cuanto a López Benítez, define a *“las relaciones de especial sujeción (que él llama relaciones especiales de sujeción) como aquellas relaciones jurídico-administrativas caracterizadas por una duradera y efectiva inserción del administrado en la esfera organizativa de la Administración, a resultas de la cual queda sometido a un régimen jurídico peculiar que se traduce en un especial tratamiento de la libertad y de los derechos fundamentales, así como de sus instituciones de garantía, de forma adecuada a los fines típicos de cada relación”*.⁴⁴

Entonces esta relación se da de manera más intensa cuando las personas están dentro de la estructura administrativa como personal, es decir, se convierten en

⁴⁴ Mariano López Benítez, *“Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción”*, Civitas/Universidad de Córdoba, Madrid, 1994, pp. 161 ss.

servidores públicos, esto ocasiona que estén bajo los principios rectores del derecho administrativo sancionador, como el de legalidad principalmente.

1.4.1. CORRUPCIÓN EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Iniciamos diciendo que para Alejandro Nieto, *“La corrupción aparece, con mayor o menor gravedad, en todos y cada uno de los ámbitos de la vida social: en las relaciones familiares y amistosas, en los negocios, en los campeonatos de fútbol y combates de boxeo, dentro de las empresas y organizaciones no gubernamentales, en la adjudicación de premios literarios, en obispados, parroquias, y Cruz Roja, a lo largo de los procesos electorales y, sobre todo, en el funcionamiento de las*

*administraciones públicas... No caben, contra lo que suele creerse, vicios públicos en un contexto social virtuoso”.*⁴⁵

Es decir, que la corrupción no es algo novedoso, ya que desde años atrás ha existido, y conforme a pasado el tiempo también se ha ido modificando dentro de los servidores públicos, han creado diferente formas de realizarla, es por eso que desde el 2015, al menos en el Estado de Chiapas, se publicó el texto de nueva creación el 31 de diciembre de 2016, la cual se denomina Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas, en lo que respecta dicha ley desde su creación no se había realizado reforma alguna, si no que hasta nuestros días y por la misma necesidad social que es por lo que se realizan diferentes reformas no únicamente en la Ley en

⁴⁵ González Amuchástegui, Jesús, *“Corrupción, democracia y responsabilidad política”*, Edición digital a partir de Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, núm. 10 (abril 1999), pp. 7-24.

mención si no en las demás que conforman nuestro sistema jurídico.

Con lo cual tiene *“el fin de prevenir, y sancionar las faltas administrativas, y los hechos de corrupción, así como investigar la fiscalización y control de recursos públicos, de conformidad con lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Constitución Política del Estado de Chiapas, y demás disposiciones legales aplicables.”*⁴⁶

Lo que se busca con esta ley, es que Chiapas pueda establecer con los Entes Públicos, acciones que generen confianza a la población en general para fomentar una cultura de responsabilidad, participación ciudadana,

⁴⁶ Artículo 1 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas Publicado en el Periódico Oficial No. 095. Segunda, de 01 de abril de 2020, decreto número 204.

transparencia y acciones en el combate a la corrupción en la Entidad, constituyendo diferentes objetivos. ⁴⁷

⁴⁷ Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas Publicado en el Periódico Oficial No. 095. Segunda, de 01 de abril de 2020, decreto número 204.

CAPÍTULO II

EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

SUMARIO

*2.1. EL RECONOCIMIENTO DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO
EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO; 2.2. DERECHO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR; 2.2.1. RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA; 2.2.2 SUJETOS DE RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA; 2.3. DERECHO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR Y SU JURISPRUDENCIA*

2.1. EL RECONOCIMIENTO DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Como es bien sabido la creación de las leyes, se da a través de tres aspectos que son los formales, reales e históricas, en relación a este capítulo hablaremos las reales, es decir, lo que se encuentra plasmado en las

leyes tanto años anteriores como actualmente y por ende a través de las necesidades sociales se han ido modificando, y que se seguirán modificando porque actualmente dentro de la sociedad se generan nuevas necesidades.

Es por eso que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se ha quedado atrás al pronunciarse sobre el Derecho administrativo sancionador, puesto que en esta materia también debe de existir regulación alguna, como lo puede ser mediante la jurisprudencia, o también el derecho administrativo sancionador podemos decir que es:

“... una atribución propia de la administración que se traduce en la posibilidad jurídica de la imposición de sanciones a los particulares y aún a los funcionarios que infringen sus disposiciones, o a sus servidores que, en el

ejercicio de sus funciones, transgreden sus mandatos o desconocen sus prohibiciones.”⁴⁸

Dentro de la responsabilidad administrativa, tal y como lo señala la jurisprudencia que mencionamos de manera oportuna anteriormente, y que de igual manera en el texto constitucional reconoce diferentes responsabilidades como las civil, penal, política y la que es punto medular la administrativa, es decir la naturaleza jurídica y alcances de esta facultad punitiva del Estado en ejercicio de la Administración difiere de la derivada del Derecho penal; sin embargo, ello no excluye que adopte diversos principios y pautas propias de esta última disciplina.⁴⁹

⁴⁸ Ossa Arbeláez, Jaime, *“Derecho administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía”*, Colombia, Legis, 2000, p. 126.

⁴⁹ Una diferencia elemental entre la sanción administrativa y la sanción penal estriba en que esta última es

“RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL. ⁵⁰ *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*

consecuencia de un proceso penal jurisdiccional y, además, tiene un carácter criminal.

⁵⁰ Novena Época Núm. de Registro: 200154 Instancia: Pleno Tesis Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo III, abril de 1996 Materia(s): Administrativa, Constitucional Tesis: P. LX/96 p: 128.

*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.

El establecimiento de criterios generales para regular estos supuestos no es tarea sencilla, ya que, como menciona Carlos Cortaza Vinueza:⁵¹

El legislador debe partir de un criterio preventivo general para tipificar la conducta como infracción administrativa o delito penal haciéndose preguntas como ¿qué amedrenta más al contrabandista, la amenaza de prisión o el saber que la eficiencia del sistema

⁵¹ Cortaza Vinueza, Carlos, “Separación entre derecho penal y derecho administrativo sancionador”, Revista Jurídica Online, Ecuador, núm. 18, 2005, p. 244.

recaudador lo va a obligar a pagar hasta el último centavo de lo evadido?

La delgada línea que divide la tipificación de conductas derivadas de la materia administrativa y penal es un problema que poco a poco ha ido tomando un cauce, al grado de crear la doctrina del derecho administrativo sancionador.

Conviene mencionar que el desarrollo del Derecho administrativo sancionador es complejo y se enfrenta a teorías que por una parte pretenden identificarlo como una rama del derecho penal, por otra concederle autonomía o, en su caso, le reconocen un carácter ecléctico. Algunas teorías identificables sostienen lo siguiente.⁵²

a) Teoría autonomista. Esta teoría lo identifica y relaciona como un Derecho penal

⁵² Ossa Arbeláez, Jaime, op. cit., pp. 171-175.

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.

b) *La 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.

c) *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.

A partir de las teorías anteriores, confirmamos que se trata de una rama del Derecho en construcción cuyas bases han sido desarrolladas por la doctrina y algunos tribunales y cortes constitucionales, como el de España, Colombia y recientemente la de México.

El primer punto de contacto formal y material entre el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal se da mediante la emisión de un criterio jurisprudencial emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Agosto de 2006, haciendo referencia directa a los Principios sustantivos del Derecho Penal aplicables en la resolución de procedimientos sancionadores hasta en tanto se generen sus propios Principios, siendo dicho criterio el siguiente:

**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 POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.⁵³ *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*

⁵³ Pleno Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Registro digital: 174488; Materias(s): Constitucional, Administrativa P./J. 99/2006, tomo XXIV, Agosto de 2006, p. 1565, Jurisprudencia.

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.

Es preciso señalar que los principios y lineamientos que están sentando las bases del derecho administrativo sancionador se adoptan principalmente de la materia

penal, toda vez que esta última es la rama del derecho que más ha desarrollado lo relativo a los límites y facultades punitivas del Estado.

2.2. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

El Derecho administrativo sancionador se dirige a la tutela de intereses públicos e intereses generales, en este marco, Derecho disciplinario se enfoca a la protección de bienes jurídicos específicos en materia del servicio público del funcionario. En México a las infracciones disciplinarias se les ha denominado también faltas administrativas (Arts. 49, 51, 65, 73, Ley General de Responsabilidades Administrativas) y tienen distinta graduación, como lo podemos observar en la siguiente tesis aislada que no da una guía del termino sanción y del porque la palabra sanción se le considera ambigua:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A

SU APLICACIÓN.⁵⁴ *El término "sanción" es*

ambiguo, pues admite distintas formas o tiene

significados diversos. En principio, se concluye

que la sanción jurídica es, desde un punto de

vista estructural, una reacción -positiva o

negativa- frente a ciertas conductas

establecidas por el derecho. Ahora bien,

partiendo de la noción de sanción que se

centra en la reacción negativa prevista por el

derecho frente a ciertas conductas, es posible

distinguir diferentes acepciones cuya

⁵⁴ Décima Época Registro: 2013954 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación libro 40, Marzo de 2017, tomo I Materia(s): Administrativa Tesis: 1a. XXXV/2017 (10a.) p. 441.

naturaleza diverge considerablemente una de la otra. Así, por ejemplo, la nulidad de un acto puede considerarse como una sanción, pero aquella que establece una consecuencia para el incumplimiento de ciertos requisitos de validez o existencia de un acto jurídico es distinta de la sanción entendida como reproche de una conducta que se desvía de la juridicidad y que da lugar al surgimiento de responsabilidad -civil, política, administrativa o penal-. A partir de los precedentes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha dicho que el derecho administrativo tiene dos grandes vertientes, dependiendo de si el Estado actúa en su faceta reguladora -en ejercicio de su facultad constitucional de planificación de

actividades económicas, sociales y culturales, para la realización de ciertos fines- o en la de policía o vigilante, resulta evidente que, aun cuando ambas facetas prevén la imposición de sanciones -comprendiendo incluso nulidades-, sólo la faceta de "Estado-policía" prevé la posibilidad de sancionar, en sentido estricto, infracciones administrativas que dan lugar al surgimiento de responsabilidad a cargo de las y los servidores públicos mediante el uso de la potestad punitiva. Es precisamente éste el ámbito en el cual tiene cabida la intervención de los órganos internos de control y de los tribunales administrativos y en el que, atendiendo a la proyección que tiene sobre la vida de las personas, se ha considerado necesario reconocer la existencia de un debido

proceso administrativo, con los alcances que le han dado este alto tribunal y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En estos términos, estaremos ante una manifestación del derecho administrativo sancionador cuando el procedimiento: 1) presuponga la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción -que entrañe la transgresión a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones públicos- y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa; 2) se siga en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta -acción u omisión- de quien desempeñe el servicio público contraviene

aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función; y, 3) tenga por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación.

Si bien es cierto que las teorías más importantes del Derecho administrativo sancionador, señalan que es dependiente del Derecho penal; sin embargo existen teorías minoristas que refieren lo contrario, es decir que, el tratamiento y análisis de la potestad sancionadora de la Administración pública en la doctrina administrativista mexicana ha sido disperso y apenas parece estar consolidándose en un corpus teórico distinguible. En un breve repaso cronológico de algunos de los textos más representativos (sin pretensiones de exhaustividad),

podemos afirmar que ni Fraga⁵⁵ , ni Olivera Toro⁵⁶, se ocupan a detalle del tema en sus respectivas obras,

⁵⁵ *Las sanciones y la ejecución forzada constituyen actos administrativos por medio de los cuales la autoridad administrativa ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley o las órdenes de la referida autoridad... Una parte muy importante de la actividad administrativa son los actos de sanción por virtud de los cuales se castiga la infracción de las leyes o las ordenes administrativas". Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", 45ª. ed. revisada y actualizada por Manuel Fraga, México, Porrúa, 2006, p. 240.*

⁵⁶ Este autor, al tratar la tipología del acto administrativo, se limita mencionar a los actos de ejecución, que según define "... están constituidos por todos aquellos de orden material y jurídico que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones o decisiones administrativas y cuyo ejemplo típico lo encontramos en la facultad económico-coactiva."; así como los actos destinados a limitar los derechos de los particulares, entre los que el autor incluye "... a las sanciones que castigan la infracción de las leyes...", pero sin abundar en el

limitándose a referirlo de manera breve; Serra Rojas inicia el esfuerzo de deslinde con respecto del Derecho Penal⁵⁷, y no es sino hasta Delgadillo y Lucero que se empieza a delinear un tratamiento específicamente administrativo de la potestad sancionadora, aunque todavía subsumiendo en la misma tanto el aspecto contravencional como el disciplina, si no es que hasta la etapa de Roldán Xopa formula un planteamiento analítico propio y específico de la potestad administrativa sancionadora, al margen del Derecho Penal y con independencia del régimen

análisis de la potestad sancionadora. Cfr. Olivera Toro, Jorge, *“Manual de Derecho Administrativo”*, 7ª. ed., México, Porrúa, 1997, pp. 174-175.

⁵⁷ Serra Rojas, Andrés, *“Derecho Administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia”*, 14ª. ed. corregida y aumentada, México, Porrúa, 1988, t. II, pp. 506-508.

disciplinario de los servidores públicos, siguiendo las ideas de autores como Nieto o como Parejo⁵⁸

2.2.1. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Para que podamos hablar de la responsabilidad administrativa, hay que definir primero lo que es responsabilidad, para ahí partir sobre el tema, para lo cual el término “responsabilidad”, tiene su origen etimológico

⁵⁸ Es preciso examinar la relación entre la sanción administrativa y los fines de interés y orden público de la normatividad administrativa, así como su repercusión en las técnicas de construcción del acto ilícito y la sanción administrativa. Dentro del Derecho Sancionador no se incluye el Derecho Disciplinario de los servidores públicos, ya que, si bien en ambos casos se está ante sanciones, se derivan de relaciones jurídicas diversas y se diferencia su tratamiento” Roldán Xopa, José, “*Derecho Administrativo*”, México, Oxford University Press, 2008, p. 388.

en el latín *responderé* que significa: responder, prometer, contestar, merecer o pagar; por lo que el mencionado término se relaciona con el vocablo *spondere*, que en el derecho romano era la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una responsabilidad⁵⁹, a lo que se entiende que la responsabilidad es un deber, del cual cada uno como individuo debemos de responder a nuestras conductas realizadas.

Ahora bien en el derecho, la responsabilidad “es el deber jurídico de restablecer un equilibrio, alterado por una

⁵⁹ *Enciclopedia Jurídica Mexicana, México, Porrúa-UNAM, 2002, tomo Q-Z, p. 277; en el mismo sentido véase Gutiérrez y González, Ernesto, “Derecho de las obligaciones”, 15ª ed., Porrúa, México, 2003, p. 619. Véase:*

https://www.prodecon.gob.mx/Documentos/Transparencia/RESPONSABILIDAD_SERVIDORES_MANEJO_DATOS.pdf

conducta antijurídica, que trae como consecuencia la afectación de un bien reconocido por el Estado.”⁶⁰

Jorge Barrera Graf, define la responsabilidad de los servidores públicos como “aquella que se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”⁶¹

Ahora bien la responsabilidad administrativa en materia jurídica y de acuerdo con la fracción III del artículo 109 constitucional⁶², se deriva por los actos u omisiones que

⁶⁰ Cárdenas, Raúl. *“La Responsabilidad de los Servidores Públicos”*. Ed. Porrúa, México, 1982, p. 13.

⁶¹ Barrera Graf, Jorge. *“Diccionario Jurídico Mexicano”*, Tomo IV. 8ª ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, México, 1995, p. 2832.

⁶² Artículo 109 fracción III, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada DOF 28-05-2021.

afecten los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a lo que podemos mencionar la siguiente tesis aislada para entender un poco más el entorno del título cuarto de la Constitución:

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SU NATURALEZA.”⁶³ *En el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevé un régimen de responsabilidad pública, en el cual se reconoce que los servidores públicos pueden incurrir en*

⁶³ Décima Época Registro: 2016267 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación libro 51, febrero de 2018, tomo III Materia(s): Administrativa Tesis: I.10o.A.58 A (10a.) Página: 1542.

responsabilidad política, civil, penal y administrativa. Esta última, también denominada disciplinaria, tiene como objetivo proteger el cumplimiento de los deberes públicos por los servidores citados hacia la administración; de ahí que su inobservancia con motivo de una conducta ilegal, relacionada con la actividad como función, generará la posibilidad de que la propia administración les imponga la sanción correspondiente. Por tanto, dicha potestad sancionadora puede entenderse como un derecho penal (sancionador) administrativo, dado que, al igual que ocurre con la responsabilidad penal, la de carácter administrativo busca apreciar que el resultado reprochable no sea ajeno al servidor público, sino que debe estar necesariamente ligado al

que debió prever y cometió, por lo cual, debe responder por él, como derivación de su propia conducta.”

2.2.2 SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad administrativa los servidores públicos, los cuales se encuentran señalados en nuestra Carta Magna, en su artículo 108 que a la letra dice:

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.

Si nos vamos a una definición doctrinaria en el libro de Sergio Monserrit, considera que el servidor público “*es aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto que figure en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo cargo o comisión*

*en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.*⁶⁴

Es decir, que a partir del nombramiento otorgado por el ente administrativo al que es adscrito el ahora servidor público, se ve obligado a procurar y salvaguardar durante su desempeño los valores y principios establecidos tanto en la Constitución, las leyes administrativas vigentes, así como dependiendo de la secretaria, u órgano administrativo en el que labora también deberá respetar su reglamento interno, ya que si no lo hace así, estaría incurriendo en una omisión en sus funciones y que por ende se iniciaría un procedimiento de responsabilidad administrativa, el cual puede ser por falta grave o no grave, ya dependerá el tipo y grado de la omisión.

⁶⁴ Monserrit Ortiz Soltero, Sergio, *“Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”*, Porrúa, México, 1999, p. 5.

A lo que, es menester señalar la siguiente jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación la cual es aplicable al servidor público cuando los antes mencionados faltan a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, por lo cual podemos aplicar la siguiente tesis, donde el rubro y texto dice:

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PARA EFECTOS DE ESA MATERIA DEBEN CONSIDERARSE LAS SANCIONES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO EN UN SENTIDO AMPLIO.”⁶⁵ Conforme al artículo 113

⁶⁵ Novena Época Núm. de Registro: 179468 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tesis Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXI, Enero de 2005 Materia(s): Administrativa Tesis: I.7o.A.346 A Página: 1848

de la Constitución Federal, las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos deben determinar sus obligaciones, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. El propio precepto normativo establece también que ese tipo de ordenamientos jurídicos deben prever las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. De ese modo, en aquellos casos en que la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los

Servidores Públicos, empleen la leyenda "sanciones administrativas", ésta debe entenderse referida a las sanciones disciplinarias como medida correctiva impuesta por el órgano de gobierno competente legalmente para ese efecto, a través de la cual la administración pública protege su orden interno y salvaguarda los principios enunciados que regulan los servicios encomendados a los distintos órganos de gobierno.

Que de manera concatenada podemos hacer mención de la siguiente tesis jurisprudencial, la cual hace referencia al sobre procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos:

***“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE
LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OBJETIVO***

DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.⁶⁶ Los actos de investigación sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, son actos administrativos de control interno que tienen como objetivo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, sin que estén desprovistos de imparcialidad, si se toma en cuenta que la función pública, que necesariamente se realiza por individuos, responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina que el Estado vigile que su desempeño corresponda a los intereses de la colectividad; de ahí que se establezca un órgano disciplinario capaz de

⁶⁶ Novena Época Núm. de Registro: 185655 Instancia: Segunda Sala Tesis Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo XVI, octubre de 2002 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a. CXXVII/2002 p. 473.

sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conductas que la ley impone; asimismo, la determinación que tome dicho órgano de vigilancia y sanción, se hará con apoyo tanto en las probanzas tendientes a acreditar su responsabilidad, como en aquellas que aporte el servidor público en su defensa, según se desprende de la lectura de los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pudiendo concluir con objetividad sobre la inexistencia de responsabilidad o imponer la sanción administrativa correspondiente, esto es, la investigación relativa no se lleva a cabo con el objetivo indefectible de sancionar al servidor público, sino con el de determinar con exactitud si cumplió o no con los deberes y

obligaciones inherentes al cargo y si, por ende, la conducta desplegada por éste resulta compatible o no con el servicio que se presta.”

2.3. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y SU JURISPRUDENCIA

La palabra jurisprudencia proviene del latín iuris prudentia, la cual puede entenderse como ciencia del derecho, conjunto de sentencias de los tribunales y doctrina que contienen, o como criterio sobre un problema jurídico establecido por una pluralidad de sentencias concordes.⁶⁷

INTERPRETACIÓN Y JURISPRUDENCIA.⁶⁸

Interpretar la ley es desentrañar su sentido y

⁶⁷ Real Academia Española, “*Diccionario de la lengua española*”, Tomo II, 21^a. ed., Madrid Calpe, 1992, p. 1215.

⁶⁸ Registro digital: 260866 Instancia: Primera Sala Sexta Época Materias(s): Común Fuente: Semanario Judicial de

por ello la jurisprudencia es una forma de interpretación judicial, la de mayor importancia, que tiene fuerza obligatoria según lo determinan los artículos 193 y 193 bis de la Ley de Amparo reformada en vigor, según se trate de jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o a través de sus Salas. En síntesis: la jurisprudencia es la obligatoria interpretación y determinación del sentido de la ley, debiendo acatarse, la que se encuentra vigente en el momento de aplicar aquella a los casos concretos, resulta absurdo pretender que en el período de validez de una cierta jurisprudencia se juzguen algunos casos con interpretaciones

la Federación. volumen XLIX, Segunda Parte, p. 58 Tipo: Aislada.

ya superados y modificados por ella que es la única aplicable.

La jurisprudencia, es entendida como propuestas reiteradas por un mismo tribunal a través de sus resoluciones,⁶⁹ lo que constituye uno de los elementos más destacados para la evolución del derecho administrativo sancionador, ya que como señala Jaime Ossa:⁷⁰

“No se puede intentar conformar un marco normativo hermético de los postulados reguladores de la actividad punitiva de la administración en forma que no brinde salida al

⁶⁹ Aclaramos el sentido que le otorgaremos a la acepción de “jurisprudencia”, ya que entendemos que este concepto puede comprenderse como criterios reiterados obligatorios, conjunto de resoluciones dictadas por un tribunal, precedentes, doctrina jurisprudencial, entre otros significados.

⁷⁰ Ossa Arbeláez, Jaime, op. cit., nota 4, p. 191.

desarrollo jurisprudencial, ni campo generoso a la especulación doctrinaria. Tanto la disposición de la norma como el derecho mismo deben converger a estructurar un orden jurídico ajeno a las meras compilaciones o catálogos legales, pues de lo contrario el derecho se reduciría a unas cuantas fórmulas etiquetadas.”

De acuerdo a la legislación vigente en nuestro sistema jurídico, la jurisprudencia habitualmente se crea mediante tres sistemas, los cuales son por reiteración, por unificación de criterios y en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; lo cual se encuentra establecido en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 216, 222, 225 de la Nueva Ley de Amparo.

De acuerdo al sistema de reiteración de criterios, se encuentra señalada en el numeral 222 de la Ley de Amparo vigente, en donde nos señala que se encuentra integrada por cinco sentencias resueltas en el mismo sentido, no interrumpidas por otra en contrario, y emitidas en un mismo órgano jurisdiccional.⁷¹

En relación por unificación de criterios, tiene la finalidad de preservar la unidad de interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional al decidir las tesis que deben de prevalecer como jurisprudencia obligatoria, cuando existen criterios divergentes sustentados por Tribunales Colegiados o por las Salas del Máximo Tribunal, en torno a un mismo problema legal, sin que se afecten las situaciones jurídicas concretas derivadas de

⁷¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XV, febrero de 2002, p. 41, tesis 2ª/J. 11/2002, Registro IUS 187,773.

las sentencias dictadas en los juicios en que se emitieron los criterios contradictorios.⁷²

En cuanto al reconocimiento de algunos de los principios y garantías referentes al Derecho administrativo, se ha dado mediante la interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia, con lo que nos indica que no hay o mejor dicho no existe un cabal conocimiento del tema por parte de algunos órganos del Estado, como lo es el legislativo.

Se expondrán algunos casos relevantes que introdujeron los primeros cimientos del Derecho administrativo sancionador en el país:

a) El principio de exacta aplicación de la ley, aprobado en la tesis de rubro:

⁷² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XVIII, julio de 2003, p. 27, tesis P.V/2003, Registro IUS 189,880.

“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”.⁷³*El criterio de referencia deriva de un juicio de amparo y en términos generales estableció que la marcada diferencia entre la naturaleza de las sanciones administrativas y las penales precisada en la*

⁷³ Novena Época; Registro digital: 188745; Instancia: Segunda Sala; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: 2a. CLXXXIII/2001; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. tomo XIV, septiembre de 2001, p. 718; Tipo: Aislada.

Constitución y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no significa que en el ámbito sancionador administrativo dejen de imperar los principios constitucionales que rigen en materia penal. Asimismo, estableció que el principio de la exacta aplicación de la ley (nullumcrime, sinelege y nullapoena, sine lege) constituye un derecho fundamental para todo gobernado en los juicios de orden criminal garantizado por el artículo 14 de la Constitución federal, 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 reconocimiento del principio de tipicidad en materia administrativa aprobado en las tesis de rubros:

“TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS”.⁷⁴*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*

⁷⁴ Jurisprudencia P./J. 100/2006, Registro digital: 174326; Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1667.

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.

Inclusive en el Estado de Chiapas, existe una jurisprudencia como antecedente, donde se hace notar que la autoridad transgrede el principio de tipicidad, la cual es la siguiente:

**“TIPICIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR. EL ARTÍCULO 12 DE LA LEY
DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE**

**OCOZOCOAUTLA DE ESPINOSA, CHIAPAS,
PARA 2006, QUE REMITE ERRÓNEAMENTE A
DIVERSO PRECEPTO PARA CONOCER LA
INFRACCIÓN, TRANSGREDE AQUEL
PRINCIPIO”.**⁷⁵ *El citado precepto legal, al
establecer que la autoridad municipal impondrá
una multa equivalente a 100 días de salario
mínimo general vigente en el Estado de
Chiapas a quienes cometan las infracciones
que prevé el artículo 9o. de la Ley de Hacienda
Municipal para la entidad, viola los principios de
legalidad y tipicidad contenidos en el artículo
14, tercer párrafo, de la Constitución Política de
los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que
no señala con precisión cuál es la infracción*

⁷⁵ Jurisprudencia P./J. 101/2006, Registro digital: 174327 Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1666.

que se sancionará con la multa indicada. Lo anterior es así, ya que el artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ocozocoautla de Espinosa, Chiapas, para el ejercicio fiscal 2006, que se encuentra ubicado en el capítulo VI "Impuesto sustitutivo de estacionamiento", no guarda relación alguna con el indicado numeral 9o., pues éste se refiere a las características, condiciones, términos y plazos para el pago del impuesto predial cuando se trate de predios o construcciones no registrados, pero no a las infracciones que pudieran derivar del incumplimiento en el pago del impuesto sustitutivo de estacionamiento o, en general, al incumplimiento de alguna obligación relacionada con la previsión de espacios de estacionamiento en los inmuebles

en el Municipio citado; de ahí que la remisión que hace el mencionado artículo 12 no es correcta, pues con ella no se conoce de manera precisa cuál es la conducta que constituye la infracción.

- c) La aplicación de principios y garantías del derecho penal en materia de infracciones fiscales aprobado en la tesis de rubro:

“LAS INFRACCIONES FISCALES SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y POR LAS GARANTÍAS DEL DERECHO PENAL, EN LO QUE RESULTEN APLICABLES”.⁷⁶*Las infracciones fiscales constituyen la vulneración*

⁷⁶ Novena Época, Registro: 173256; Instancia: Primera Sala; Materia(s): Administrativa Tesis: 1a. XXVII/2007 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. tomo XXV, febrero de 2007, p. 652 Tipo: Aislada.

del conjunto de normas que regulan el cumplimiento de las obligaciones fiscales, mientras que las violaciones fiscales se refieren a los preceptos que impongan deberes formales o sustanciales, por lo que su única diferencia se encuentra en la sanción aplicable, ya sean penas pecuniarias o privativas de libertad, lo cual determina que se esté en presencia de una infracción o de un delito. En esta línea de ideas, resulta evidente que las sanciones establecidas en el Código Fiscal de la Federación para el incumplimiento de una obligación formal o sustancial guardan una gran similitud con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; de lo que se sigue que la infracción fiscal propiamente establecida por el legislador

por el incumplimiento de las obligaciones formales debe atender a los principios del derecho administrativo sancionador y, en la medida que resulten aplicables a las garantías del derecho penal.

Como podemos observar el Derecho administrativo sancionador, en este trabajo es referente a los servidores públicos que integran a la Administración pública, sin embargo se encuentran diversos ámbitos de aplicación, pues incluye la iniciativa privada, las iglesias, el Estado, el legislativo, el Poder Judicial, la comunidad internacional, lo que da lugar a la existencia de la administración privada, la administración eclesiástica, la administración pública, sin embargo en este trabajo de investigación es importante aclarar que nos abocaremos a hablar de los servidores públicos dependientes del poder ejecutivo, es

decir, de las secretarías de gobierno, en este caso del Estado de Chiapas.

CAPÍTULO III

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CHIAPAS

SUMARIO

3.1. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS; 3.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR; 3.2.3. SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS; 3.2.4. LEY DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS

3.1. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La responsabilidad administrativa realizada por los servidores públicos según la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que esta surge porque falten a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y

eficiencia en la función de sus labores⁷⁷, esto está señalado de manera constitucional en el numerando 109 el cual a la letra dicen:

Artículo 109. *Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:*

[...]

III. *Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar*

⁷⁷ Tesis: P. LX/96, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, Abril de 1996, p. 128, rubro: “RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones 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. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Es entonces derivado de lo anterior, podemos decir que el fin de la responsabilidad administrativa, es sancionar las conductas que van en contra de la administración de la función pública, originada por la falta de acuciosidad de sus deberes como servidor público, que dicha sanción se

hace efectiva mediante la potestad disciplinaria de la Administración.

Gabino Fraga reitera que la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, mismo que puede ser de orden civil, de orden penal, o de orden administrativo. *“Dicho de otra forma, cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse además una responsabilidad civil o penal”*⁷⁸, pudiendo ser sancionables todas de manera independiente por la autoridad competente.

Es entonces que, se ha buscado que los trabajadores en este caso del Estado estén sujetos a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la

⁷⁸ Fraga, Gabino, *“Derecho Administrativo”*, Vigésimo tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1984, p. 169.

función pública debido a la particular situación que presentan y cuando en el ejercicio de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, provocan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, que van de acuerdo a los órganos que intervienen, al régimen legal aplicable, a los procedimientos para su aplicación, y a la jurisdicción cuya competencia corresponde.

El mismo J. Jesús Orozco Henríquez, en los comentarios que hace en torno a las responsabilidades de los servidores públicos, en la colección "*Derechos del Pueblo Mexicano*", Tomo X, opina que *"el establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido una preocupación constante en todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo Estado de Derecho para evitar el abuso del poder. La aspiración de los*

*mexicanos en este sentido se ha reflejado, con mayor o menor acierto, en todos y cada uno de los ordenamientos constitucionales que desde nuestra lucha por la independencia nos han regido, a fin de lograr el eficaz desempeño de los deberes inherentes a sus respectivos cargos.*⁷⁹

Podemos señalar la siguiente jurisprudencia donde nos menciona que, según la ley de responsabilidades de administrativas de los servidores públicos, no se viola la garantía de audiencia si este es llamado a comparecer de manera personal por ser parte del procedimiento administrativo:

**“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL
ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY
FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA**

⁷⁹ Ibid, p. 688.

GARANTÍA DE AUDIENCIA.⁸⁰ *En la parte que interesa respecto a la comparecencia del presunto responsable a la entonces garantía de audiencia señala: "... Ahora bien, la exigencia de que el servidor público comparezca personalmente obedece a la naturaleza del procedimiento administrativo de responsabilidad, al que por ser parte del derecho administrativo sancionador y constituir una manifestación de la potestad sancionadora del Estado, le son aplicables los principios del derecho penal que este último ha desarrollado, en lo que le sean útiles y pertinentes, mientras*

⁸⁰ Registro digital: 170193; Instancia: Segunda Sala; Novena Época; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: 2a. VII/2008; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 733; Tipo: Aislada

*no se opongan a la imposición de las sanciones administrativas, entre los que se encuentra el relativo a que en el proceso penal no se admite representación para el efecto de que el inculpado responda por los actos u omisiones ilícitos que se le atribuyan, por lo cual la obligación de comparecer en el proceso y de cumplir con la pena que en su caso se imponga es personal e insustituible, como lo sostuvo el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. XXIII/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 125, con el rubro: **“PROCESO PENAL. LA OBLIGACIÓN DE COMPARECER A ÉL ES PERSONALÍSIMA E INSUSTITUIBLE”**; lo que es aplicable al*

procedimiento previsto en la ley de responsabilidades precisada, al seguirse éste contra los sujetos de tal ordenamiento, en relación con hechos propios, vinculados con actos u omisiones individualmente considerados que se les atribuyan y que puedan llegar a constituir infracciones a las obligaciones de los servidores públicos previstas en el cuerpo normativo de mérito, en concordancia con los principios establecidos en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

No debemos dejar pasar que cada servidor público, al cometer la infracción, y este es investigado por dicha causa, tiene el derecho fundamental a la garantía de audiencia, es decir, la oportunidad de defenderse, de aportar pruebas dentro de dicho procedimiento que se

esté llevando en su contra, ante esto es aplicable la siguiente jurisprudencia, cuyo texto y rubro mencionan lo siguiente:

“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.”⁸¹*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*

⁸¹ Registro digital: 2006590; Instancia: Pleno; Décima Época; Constitucional, Administrativa; Tesis: P./J. 43/2014 (10a.); Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, página 41; Jurisprudencia.

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.”

3.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

En el idioma español, el verbo administrar proviene del latín *ad*, traducible como *hacía*, en sentido de movimiento, y *ministrare*, compuesto de *manus* (mano) y *trahere* (traer), por tanto *ad manus trahere* puede interpretarse como servir, ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa. Administración, según Isaac Guzmán Valdivia “Es la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados”.

El maestro Jorge Olivera Toro citando al tratadista Herbert A. Simón Donald señala que cuando dos hombres se ayudan a mover una piedra que ninguno de los dos puede mover por sí solo, han aparecido los rudimentos de la administración, toda vez que existe un propósito y hay una acción conjunta; y que por eso la administración puede definirse como “las actividades de grupos que cooperan para alcanzar determinados objetivos”.⁸²

El tratadista Serra Rojas, siguiendo el pensamiento de Georges Langrond señala que *“La administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz,*

⁸² OLIVERA TORO, Jorge. *“Manual del derecho administrativo”*, 1ª ed., México, Editorial Jurídica Mexicana, 1963, p.1.

con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas.”⁸³

Siguiendo al tratadista Bielsa, citado en la Enciclopedia Jurídica Omeba, se puede decir que “administración” es ante todo *“organización y administrar en el sentido común del vocablo, es ordenar económicamente los medios de que dispone y usar convenientemente de ellos para proveer a las propias necesidades”*.⁸⁴

Para robustecer y complementar el significado de Administración pública, podemos entender que es *“aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que*

⁸³ Serra Rojas, Andrés, *“Derecho administrativo”*, 6ª. ed. México, Porrúa, 1974, p. 47.

⁸⁴ Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Driskill, 1979, Tomo I, p. 483.

se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa y desde el punto de vista formal y material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos.”⁸⁵

Existe otro concepto sobre administración pública expresado por el tratadista Miguel Acosta Romero, señala que la Administración pública es *“la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos*

⁸⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *“Diccionario Jurídico Mexicano”*, 13^a. ed., México, 1999, Tomo A-CH, p. 107.

*personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.*⁸⁶

La administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado. Tal aseveración es aplicable a todas las organizaciones de dominación que se han sucedido en la historia de la humanidad, pero para nuestro caso, es suficiente con ceñirnos al Estado tal y como lo denominó Maquiavelo tiempo atrás: *“los estados y soberanías que han existido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados”*.⁸⁷

⁸⁶ Acosta Romero, Miguel, *“Teoría general del derecho administrativo”*, 3ª. ed., México, Porrúa, 1979, p. 60.

⁸⁷ Maquiavelo, Nicolás. *“El Príncipe. Obras Políticas.”* La Habana, Editorial de Ciencias Sociales. 1971 (1532). p. 305.

Max Weber, atento a esta dificultad, optó por conceptualizar al Estado con base no en sus funciones o finalidades, sino con fundamento en su medio específico: la fuerza física territorialmente monopolizada.⁸⁸ Sin embargo, la administración pública desafía esa imposibilidad, y encuentra su definición agrupando las acciones primigenias y principales que el Estado realiza para dar continuidad y desarrollar a la sociedad.

3.2.3. SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El maestro García de Enterría define a la sanción administrativa como el *“mal infligido por la Administración*

⁸⁸ Weber, Max. *“La Política como Vocación”*. México, Revista de Ciencias Políticas y Sociales. Año V, núms. 16 y 17. 1959. pp. 243-244.

a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal”.⁸⁹

La administración pública a través de los Entes facultado según su competencia según el artículo 9 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas⁹⁰, está facultada para imponer sanciones, las

⁸⁹ García de Enterría, Eduardo, *“El problema jurídico de las sanciones administrativas”*, Argentina, 2011, disponible en: <http://www.jussantiago.gov.ar/jusnueva/centrounico/2011/octubre/Garcia-de-Enterria-sanciones.RTF>

⁹⁰ Artículo 9. En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley: I. La Secretaría de la Contraloría General. II. Los Órganos Internos de Control. III. El Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado. IV. El Tribunal de Justicia Administrativa. V. Tratándose de las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos del Poder Judicial, será competente para investigar e imponer las sanciones que correspondan, el

cuales son resultantes de un acto ilícito administrativo, realizado por los mismos servidores públicos, entre las sanciones que pueden ser aplicadas tanto en faltas no graves como en faltas graves se encuentran, la multa, la amonestación pública o privada, inhabilitación, destitución por mencionar algunas, las cuales encontramos en los artículos 75 y 79 respectivamente en la Ley de

Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia del Estado, conforme al régimen establecido en los artículos 74 y 110 de la Constitución Local, en el Código de Organización del Poder Judicial y en su reglamentación interna correspondiente. Lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos. VI. Los Municipios.

Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas.⁹¹

⁹¹ Artículo 75. En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal, la Secretaría o los Órganos Internos de Control, impondrán las sanciones administrativas siguientes: I. Amonestación pública o privada. II. Suspensión del empleo, cargo o comisión. III. Destitución de su empleo, cargo o comisión. IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas. La Secretaría y los Órganos Internos de Control podrán imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas en este artículo, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la trascendencia de la Falta Administrativa No Grave. [...]; Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de Faltas Administrativas Graves, consistirán en: I. Suspensión del empleo, cargo o comisión. II. Destitución del empleo, cargo o comisión. III. Sanción económica. IV.

En el caso que nos ocupa dentro de la Administración pública son la Secretaría⁹² y los Órganos Internos⁹³ de Control los que podrán imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas de la Ley en

Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.
[...]

⁹² Como Secretaría entendemos a la Secretaría de la Contraloría General, como la Unidad Administrativa encargada de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno de los entes públicos integrantes de la Administración Pública Estatal.

⁹³ Órganos Internos de Control podemos entender a la Secretaría de la Contraloría General, a las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los Organismos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades administrativas.

mención, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la trascendencia de la Falta Administrativa No Grave, ya que si los servidores públicos dentro de sus funciones cometen actos ilícitos que son calificadas como faltas graves, las sanciones que resulten de esas faltas serán aplicadas por el Tribunal Administrativo del Estado de Chiapas.

La regularidad de la sanción administrativa ha sido la sanción penal como la especie de la función estatal punitiva cuyo tratamiento ha sido más desarrollado, la sanción administrativa, proveía un fuerte contexto de discrecionalidad y aun de no justiciabilidad de la actuación administrativa, lo cual comenta García de Enterría:

[...] la disposición estructural de un proceso administrativo dejaba en pie viejas técnicas del viejo derecho de policía que habían sido desmontadas desde la Revolución Francesa en

*el derecho penal y en el proceso que lo aplica; presunción de verdad carga de robar la inocencia al sancionado, ejecutoriedad inmediata del acto administrativo sancionador frente al carácter suspensivo de los recurso procesales contra la sentencias condenatorias*⁹⁴

Las sanciones administrativas que se encuentran reguladas dentro de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas, se reformaron a través del tiempo, siendo una de la importante el día 27 de mayo a través del *Diario Oficial de la Federación*⁹⁵, se

⁹⁴ Eduardo García de Enterría y Tomás R. Fernández, “*Curso de derecho administrativo II*”, 6ª. Ed., Civitas, Madrid, 1999, p. 167 y ss.

⁹⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los

*realizaron diversas reformas, adiciones o derogación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente a 14 artículos, donde destacan cuatro: **la primera** de estas señala que debe realizarse la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, en base al artículo 113 de la nuestra Carta Magna, por lo que en el artículo cuarto transitorio de dicho decreto se previó que las Legislaturas de los Estados expidieran las leyes y realizaran las adecuaciones normativas necesarias a su marco legal, ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor de las Leyes Generales relacionadas con dicho Sistema, **la segunda**, es el reconocimiento de la facultad que tiene el Congreso para expedir las leyes que establezcan las bases del Sistema Nacional Anticorrupción en el artículo 73 Constitucional, **La tercera**,*

Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. De fecha 27 de Mayo de 2015.

*establece las responsabilidades de los servidores públicos y los particulares que incurran en actos de corrupción en los artículos 108, 109 y 114 Constitucionales. Y, por último, **la cuarta** reforma amplía y fortalece las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación en el artículo 79 Constitucional.*

A través de esta reforma tan importante fue creado el Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas, cuya finalidad es de prever un nuevo modelo institucional orientado a mejorar los procedimientos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, con mecanismos de asignación de responsabilidades basados en certeza, estabilidad y ética pública, con procedimientos de investigación sustentados en el fortalecimiento de las capacidades y la profesionalización de los órganos facultados para llevarlas a cabo, sin confundirlas con las funciones propias del control interno y la fiscalización.

Considerando la reciente reforma de la que fue objeto la Constitución Política Local, en la cual se establece la creación del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas, se consideró fundamental realizar la armonización legislativa en dicha materia, siendo una de las bases principales, la abrogación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chiapas, dando cabida a la expedición de una nueva Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas, la cual tiene por objeto retomar las bases, principios y procedimientos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, preservando los principios Constitucionales, con el fin de prevenir y en su caso, sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción de servidores públicos y los particulares; contemplando un catálogo que distingue a las conductas graves y no graves, aclarándose que la calificación de

*grave a las infracciones que señala el presente Decreto no ha sido caprichosa, sino producto de un análisis e identificación de los actos u omisiones en el servicio público que de manera considerable perjudican la buena marcha de las instituciones públicas, la correcta prestación del servicio público o, en general, que ofenden en mayor grado a la sociedad.*⁹⁶

La administración pública al aplicar sanciones a los servidores públicos, tiene que llevar un procedimiento administrativo en este caso, tal como lo señala en la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas, para así, poder ejercer su potestad sancionadora.

Debiendo la autoridad substanciadora velar dentro todo procedimiento administrativo los principios que enmarca la

⁹⁶ Véase: ley de responsabilidades administrativas.pdf (chiapas.gob.mx)

Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas en su numeral 111 que a la letra dice:

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.

En el artículo anterior, sobresale el principio de presunción de inocencia, el cual es un derecho fundamental de cada presunto lo cual les permite ver inocentes mientras no se demuestre lo contrario, esto consagrado en los artículos 14, 16, 19, 21 y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como nos dilucida la tesis jurisprudencial emitida por la Suprema Corte de Justicia

de la Nación, cuyo rubro dice ***PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CON MATICES O MODULACIONES.***⁹⁷, la cual se ha mencionado oportunamente en el subtema anterior, y que es lo que da margen al servidor público, para que hasta el fin del procedimiento se considere inocente, a lo que se señala que el derecho administrativo y el derecho penal, tiene una estrecha relación.

El procedimiento administrativo que señala la Ley en mención se encuentra en los artículos 111 al 119, lo que medularmente podemos señalar:

⁹⁷ Época: Décima Época Registro: 2006590 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 7, Junio de 2014, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 43/2014 (10a.) Página: 41

Artículo 112. El procedimiento de responsabilidad administrativa dará inicio cuando la Autoridad Substanciadora, en el ámbito de su competencia, admita el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

El artículo anterior podemos apoyarnos en la siguiente tésis jurisprudencial de observancia obligatoria, la cual el rubro y texto dice lo siguiente:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN LOS CASOS EN QUE LA AUTORIDAD HAYA SUSTANCIADO LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN CONFORME A LA LEY FEDERAL RELATIVA VIGENTE ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017, EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DEBERÁ CONCLUIR EN TÉRMINOS DE ESA MISMA NORMATIVA

(INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).⁹⁸*La Ley General de Responsabilidades Administrativas tuvo su origen en la creación de un sistema uniformado de combate a la corrupción –el cual inició con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015– y entró en vigor el 19 de julio de 2017; no obstante, de conformidad con el artículo tercero transitorio de su decreto de expedición, los procedimientos administrativos iniciados*

⁹⁸ Registro digital: 2020920 Instancia: Plenos de Circuito Décima Época Materias(s): Administrativa Tesis: PC.I.A. J/157 A (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 71, Octubre de 2019, Tomo III, página 3205 Tipo: Jurisprudencia

*antes de esta última fecha deberán concluir según las disposiciones aplicables vigentes a su inicio. Por otro lado, la citada ley general contiene diversas particularidades, como son: una clara distinción entre las **fases de investigación, de sustanciación y de resolución**; la existencia de la caducidad de la instancia; la posibilidad de confesar la responsabilidad para obtener una reducción de las sanciones; el reconocimiento del carácter de parte procesal al denunciante; la existencia de medios de impugnación contra decisiones preliminares y, de manera destacada, la exigencia de presentar un informe de presunta responsabilidad a cargo de la autoridad investigadora, en el que debe calificarse la gravedad de las conductas investigadas, lo cual*

determinará si el encargado de emitir la resolución es un órgano administrativo (para faltas no graves) o un tribunal de justicia administrativa (sobre faltas graves). Lo anterior evidencia una estrecha vinculación entre las diversas etapas adjetivas que, inclusive, están reguladas en un mismo libro de la ley, mientras que las actuaciones relacionadas con el citado informe son de tal relevancia que pueden dar lugar a la improcedencia del procedimiento, por una indebida determinación de la competencia o por la falta de elaboración de aquel informe. Así, la falta de regulación de estos aspectos en ordenamientos como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

pone de manifiesto que no solamente existen diferencias formales o respecto de derechos procesales, sino una verdadera incompatibilidad entre las etapas de investigación seguidas a partir de las leyes anteriores y el trámite instituido por la Ley General. En ese contexto, conforme a una interpretación funcional del artículo tercero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, el procedimiento al que hace referencia se debe entender iniciado con la fase de investigación, sólo para este efecto, de suerte que si el área encargada condujo ésta con base en un ordenamiento anterior a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el procedimiento debe concluir en términos de

la ley vigente a su inicio, para lo cual, en su caso, procederá la intervención de autoridades sustitutas de aquellas cuyas atribuciones fueron modificadas con motivo de la reforma integral en materia de combate a la corrupción.

Asimismo dentro de la administración pública, en sus Secretarías o bien en Sus Órganos Internos de Control, para iniciar un procedimiento administrativo hacia un servidor público que ha faltado a sus obligaciones, debe iniciar con la etapa de investigación⁹⁹ para así poder

⁹⁹ **Artículo 91.** La investigación por la presunta responsabilidad de Faltas Administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos.

Las denuncias podrán ser anónimas. En su caso, las autoridades investigadoras mantendrán con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones.

formar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, el cual está señalado en el artículo 113 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas¹⁰⁰, el cual nos dice lo siguiente:

Artículo 113. *La admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, interrumpirá los plazos de prescripción señalados en el artículo 74 de esta Ley y fijará la materia del procedimiento de responsabilidad administrativa.*

Junto con el artículo anterior podemos observar de una manera un poco más clara, sobre los plazos de prescripción, mediante la siguiente tesis jurisprudencial:

¹⁰⁰ Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas, Reforma Publicada Mediante Periódico Oficial número 122, Tomo III, de fecha 19 de agosto de 2020. Decreto número 261.

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LA FACULTAD SANCIONADORA CON RELACIÓN A LAS CONDUCTAS NO ESTIMABLES EN DINERO, ES EL INDICADO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 78 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA (REFORMAS PUBLICADAS EL 21 DE JULIO DE 1992 EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN).¹⁰¹*El artículo 78, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicado en el Diario Oficial de la Federación*

¹⁰¹ Registro digital: 179759 Instancia: Segunda Sala Novena Época Materias(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 186/2004 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, Diciembre de 2004, página 544 Tipo: Jurisprudencia.

el 31 de diciembre de 1982, establecía que "las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente: I. Prescribirán en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero...". Ahora bien, al reformarse la mencionada ley mediante Decreto publicado en el citado órgano de difusión oficial el 21 de julio de 1992, el legislador derogó la referencia expresa que se hacía a la responsabilidad no estimable en dinero, y en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente precisó que ello obedecía a que hay conductas que sin tener

repercusiones económicas pueden ser constitutivas de actos u omisiones graves. En consecuencia, la anterior derogación no significa que en los casos señalados la facultad sancionadora haya quedado sin plazo de prescripción para su ejercicio, sino que en la frase "en los demás casos" contenida en la fracción II del precepto legal referido quedan incluidas aquellas conductas no previstas en la fracción I, como sucede con las no estimables en dinero, resultando que la facultad para sancionarlas prescribe en tres años de conformidad con aquella fracción, sobre todo que la redacción de las fracciones I y II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no deja margen de discrecionalidad a las

autoridades sancionadoras para decidir el plazo de prescripción correspondiente, pues su regulación debe considerarse estricta, por lo que si la conducta infractora genera un impacto económico menor a diez veces el salario mínimo mensual vigente, la posibilidad de sancionarla prescribe en un año, de acuerdo con la primera de las fracciones señaladas; en cambio, conforme a la segunda, si la conducta produce un daño o beneficio mayor a esas diez veces de salario o no es cuantificable en dinero la facultad para sancionarla prescribe en tres años.

Sin embargo actualmente en marzo de 2022, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, realizó un criterio cuyo rubro dice: **“En Procedimientos de Responsabilidad Administrativa, la Prescripción de la Acción**

Sancionatoria se Interrumpirá con la Notificación a la Persona Servidora Pública de la Actuación Procesal que Genere Dicha Suspensión: Primera Sala”¹⁰²;

donde determinó que la prescripción de la acción sancionatoria (tres años para faltas no graves y siete para faltas graves) en los procedimientos de responsabilidad administrativa, se interrumpirá con la notificación al probable responsable de la actuación que genere esta suspensión, (calificación de la conducta, admisión del informe de presunta responsabilidad o emplazamiento), de manera que tenga plena certeza de cuál es la actuación que la genera y el momento en que ésta tuvo lugar, ya que dicho criterio proviene de la inconstitucionalidad del artículo 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, según el Amparo en

¹⁰² Véase:

<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6798> recuperado el 15 de marzo de 2022.

revisión 269/2021 a lo cual se concatena al artículo 74 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas, delibera la Suprema que es constitucional el actuar de los Órganos Internos de Control en este caso la Autoridad Investigadora, que no se le notifique al presunto, ya que legalmente no es parte del procedimiento como tal, ya que el presunto será parte del procedimiento hasta que sea admitido el informe de presunta responsabilidad, y se le sea notificado legalmente.

Dentro del procedimiento explicada de una manera sencilla, se componer de diversos momentos, que es como señalamos anteriormente, inicia con la autoridad investigadora, realizando la investigación de las presuntas faltas administrativas cometidas por los servidores públicos, concluida dicha investigación es presentando el informe de presunta responsabilidad administrativa, ante

la autoridad substanciadora, la cual debe admitir para así, dentro de sus facultades poder emplazar al presunto o presuntos responsables señalados dentro del mencionado informe, para realizar la audiencia inicial, en la cual se deben privilegiar los principios señalados en la Ley y referirse al presunto, como inocente hasta demostrarse lo contrario, posteriormente se inicia la fase de alegatos que acorde al artículo 59 de la Ley de Procedimientos administrativos para el Estado de Chiapas, en donde señala que deben de ser tomados en cuenta para que en el momento procesal oportuno la Autoridad Substanciadora dicte resolución, dando así por concluido el procedimientos administrativo antes el ente público; para dilucidar los términos o plazos en los que debe de versas dicho procedimiento administrativo hacemos referencia al artículo 208 de la Ley de Responsabilidades

Administrativas para el Estado de Chiapas, que a la letra dice:

Artículo 208.¹⁰³ *En los asuntos relacionados con Faltas Administrativas No Graves, se deberá proceder en los términos siguientes:*

- I. La Autoridad Investigadora deberá presentar ante la Autoridad Substanciadora el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la cual, dentro de los tres días hábiles siguientes se pronunciará sobre su admisión, pudiendo prevenir a la Autoridad Investigadora para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el informe.*

¹⁰³ Artículo 208 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas, Periódico Oficial número 122, Tomo III, de fecha 19 de agosto de 2020. Decreto número 261.

- II.** *En el caso de que la Autoridad Substanciadora admita el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, ordenará el emplazamiento del presunto responsable, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial, señalando con precisión el día, lugar y hora en que tendrá lugar dicha audiencia, así como la autoridad ante la que se llevará a cabo. Del mismo modo, le hará saber el derecho que tiene de no declarar contra de sí mismo ni a declararse culpable; de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio.*
- III.** *Entre la fecha del emplazamiento y la de la audiencia inicial deberá mediar un plazo no*

menor de diez ni mayor de quince días hábiles.

El diferimiento de la audiencia sólo podrá otorgarse por causas de caso fortuito o de fuerza mayor debidamente justificadas.

- IV.** *Previo a la celebración de la audiencia inicial, la Autoridad Substanciadora deberá citar a las demás partes que deban concurrir al procedimiento, cuando menos con setenta y dos horas de anticipación.*
- V.** *El día y hora señalado para la audiencia inicial, el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente, y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa. En caso de tratarse de pruebas documentales, deberá exhibir todas las que tenga en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitó mediante el acuse de*

recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudo conseguirlos por obrar en archivos privados, deberá señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos en los términos previstos en esta Ley.

VI. *Los terceros llamados al procedimiento de responsabilidad administrativa, a más tardar durante la audiencia inicial, podrán manifestar por escrito o verbalmente lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estimen conducentes, debiendo exhibir las documentales que obren en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitaron mediante el acuse de recibo correspondiente.*

Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudieron conseguirlos por obrar en archivos privados, deberán señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos.

VII. *Una vez que las partes hayan manifestado durante la audiencia inicial lo que a su derecho convenga y ofrecido sus respectivas pruebas, la Autoridad Substanciadora declarará cerrada la audiencia inicial, después de ello las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo aquellas que sean supervenientes.*

VIII. *Dentro de los quince días hábiles siguientes al cierre de la audiencia inicial, la Autoridad Substanciadora deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde*

deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo.

- IX.** *Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, la Autoridad Substanciadora declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes.*
- X.** *Una vez transcurrido el periodo de alegatos, la Autoridad Resolutora del asunto, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles, cuando la complejidad del asunto así lo*

requiera, debiendo expresar los motivos para ello.

- XI.** *La resolución deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciantes únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.*

No obstante, no todo castigo impuesto por la Administración Pública es verdaderamente una sanción, sino que para que una determinada actuación administrativa sea considerada sanción, el castigo impuesto debe consistir en *“una restricción de derechos que tenía previamente el sancionado, que sea adecuada al mal causado, que tenga finalidad disuasoria de futuros*

*incumplimientos y muy especialmente, que se imponga en retribución del incumplimiento.*¹⁰⁴

3.2.4. LEY DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS

Con fecha 18 de Julio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las

¹⁰⁴ De Fuentes Bardaji, Joaquín et. al., *“Manual de Derecho Administrativo Sancionador”*. Tomo 1, segunda edición, España, Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, 2009, p. 79.

autoridades competentes, prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

La impunidad es un concepto más amplio, pues considera todo caso en el cual una conducta indebida no recibe la consecuencia legal prevista a dicho efecto. En este entendimiento amplio, la impunidad en México es simplemente altísima. A esto se suma (o precede), el grave problema de corrupción que enfrenta nuestro país, el cual ha llevado a que ocupemos el lugar 135 de 180, en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) del año 2017. Como señala María Amparo Casar *“lo que sabemos desde la investigación académica y periodística es que la corrupción es sistémica, que la impunidad es una regla*

*que admite pocas excepciones y que sus costos son gravísimos para el país.*¹⁰⁵

La relevancia de la impunidad, administrativa y general, y la cuestión de cómo atenderla, hace necesario que se explique y conozca el sistema enfocado en dicho fin: el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Si bien no está planteado como objetivo principal, una de las finalidades del SNA es reducir la impunidad en la administración pública.¹⁰⁶ Así, el SNA busca establecer

¹⁰⁵ María Amparo Casar, *“La sombra de las instituciones”*, en Héctor Aguilar Camín (coord.), *¿Y ahora qué? México ante el 2018*, 1a. ed., Debate, México, 2017, p. 24.

¹⁰⁶ El análisis de las distintas iniciativas y debates alrededor del sistema permiten concluir que el SNA considera como fenómenos íntimamente ligados la corrupción y la impunidad, a partir de lo cual no es posible atender aisladamente uno ni otro. Se recomienda consultar la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en <http://legislacion.scjn.gob.mx> .

las bases para la emisión de políticas públicas integrales¹⁰⁷ de combate a la corrupción y la impunidad, a la vez que pretende institucionalizar medidas concretas para sancionar efectivamente las conductas ilícitas.

Podemos entender al Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas¹⁰⁸, a la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. En torno al marco de transformación de un buen gobierno eficiente y de resultados, es necesario, que en la administración pública estatal, se generen soluciones en

¹⁰⁷ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 2.

¹⁰⁸ Artículo 3 fracción XXVII. de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas.

el buen manejo de sus recursos y más eficacia en el logro de sus propósitos; estableciendo objetivos específicos y creando acciones que fortalezcan el marco jurídico local, para alcanzar mayores niveles de productividad en la gestión pública estatal, y generando a la ciudadanía la seguridad de que las actuaciones administrativas están debidamente reguladas. El combate a la corrupción, la impunidad, y a la rendición de cuentas, es una de las mayores prioridades del actual Gobierno, puesto que a través de estas acciones se logra alcanzar un mayor índice de desarrollo e inversiones en el Estado, lo cual permite proteger en mayor medida los derechos humanos, así como a las instituciones democráticas al asegurar que los recursos públicos se sigan aplicando para el desarrollo y el bienestar de sociedad, logrando con ello una capacitación y actualización de forma permanente a los servidores públicos, con apego al marco jurídico,

promoviendo las debidas actualizaciones que ejerzan un mejor proceso de actuación en el servicio público, acorde con los requerimientos de la ciudadanía para lograr una relación armónica entre el gobierno y ésta, la cual dará pauta para atacar ese fenómeno tan complejo que tanto ha dañado a nuestra sociedad en todas sus facetas. México en el año 2004, ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la cual compromete a los Estados Parte a adoptar medidas preventivas, de combate y de sanción a una serie de actos de corrupción en los ámbitos público y privado. También propone la tipificación de conductas como el enriquecimiento ilícito y establece la obligación de los gobiernos cooperar recíprocamente en materia de extradición y de asistencia jurídica. La Convención establece un mecanismo para la devolución al país de origen de los bienes producto de actos de corrupción,

transferidos al exterior. La reforma Constitucional, en el mes mayo de 2015¹⁰⁹, señala en su artículo 113, que el Sistema Nacional Anticorrupción, es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y de hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto el Sistema Nacional¹¹⁰ contara con un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana, y se sujetará en términos de la ley respectiva. El objetivo de la reforma Constitucional es el de evitar que siga existiendo una

¹⁰⁹ Decreto mediante el que se reforman, modifican, adiciona y derogan los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 de la CPEUM, Diario Oficial de la Federación, del 27 de mayo de 2015.

¹¹⁰ Artículo 6º de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas.

fragmentación y dispersión de los órganos reguladores y de revisión, mismos que están facultados para garantizar la transparencia y el correcto ejercicio de los recursos públicos. A fin de establecer los mecanismos entre los tres niveles de gobierno, así como formar las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas, la emisión de políticas integrales, instauración de directrices básicas que definan la coordinación de criterios en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción. Así como también indica que las Entidades Federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. La diferencia que se marca en esta reforma es que si bien el SNA no es el primer intento que se implementa en

México contra la corrupción y la impunidad,¹¹¹ sí es la primera vez que se encara oficialmente el problema de la corrupción con estándares de buen gobierno y enfocándose en la prevención y no nada más en las sanciones.¹¹²

Con lo que podemos señalar claramente en el artículo 2 de la mencionada Ley que a la letra dice:

¹¹¹ Aunque normalmente se suele referir como fecha de inicio de este esfuerzo a la “renovación moral” propuesta por Miguel de la Madrid en 1982, existe un documento del PNUD que se considera como pauta para la reforma constitucional de 1976 en <http://www.latinamerica.undp.org/>.

¹¹² Ana Elena Fierro, *“Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza”*, 1a ed., FCE, México, 2017, p. 96.

Artículo 2.¹¹³- *El Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas, establecerá con los Entes Públicos, acciones que generen confianza a la población en general para fomentar una cultura de responsabilidad, participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y acciones en el combate a la corrupción en la Entidad, constituyendo los objetivos siguientes para:*

I. Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción de todos los Entes Públicos.

II. Establecer y en su caso implementar las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas

¹¹³ Artículo 2° Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas, reforma publicada mediante P.O. Núm. 095 de fecha 01 de abril de 2020, decreto 204.

administrativas, las cuales serán acordes con las del Sistema Nacional Anticorrupción.

III. *Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos.*

IV. *Definir las directrices básicas para la coordinación de las autoridades competentes, para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción.*

V.*Regular la organización y funcionamiento del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas, el Comité Coordinador y la*

Secretaría Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes.

VI. *Establecer las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Consejo de Participación Ciudadana.*

VII. *Fomentar y difundir la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos.*

VIII. *Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todos los Entes Públicos establezcan políticas eficaces de ética*

pública y responsabilidad en el servicio público.

IX. *Establecer los mecanismos del Sistema Estatal de Fiscalización.*

El Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno del Estado competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Lo que conlleva a que los servidores públicos se encuentren normados y vigilados por una ley y por un comité más, el cual este último es el responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas, teniendo bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la

corrupción, para que lleven a cabo los servidores públicos.

Aportaciones

- La investigación busca ofrecer una explicación racional que permite comprender el diseño normativo del régimen sancionador de los servidores públicos estatales en Chiapas, y lo complicado de esta explicación radica en los vertiginosos cambios normativos que en la materia se vienen produciendo en los últimos años y que, por tanto, exigen de dicha explicación racional para no perder de vista el origen y evolución del sistema.
- Se debe considerar establecer un régimen jurídico conforme, es decir, definir de una manera más clara las faltas administrativas y se da la oportunidad de que los servidores públicos no incurran en faltas administrativas que conllevaría iniciarles un procedimiento administrativo sancionador.

- Lo que se busca es que tanto los servidores públicos de la función pública, como las leyes y/o reglamentos que los regulan vayan en armonía, que aunque el diseño jurídico se ha venido fortaleciendo a través de una serie de instituciones (leyes, órganos, conceptos, entre otros) buscando inhibir conductas antijurídicas o, en su caso, la imposición efectiva de sanciones a los funcionarios responsables, no es suficiente,
- Metodología del Derecho administrativo se buscar analizar dentro de su sistema el encaje del diseño normativo aplicable para confrontarlo con determinaciones jurisdiccionales.

Conclusiones

- El Derecho administrativo en México fue superando diferentes etapas, hasta llegar como hasta hoy lo conocemos, si no hubiera existido la influencia francesa.
- Para que pueda afirmarse la existencia de esa rama del Derecho en un Estado determinado, se requiere que esas normas constituyan un cuerpo especial y diferente de las que regulan la actividad de los gobernados.
- El Derecho administrativo, como rama especializada del Derecho público, es una concepción y creación del Derecho francés.
- El Derecho administrativo es una rama del Derecho que cae en el ámbito del Derecho público, siendo una rama relativamente nueva, en relación con ramas más

antiguas como lo son el Derecho civil y Derecho penal.

- A diferencia del Derecho administrativo francés, que es jurisprudencial, nuestro Derecho administrativo es legislativo.
- Las instituciones administrativas mexicanas son obra del legislador. Ni la jurisprudencia ni la costumbre tienen la fuerza determinante en esta rama del Derecho.
- El Derecho administrativo es el conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativas a la administración pública de los Estados en su interconexión sistemática, en búsqueda de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo.

- Servidor público doctrinalmente concluimos que es aquel que presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral, con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquél.
- La creación de las leyes, se da a través de tres aspectos que son los formales, reales e históricas.
- Concluimos que el Derecho administrativo está en construcción y que cuyas bases han sido desarrolladas por la doctrina y algunos tribunales y cortes constitucionales, como el de España, Colombia y recientemente la de México.
- Es preciso señalar que los principios aplicados al Derecho administrativo, son adoptados de la materia, ya que esta última es la que más se ha desarrollado a lo largo del tiempo.

- La responsabilidad de los servidores públicos se origina al transgredir alguno o algunos de los principios que están regulados dentro de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha venido manifestando y creando jurisprudencia concernientes a la regulación de las actividades de los servidores públicos.
- La Administración pública, podemos entender que es “aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa”.
- Dentro de la investigación se define a la sanción administrativa como el “mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal”.

Conclusión general

Como conclusión entendemos que el Derecho administrativo es un conjunto de normas destinadas a regular la actividad del Poder ejecutivo. Ahora bien analizamos que el surgimiento del Derecho administrativo en México, se dilucido en el siglo XIX, puesto que en ese momento se vio clara la autonomía y especificidad del objeto de estudio, ya que es en ese preciso periodo donde salen a resaltar las primeras obras donde se habla del Derecho administrativo como tal, con esto podemos decir que nuestro Derecho administrativo es legislativo, es decir, son a través de leyes, creadas por los legisladores, ya que en materia jurisprudencial aún México se encuentra en proceso y son muy pocos aspectos que esta cubre sobre el Derecho administrativo.

Ahora bien no podemos dejar pasar que el fin del presente trabajo de investigación, se realizó con el afán de dar a conocer la regulación de las actividades específicamente de los servidores públicos que laboran dentro de la administración pública, entendiendo que los servidores públicos son los que están a servicio de los gobernados; siendo los primeros están se encuentran reguladas las conductas que los servidores públicos pudieran realizar en contra de las mismas leyes y reglamentos expedidos por los legisladores.

Asimismo el Derecho administrativo sancionador, es creado para salvaguardar a los gobernados, por las conductas que puedan realizar los servidores públicos, dicha rama del Derecho nos sirve para la posibilidad jurídica en la imposición de sanciones a los servidores públicos, que infringen las disposiciones regulativas; las cuales pueden ser civil, penal, política y administrativa, en

su caso nuestro objetivo fue únicamente la responsabilidad administrativa, que debemos entender que es la facultad punitiva del Estado, con lo que los servidores públicos deben seguir los principios que rigen a dicha materia,

Con esto el derecho administrativo sancionador decimos que llega a su fin, ya que mediante un procedimiento enmarcado en las leyes de esta rama del Derecho, sanciona o finca responsabilidad administrativa a los servidores públicos cuando estos realizando conductas atípicas a las señaladas, las sanciones son apoyas en las Leyes especializadas a la materia, y ahora también apoyándonos e la Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dentro de la responsabilidad administrativa por los servidores públicos, se estableció que es por faltar a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y

eficiencia dentro de las labores diarias, nos sirvió conocer los fundamentos jurídicos, tanto de la Carta Magna como de las demás leyes reglamentarias, las cuales tiene un procedimiento el cual se debe llevar para que pueda ser sancionado dicho servidor público.

El Derecho administrativo sancionador que tiene como finalidad sancionar a los servidores públicos vinculados con faltas administrativas graves y no graves, que se encuentran reguladas en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas.

En ese sentido, debemos de responder ante la serie de cambios que se han dado en el sistema jurídico mexicano con la finalidad de sancionar la corrupción de los servidores públicos, creándose nuevas figuras jurídicas, entre ellas se destacan: las autoridades investigadoras, substanciadoras y resolutoras.

Las anteriores aseveraciones necesitan ser atendidas desde el procedimiento administrativo de responsabilidad en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, que se encuentra regulado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas, que esta última es el caso que nos ocupa, la cual prevé las disposiciones sustantivas, procesales y de ejecución para sancionar a aquellos servidores públicos que transgredan las disposiciones administrativas, y que estén vinculados con faltas administrativas graves y no graves, de esta manera es que el combate a la corrupción empezará a tener resultados.

Bibliografía

Por parte de la doctrina jurídica el material consultado está basado en:

- Acosta Romero, Miguel, *“Teoría General del Derecho Administrativo”*, 8a. Ed., México, Porrúa, 1988.
- Acosta Romero, Miguel, *“Teoría General del Derecho Administrativo”*, 3ª ed., México, Porrúa.
- Adriana de los Santos Morales, *“Derecho Administrativo I”*, Primera Edición: Red Tercer Milenio, 2012.
- Acosta Romero, M. (2001). *“Compendio De Derecho Administrativo”*. México: Porrúa.
- Béjar Rivero, L. J. (2007). *“Curso De Derecho Administrativo”*. Ciudad de México: Oxford.
- Chuayffet Chemor, Emilio. *“Derecho Administrativo”*, UNAM; México, 1983.

- Delgadillo Gutiérrez, L., & Lucero Espinosa, M. (2001). "Compendio de Derecho Administrativo". México: Porrúa.
- Fernández Ruiz, Jorge, "*Derecho Administrativo (Servicios Públicos)*", México, Porrúa, 1995.
- Galindo Camacho, M. (1995). "Derecho Administrativo. México, D.F.: Porrúa".
- González Amuchástegui, Jesús, "*Corrupción, democracia y responsabilidad política*", Edición digital a partir de Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, núm. 10, abril 1999.
- Jorge Jiménez Alonso, "*El Régimen Jurídico de los Servidores Públicos*", Revista 20, Octubre-Diciembre, 1994.
- Lares, Teodosio, "*Lecciones de Derecho Administrativo*", México, Imprenta De Ignacio Cumplido, 1852.

- Martínez Morales, Rafael I. *“Derecho Administrativo”*
1er Curso, Sexta Edición; Editorial Oxford, México
2012.
- Monserrit Ortiz Soltero, Sergio. *“Responsabilidades
Legales de los Servidores Públicos”*. Ed. Porrúa;
México, 1999.
- Mariano López Benítez, *“Naturaleza y presupuestos
constitucionales de las relaciones especiales de
sujeción”*, Civitas/Universidad de Córdoba, Madrid,
1994.
- Roldán Xopa, J. (2008). *“Derecho Administrativo”*.
México, D.F.: Oxford.
- Rodríguez Rodríguez, *Libardo*, *“Explicación de la
aparición del Derecho Administrativo”*, véase:
<https://carlosamador.droppages.com/pol%C3%ADtica/historia-del-derecho-administrativo>.

- Serra Rojas, Andrés, *“Derecho Administrativo”*. Primer Curso, 21a. Ed., México, Porrúa, 2000.
- Vedel, Georges, *“Derecho administrativo”*, Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980.
- Vélez García, Jorge, *“Los Dos Sistemas de Derecho Administrativo”*, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda, 1994.

Legislaciones

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma publicada DOF 28-05-2021.
- Convención Americana de los Derechos Humanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, Última reforma publicada en el Periódico Oficial No. 110, Decreto No. 0234, tomo III, de miércoles 24 de junio de 2020.

- Ley De Responsabilidades Administrativas del Estado de Chiapas, Reforma Publicada Mediante Periódico Oficial número 122, Tomo III, de fecha 19 de agosto de 2020. Decreto número 261.
- Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas, Publicado en el Periódico Oficial No. 095. Segunda, de 01 de abril de 2020, decreto número 204.
- Así como el material judicial disponible en el repertorio del Semanario Judicial de la Federación ([Www.Scjn.Gob.Mx](http://www.scjn.gob.mx))
- [WWW.SAPPIENS.COM/CASTELLANO/ARTÍCULOS/ADMINISTRACIÓN PÚBLICA/FUENTES DELDERECHO ADMINISTRATIVO](http://WWW.SAPPIENS.COM/CASTELLANO/ARTÍCULOS/ADMINISTRACIÓN_PÚBLICA/FUENTES_DELDERECHO_ADMINISTRATIVO).