



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO**

**“DERECHO CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO, ANALISIS
A LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS
DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS”**

**Tesis por Artículo Especializado para obtener el Grado de
Maestro en Derecho con Área Terminal en Justicia
Constitucional**

**Presenta
Licenciado en Derecho
David Velazquez Luna**

**Tutor Académico
M. en D. Luis Fernando Ayala Valdés**

**Tutores Adjuntos
Dr. en D. Nazario Tola Reyes
M. en D. Miguel Ángel Vega Mondragón**



Ciudad Universitaria, Toluca, Estado de México, junio 2020

ÍNDICE

I.	Oficios	2
II.	Índice	6
III.	Constancia de Registro de Protocolo	7
IV.	Protocolo	8
V.	Documento probatorio de recepción del trabajo, emitido por la Revista Ciencia Jurídica	13
VI.	Dedicatorias y Agradecimientos	14
VII.	Derecho Administrativo Constitucional, análisis a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios	16
VIII.	Bibliografía	38

PROTOCOLO

a) Objeto de estudio

El derecho administrativo sancionador como la forma de auto-regulación del Estado-servidores públicos establecido en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, nacido del artículo 109 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Hipótesis

Al sujetar a los particulares al derecho administrativo sancionador, vinculados con faltas administrativas graves, se violenta el principio *non bis in ídem* establecido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) Objetivo General

El fortalecimiento del nuevo sistema de Responsabilidades Administrativas a nivel Federal Estatal y Municipal, a través de un criterio teórico-jurídico que ayude a discernir en lo futuro violaciones a derechos fundamentales.

d) Objetivos específicos

- Establecer la naturaleza intrínseca del derecho administrativo sancionador y su ámbito de aplicación.
- Delimitar la definición de un servidor público de acuerdo a las normas jurídicas, así como los tipos de responsabilidades en las que incurren en su rol.

- Mediante un estudio crítico y comparativo determinar si los particulares son sujetos de una sanción administrativa derivado de un procedimiento por falta administrativas graves.
- Establecer la aplicabilidad de la Teoría del Delito al procedimiento de responsabilidad administrativa por faltas administrativas graves.
- Con base en una mirada prospectiva, consolidar algunas visiones integrales para justificar y evitar posibles cuestiones violatorias de derechos humanos relacionadas con el principio *non bis in ídem* establecido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

e) Bibliografía

- Trujillo, R. C. (1965). Derecho Penal Mexicano. México: Antigua Librería Robledo.
- Vasconcelos, F. P. (1982). Manual de Derecho Penal Mexicano. México: Porrúa.
- Villanueva, R. P. (1998). Teoría del Delito. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Senado de la Republica. (17 de marzo de 2016). Obtenido de Gaceta del Senado: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-04-14-1/assets/documentos/Inic_Ciudadana_Resp_Admvas_3_de_3.pdf
- Martínez, A. T. (2017). Teoría del Delito y Juicio Oral. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3982/7.pdf>
- Nieto, A. (2000). En el Derecho Administrativo Sancionador. Madrid: Tecnos.
- Gordillo, Agustín Alberto. Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas: Teoría General del Derecho Administrativo. - 1a ed. Tomo 8.- Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013.

Legislativas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- Ley General de Responsabilidades Administrativas
- Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios
- Código Penal del Estado de México.

f) Marco Teórico

Para Alfredo T. Calderón Martínez, considera que la estructura más eficaz para el estudio dogmático de los casos penales es la teoría pentatónica de cinco elementos, la cual se puede definir al delito como una conducta o hecho, típico, antijurídico, culpable y punible con su respectivo aspecto negativo. Para Pavón Vasconcelos (1982), de igual forma establece como elementos del delito la conducta, tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad y punibilidad.

Esta teoría pentatónica servirá de base en el derecho administrativo sancionador, cuando se esté frente a la comisión de actos u omisiones que sean consideradas como faltas administrativas graves, derivado de la similitud y, en su caso, igualdad en la hipótesis normativa.

g) Estado del conocimiento del objeto de estudio

El *ius punendi* del Estado se concentra en dos ramas del derecho, el administrativo y el penal, facultad sancionatoria que el poder Judicial se ha encargado de emitir varias interpretaciones (jurisprudencias y tesis aisladas) respecto a la similitudes entre el derecho sancionador (administrativo) y el derecho penal, pues es innegable el hecho de que, a la violación de una

norma previamente establecida corresponda una pena, sea o no corpórea. Sin embargo, la naturaleza de uno y otro son totalmente diferentes, así como los agentes activos de cada uno, por los roles que desempeñan tanto en la sociedad como en la organización del Estado.

h) Metodología general

Método deductivo-Inductivo: Se utilizaron estos dos métodos partiendo de lo general a lo particular para el caso de las responsabilidades administrativas aplicadas a los servidores públicos, así como de lo particular a lo general respecto a la aplicabilidad de la teoría del delito al analizar las hipótesis normativas que marca la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios y su posible alcance para con los particulares.

Método Explicativo:

Método histórico: El presente método se utilizó en el presente trabajo de investigación para determinar la naturaleza y el origen de la responsabilidad administrativa, así como la facultad de la autoridad para investigar, determinar y sancionar dichas conductas.

Método científico: Se utilizó este método, para realizar la investigación de manera sistematizada y ordenada, sobre todo se pretende obtener un análisis de resultados que pueda ser importante para sustentar la aplicabilidad del derecho administrativo sancionador para con los particulares y la posible violación a principio *non bis in ibídem* contenido en el artículos 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Método analítico: Se implementó este método para analizar en el procedimiento administrativo de responsabilidad, a fin de descomponer en sus partes éste y establecer un posible escenario respecto al alcance del

procedimiento de responsabilidad administrativa respecto a los particulares, discerniendo la solución a fin de evitar violaciones.

20/7/2020

Correo: DAVID VL - Outlook

Re: Solicitud de recepción de Artículo

revistacienciajuridica <revistacienciajuridica@ugto.mx>

Lun 20/07/2020 04:39 PM

Para: DAVID VL <dav_retro78@hotmail.com>

Estimado, Lic. Velázquez Luna:

Agradecemos su comunicación. Acuso el recibo de su envío "Derecho Administrativo Constitucional, análisis a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios", con fecha 13 de julio de 2020.

Su artículo espera ser asignado a pares académicos.

Para dar seguimiento puede ponerse en contacto por este medio o en la página de la revista.

Estoy a sus órdenes.

Eduardo Martín del Campo Ramos
Secretaría técnica revista *Ciencia Jurídica*

De: DAVID VL <dav_retro78@hotmail.com>

Enviado: lunes, 20 de julio de 2020 11:01 a. m.

Para: revistacienciajuridica <revistacienciajuridica@ugto.mx>

Asunto: Solicitud de recepción de Artículo

Eduardo Martín del Campo Ramos y/o a quien corresponda.

Por medio del presente le comunico que en fecha 13 de julio de 2020, realice el envío en línea de un Artículo a la revista "Ciencia Jurídica" bajo el título Derecho Administrativo Constitucional, análisis a la "Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios" quedando bajo el número de envío #345.

Por lo anterior, le solicito de la manera más atenta y en términos de punto 2 de las Directrices para autores, el acuse de recepción del Artículo citado, y que se encuentra en revisión bajo la modalidad de pares ciegos.

Sin más por el momento, quedo a sus órdenes.

Atentamente
Licenciado David Velazquez Luna

“Cuando adviertas que para producir necesitas obtener autorización de quienes no producen nada; cuando compruebes que el dinero fluye hacia quienes no trafican con bienes sino con favores; cuando percibas que muchos se hacen ricos por el soborno y por influencias más que por su trabajo, y que las leyes no te protegen contra ellos sino, por el contrario, son ellos los que están protegidos contra ti; cuando descubras que la corrupción es recompensada y la honradez se convierte en un auto sacrificio, entonces podrás afirmar, sin temor a equivocarte, que tu sociedad está condenada”

Alissa Zinovievna Rosenbaum (Ayn Rand 1950)

Artículo

Derecho Constitucional Administrativo, Análisis a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios

Lic. en D. David Velazquez Luna¹

M. en D. Luís Fernando Ayala Valdés²

Dr. en D Nazario Tola Reyes³

ÍNDICE SUMARIO: 1) Líneas preliminares; 2) Servidor Público de acuerdo con la norma jurídica, 3) Tipos de responsabilidad en los que incurre el servidor público; 4) Violación al principio de seguridad jurídica; 5) La aplicabilidad de la Teoría del Delito en materia de responsabilidades administrativas; 6) Conclusiones propositivas; 7) Fuentes de Información

¹ Licenciado en Derecho. Egresado de la Maestría en Derecho, con terminación en Justicia Constitucional por la por la Universidad Autónoma del Estado de México. Abogado con una trayectoria de diez años en Órganos de Control Interno.

² Maestro en Derecho de tiempo completo adscrito al Centro de Investigación en Ciencias Jurídicas, Justicia Penal y Seguridad Pública de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.

³ Doctor en Derecho, profesor de medio tiempo y Subcoordinador Académico del Centro de Investigación en Ciencias Jurídicas, Justicia Penal y Seguridad Pública de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Resumen

El artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito; este mismo principio se establece en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) en su artículo 8, numeral 4, que dice: “4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos”; sin embargo, este principio constitucional se viola en perjuicio de los gobernados dentro del derecho administrativo sancionador, toda vez que los particulares se encuentran sujetos a las hipótesis normativas consideradas como faltas administrativas contempladas en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, mismas que son consideradas a su vez como delitos, violando con ello el principio *non bis in ídem*.

Palabras clave: Derecho administrativo sancionador, faltas administrativas, responsabilidad, servidores públicos, teoría del delito, particulares, Estado.

Abstract

Article 23 of the Political Constitution of the United Mexican States, establishes that nobody can be tried twice for the same crime; this same principle is established in the American Convention on Human Rights (Pact of San José) in its article 8, numeral 4, which says: “4. The accused acquitted by a final judgment may not be subjected to a new trial for the same facts ”; however, this constitutional principle is violated to the detriment of those governed within the administrative sanctioning law, since individuals are subject to the regulatory hypotheses considered as administrative offenses contemplated in the Law of Administrative Responsibilities of the State of Mexico and Municipalities, which are considered in turn as crimes, thereby violating the *non bis in idem* principle.

Key words: Administrative sanctioning law, administrative offenses, responsibility, public servants, theory of crime, individuals, State.

Líneas preliminares.- De acuerdo a la Iniciativa Ciudadana que dio impulso a la Ley General de Responsabilidades Administrativas vigente "...la corrupción como problema público es complejo y el conocimiento de sus manifestaciones es necesaria para establecer instrumentos legales e institucionales que sean eficaces y efectivos para su combate..." (Senado de la Republica, 2016, pág. 3), lo cual resulta cierto, la corrupción es un problema que aqueja a México desde hace décadas y a pesar de que han pasado un sinnúmero de políticos, Presidentes, Senadores, Diputados, Gobernadores, Presidentes Municipales, etcétera; no se ha podido atacar el problema de raíz, lo cual propició que sea la sociedad quien tome las riendas y presentara una "Iniciativa Ciudadana" para combatir la corrupción en México.

Viendo el Índice de Percepción de la Corrupción, emitido por "Transparency International" (2016), México obtuvo en 2016 una calificación de 30 puntos, lo cual lo colocó en el lugar 123 de 176 países; sin embargo, grave es que ha venido aumentando dicha calificación en cuatro puntos desde el 2012; en 2012 obtuvo una calificación de 34 puntos; en 2013 obtuvo la misma calificación de 34 puntos; en 2014 obtuvo una calificación de 35, en 2015 bajo su calificación a 31 puntos; con lo que se refleja la urgente necesidad por adoptar nuevas medidas en materia de combate a la corrupción, pues es una enfermedad crónica que aqueja a la sociedad y a las instituciones mismas.

Por otra parte, la relación que tiene la corrupción con un sistema de responsabilidades administrativas es íntimo, dado que para que se den actos u omisiones de corrupción debe haber una apropiación del poder público recibido y una violación al deber que le fue conferido (Senado de la Republica, 2016, pág. 5), en torno a la interacción que se da con la sociedad y con los demás servidores

públicos de ahí que la Ley General de Responsabilidades Administrativas se haya incluido en un Sistema Nacional Anticorrupción como un pilar fundamental.

Considerando lo anterior, es así que en fecha veintisiete de mayo de dos mil quince, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 108 y 109 sufrió reformas que dieron paso al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, lo que provocó que nuestro sistema jurídico en materia de derecho administrativo, en específico en materia de responsabilidades administrativas, diera un giro al sufrir reformas sustanciales y estructurales con la publicación y entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas⁴, en la que se establece un nuevo proceso y procedimiento para investigar, substanciar y resolver sobre responsabilidades administrativas cometidas por servidores públicos, e incluyendo novedades como la sujeción a procedimiento y sanciones a los particulares que se encuentren relacionados con faltas administrativas graves, ya sean personas físicas o jurídico colectivas.

Para el Estado de México, y en cumplimiento a lo dispuesto por el transitorio Segundo de la Ley General de Responsabilidades Administrativas vigente⁵, en fecha 24 de abril de 2017, se publican las reformas al artículo 130 y se adiciona el artículo 130 bis. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, con el cual se establecen las faltas administrativas graves y no graves, el procedimiento que ha de seguirse para fincar responsabilidades a los servidores públicos en ejercicio de su empleo, cargo o comisión, así como a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves; y las autoridades que llevarán a cabo la investigación, substanciación y resolución de las faltas.

⁴ Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016

⁵ *Transitorio Segundo. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto*

Que en fecha 30 de mayo de 2017, se publica en el Periódico Oficial del Estado de México “Gaceta de Gobierno” la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, misma que entró en vigor el 19 de julio de 2017.

Con la entrada de estas leyes a nuestro sistema jurídico mexicano, se establecieron principios que vinieron a revolucionar nuestro derecho administrativo sancionador, como comúnmente se dice “a cambiar las reglas del juego”, ya que el proceso que se venía aplicando de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, era rígido (inquisitivo), lo cual ahora pasa a ser acusatorio adversarial, como se viene manejando en materia procesal penal.

Sin embargo, el proceso y procedimiento para fincar responsabilidades administrativas aún y cuando es una ley de nueva creación que, según muchos políticos, viene a revolucionar la administración y el ejercicio de la función pública, éstos presentan un sinnúmero de errores, fallas, discrepancias, lagunas jurídicas, que para el servidor o los servidores públicos que tiendan a su aplicación se van a enfrentar con ellas, y es por ello que en este trabajo de investigación nos vamos a enfocar, a desentrañar estas fallas jurídicas que presenta la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, como lo es la sujeción de los particulares al procedimiento de responsabilidad administrativa.

Servidor Público de Acuerdo con la Norma Jurídica

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108 párrafo primero establece que son considerados 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 los que incurran en el desempeño de sus

respectivas funciones, que en el párrafo tercero del mismo artículo constitucional establece que además de los servidores públicos de la Federación, a nivel estatal también se consideran como servidores públicos a los Gobernadores de los Estados, los diputados, los magistrados de los Tribunales Superiores, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales otorgue autonomía, así como a los demás servidores públicos locales, serán responsables por las violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebido de fondos y recursos federales.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas establece en su artículo 3 fracción XXV, que será considerado servidor público a las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios recoge esta misma definición en su artículo 3 fracción XXVI, el cual establece que son servidores públicos las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito estatal y municipal, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Es así que la norma constitucional, como las leyes secundarias nos dan el concepto de lo que se debe de entender y considera como servidor público, sin embargo su definición es muy amplia, ya que se entiende como servidor público, según los preceptos legales mencionados, a toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión ya sea en los Poderes de la Federación, órganos autónomos, en las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones de la Ciudad de México, de aquí surge una interrogante, ¿será servidor público la persona que pertenece al área de servicios generales (intendencia) de algún ayuntamiento o

Gobierno Estatal o Federal?, de acuerdo a las definiciones citadas, la respuesta es sí, ya que le otorga la naturaleza de servidor público de acuerdo al empleo, al cargo o comisión y no así por la función que desempeña. Ahora si lo vemos por el lado del servicio público no se debiera considerar un servidor público ya que su actividad por la cual se le cubre un sueldo no se encuentra vinculado con algún servicio o atención al público. Sin embargo, para cuestiones de la presente investigación nos quedaremos con lo establecido por la constitución, es así como, se entiende por servidor público cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a nivel Federal, Estatal o Municipal, incluyendo organismos descentralizados y autónomos, sin importar su cargo o funciones.

Tipos de Responsabilidad en los que Incurre un Servidor Público

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 109, establece los tipos de responsabilidad que enfrenta un servidor público en ejercicio de sus funciones, siendo la de tipo político, penal y la administrativa, pero no hay que dejar de lado la responsabilidad civil y laboral.

Asimismo, los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación (1999) han asentado un criterio en tesis aislada con denominación “Servidor público. La responsabilidad del, tiene diversos ámbitos legales de aplicación”⁶; en la que

⁶ SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL). Época: Novena Época Registro: 193487 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Agosto de 1999, Materia(s): Administrativa, Tesis: IV.1o.A.T.16 A, Página: 799 El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.). PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO

establecen que el servidor público y el Estado, involucran una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como lo son el laboral, en su carácter de trabajador, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su función implica el de una función pública, ocasionalmente el político, cuando así está previsto en la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto a derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuidas, de manera que al servidor público lo pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil, laboral y político.

Se entiende como derecho penal la facultad punitiva del Estado para aplicar las penas correspondientes a la conducta antijurídica establecida en el contrato social, mismas que se encuentran establecidas en las normas jurídicas, en las cuales se tipifican los delitos y se señalan las penas.

Se entiende al derecho administrativo, hablando en materia de responsabilidades administrativas, como la facultad del Estado para sancionar a las personas (servidores públicos), que ejercen a través de sus empleos, cargos o comisiones, las facultades que de manera institucional le corresponden llevar a cabo al propio Estado; este concepto fue establecido en la iniciativa ciudadana de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en definición de Alejandro Nieto (2000), que dice:

El concepto de derecho disciplinario no puede alcanzarse por su relación con el Derecho penal tal y como venía haciéndose, sino por su relación con el derecho civil, puesto que el derecho disciplinario es el correlato de unas relaciones contractuales y de unas relaciones de poder. Lo decisivo es que las consecuencias disciplinarias de la infracción de los deberes funcionariales no se basa en el poder sancionador del Estado sino en la

CIRCUITO. Revisión fiscal 31/99. Contraloría Interna en la Secretaría de Energía. 1o. de junio de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: José R. Medrano González. Secretario: José Manuel de la Fuente Pérez.

supremacía del servicio funcional, o sea, entre las relaciones de poder que median entre el Estado y sus servidores. Las sanciones disciplinarias no son, por tanto, penas en el sentido de derecho penal sino medios para mantener el orden y la disciplina dentro de las relaciones de servicio para asegurar el cumplimiento de los deberes oficiales. (p.60)

Luego entonces, habría que hacer hincapié en que el derecho administrativo sancionador, en tratándose de responsabilidades administrativas es la forma en que el propio Estado busca mantener el orden y la disciplina dentro de las relaciones de servicio para asegurar el cumplimiento de los deberes oficiales (Estado-servidores).

Este mismo concepto es adoptado y aceptado por los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación (2019), en la Tesis Aislada con la denominación “Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos. su naturaleza”⁷, en la que se estableció que la responsabilidad administrativa tiene como objeto proteger el cumplimiento de los deberes públicos por los servidores públicos hacia la administración y, que su inobservancia a los principios que rigen su actuar dentro de la función pública, generará la posibilidad de que la propia administración en uso de sus facultades punitivas les imponga la sanción correspondiente.

⁷ Época: 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 ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SU NATURALEZA.

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 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. DÉCIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 95/2017. Luis Eduardo Nátera Niño de Rivera. 13 de septiembre de 2017. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Fernando Hernández Bautista. Secretaria: Celina Angélica Quintero Rico. Esta tesis se publicó el viernes 16 de febrero de 2018 a las 10:18 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Ergo, resulta completamente equivocado el hecho de que en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios vigentes, se haya establecido que los particulares que se encuentren vinculados con faltas administrativas graves, sean sujetos de igual forma al procedimiento y a una sanción-administrativa por parte del Estado, ya que los particulares si bien es cierto pueden llegar a cometer actos que tiendan a hacer que un servidor público en ejercicio de sus funciones transgreda los principios rectores de su actuar, también lo es que el particular no ejerce facultades a atribuciones que le corresponden al Estado ejecutar, y mucho menos un vínculo de servicio público; luego entonces, para los actos que se contemplan en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios, estas conductas son tipificadas como delitos por el Código Penal para el Estado de México.

Bajo tal tesitura, se asume la postura de que el Estado a través de los servidores públicos tienen la obligación moral, ético y profesional de abstenerse de realizar actos u omisiones que transgredan los principios que rigen el servicio público, otorgando certeza, seguridad y legalidad a los actos del Estado frente al gobernado; y por lo tanto resulta erróneo lo argumentado en la Iniciativa Ciudadana de la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Senado de la Republica, 2016), que indica que:

“...desde la perspectiva del derecho disciplinario pero que además deberán considerar sujetos que no se encuentran comprendidos en la noción de servidores públicos pero cuyas conductas tienen una antijuricidad que daña los bienes jurídicos propios de la función pública. Las sanciones por infracciones a los deberes públicos se han integrado conceptual y normativamente en el derecho disciplinario en la cual el poder sancionador se ha entendido como expresión de una potestad de autoprotección que tiene su raíz, en la regla de la instrucción y la consecuente jerarquía y relación de mando y obediencia”(p-8 y 9)

Consecuentemente, al ser una potestad de autoprotección el Estado no tendría la facultad de disciplinar al particular que se encuentre inmiscuido con alguna causal de responsabilidad administrativa, ya que es el servidor público quien decide o no, llevar a cabo el acto u omisión que transgrede los principios que rige su actuar, principios con los cuales el particular no se encuentra vinculado.

Sin embargo, al ser reformado el artículo 109 de la Constitución Federal, al incluir a los particulares como sujetos de responsabilidad administrativa, la naturaleza intrínseca del derecho administrativo disciplinario se modificó al mismo tiempo, ya que las sanciones disciplinarias no serán más medios para mantener el orden y la disciplina dentro de las relaciones del servicio y para asegurar el cumplimiento de los deberes oficiales; o como la potestad de autoprotección del Estado basado en la instrucción y la consecuente jerarquía y relación de mando-obediencia; la responsabilidad administrativa paso a ser como, en materia penal, una facultad punitiva del Estado que tiene como fin la de sancionar más que disciplinar.

Violación al Principio de Seguridad Jurídica

El artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente⁸ establece que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le condene o absuelva, dicho principio se viola con la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios vigente⁹, al inmiscuir a los particulares que se encuentren relacionados con faltas administrativas graves, y poder sujetarlos a un procedimiento administrativo sancionador, se está dando un paso a la retroactividad más que a la progresividad

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

⁹ Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, Artículo 4. Son sujetos de esta Ley: I. Los servidores públicos de la administración pública estatal y municipal. II. Aquellas personas que habiendo fungido como servidores públicos se encuentren en alguno de los supuestos establecidos en la presente Ley. III. Los particulares vinculados con faltas administrativas graves.

del derecho, en el entendido de que se violaría el principio *non bis in ídem* establecido en el artículo enunciado.

Lo anterior se aduce, toda vez que en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, se establecen como causas de responsabilidad administrativas graves, conductas que al mismo tiempo son tipificadas como delitos, como a continuación se enlistan:

Tabla 1

Comparativa entre normas

Acto u omisión	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios	Código Penal del Estado de México
Cohecho	Art. 53	Art. 346, 347, 348, 349, 350
Peculado	Art. 54	Art.351
Desvío de recursos públicos	Art. 55	Art.340 fracción IV
Utilización indebida de información	Art. 56	Art. 334 fracción II
Abuso de funciones	Art. 58	Art. 335, 336, 337, 338, 339, 344
Cometer o tolerar conductas de hostigamiento o acoso sexual	Art. 59	Art. 269, 269 bis, 270
Actuar bajo conflicto de interés	Art. 61	
Contratación indebida	Art. 62	Art. 335 fracción XIV, 340 fracción III

Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés	Art. 63	Art.352
Tráfico de influencias	Art.64	Art. 345
Encubrimiento	Art. 65	Art. 149
Desacato	Art. 66	
Obstrucción de la justicia	Art. 67	Art. 335 fracción XV, 353

Para consolidar el argumento anterior, y como ya se dijo con antelación, al momento en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰, contempla a los particulares como sujetos a una responsabilidad administrativa, así como a una sanción de esta índole, se pierde en su totalidad la naturaleza del derecho administrativo sancionador, ya que éste era aplicable únicamente para regular la actividad entre Estado-servidor público, provocando con esto que el derecho penal y el derecho administrativo sancionador tengan la misma naturaleza, sancionando de manera general (servidores y particulares) y no de forma particular (servidores públicos).

La Aplicabilidad de la Teoría del Delito en Materia de Responsabilidades Administrativas

Para hacer valido lo manifestado anteriormente, hay que desentrañar y aplicar la Teoría del Delito, para sentenciar que al iniciar un procedimiento penal y un procedimiento administrativo de responsabilidad grave, se va investigar y a sancionar la misma conducta, aplicando la misma teoría y, que por lo tanto ya no hay distinción en su naturaleza jurídica, por ello se viola lo dispuesto en el artículo 23 Constitucional al estarse sancionando al particular dos veces, ya que como quedo establecido, el servidor público actúa en su faceta de servidor público en una

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado serán sancionados conforme a lo siguiente:

íntima relación con el Estado y no frente al Estado como lo hace el particular, por ello no se viola dicho principio con los servidores públicos.

Para Alfredo T. Calderón Martínez (2017, pág. 3), considera que la estructura más eficaz para el estudio dogmático de los casos penales es la teoría pentatónica de cinco elementos, la cual se puede definir al delito como una conducta o hecho, típico, antijurídico, culpable y punible con su respectivo aspecto negativo. Para Pavón Vasconcelos (1982), de igual forma establece como elementos del delito la conducta, tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad y punibilidad.

Misma estructura se encuentra contenida en el artículo 6 del Código Penal del Estado de México y la cual resulta aplicable con la reforma Constitucional al artículo 109, y la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, al contemplar a los particulares sujetos de responsabilidad administrativa y al establecer hipótesis normativas sancionables que al mismo tiempo son considerados delitos.

Conducta o hecho, base de la responsabilidad administrativa

La conducta, es la exteriorización de la voluntad de un sujeto, ya sea en sentido positivo o negativo y que es reprochable por la sociedad a través de la facultad punitiva del Estado; esta manifestación es, por lógica irrefutable ya que debe de existir la conducta para que se materialice la existencia del delito, amén de que la hipótesis normativa sancionable se encuentre establecida con anterioridad a la conducta.

Este elemento del delito, también lo podemos encontrar y se debe acreditar en materia de responsabilidades administrativas, ya que al igual que en la naturaleza del delito lo que se sanciona es la conducta (acción u omisión) antijurídica de el o

los servidores públicos, y que reprochable a los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia¹¹.

Dice Alfredo T. Calderón Martínez (2017, pág. 11) respecto al hecho, que se presenta cuando la conducta que se despliega produce un resultado material, y se integra por tres elementos: a) una conducta que puede ser de acción o de omisión; b) un resultado material que es la consecuencia que deriva del actuar de un sujeto, y c) el nexo causal que es el vínculo que existe entre la conducta y el resultado.

Al respecto, estos tres elementos se encuentran del mismo modo en la responsabilidad administrativa, ya que el servidor público o en su caso el particular, pueden incurrir en responsabilidad por acción u omisión; por ejemplo cuando el particular supervisor de una obra pública se percate de que los materiales empleados en dicha obra no sean de la calidad, las especificaciones de acuerdo a los requerimientos realizados, o los recursos que le fueron asignados para la construcción de la obra no se estén destinando para la construcción de la misma con las especificaciones técnicas establecidas previamente, etcétera, y no lo informe al ente de gobierno, la conducta desplegada por el agente es una omisión, lo cual repercutiría en daños y perjuicios al gobierno, toda vez que se cobró y pagó por una obra con ciertas características que no fueron cumplidas.

Por lo que respecta al segundo elemento el resultado material deriva en que la obra que le fuera encomendada o para la que fue contratado, presenta fallas, deficiencias o errores en calidad y/o especificaciones que, en su caso, pondrían en riesgo la obra.

¹¹ Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios vigente. Artículo 7. Todo servidor público sin perjuicio de sus derechos y obligaciones laborales deberá observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público.

Por lo que respecta al tercer elemento, el nexo causal es la relación que existe entre la función que realizaba el supervisor de obra, y los daños que presenta la obra, es decir se debe establecer que el agente activo estuvo en la posibilidad de hacer o dejar de hacer, los medios externos que acrediten esa posibilidad y su relación con el resultado material.

Consecuentemente, como dice Carrancá y Trujillo (1965), “la conducta es el elemento básico del delito” (p.197), y de cualquier responsabilidad normativa que tenga por objeto regular y sancionar la conducta de los seres humanos que interactúan en una sociedad funcionalmente constituida, vinculada con la facultad punitiva del Estado.

El tipo y la tipicidad, tratándose de la responsabilidad administrativa

El tipo y la tipicidad son dos elementos fundamentales dentro del derecho sancionador, y aunque parecen referirse a lo mismo, resulta que son dos cosas totalmente distintas la una de la otra pero van ligadas de tal forma que para la aplicación de una debe existir la otra, ya que el tipo es la norma prohibitiva y la tipicidad es el acto u omisión adecuada a la norma. En palabras de Calderón Martínez:

El tipo y la tipicidad son totalmente diferentes, el primero es sólo la descripción de la conducta o hecho delictuoso que hace la ley, y la tipicidad es la adecuación exacta de una conducta o un hecho delictuoso con el tipo descrito en la ley. (2017, pág. 14.)

Estas circunstancias también se deben acreditar en materia de responsabilidades administrativas, ya que para que un servidor público sea sancionado, debe de acreditarse el tipo, es decir que la norma, en este caso la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, establezca la conducta que debe

o no cometer el servidor público o el particular¹², y la tipicidad es que la conducta sea adecuada exactamente con lo que marca la norma.

En este punto hay que hacer la aclaración que en materia de responsabilidades administrativas difiere un poco de este tópico con la materia penal, en el sentido de que en materia administrativa las obligaciones de los servidores públicos que pueden configurar alguna causa de responsabilidad administrativa, no siempre se encuentran establecidas en su totalidad en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, dado que la materia administrativa es muy vasta, en ocasiones hay de justificar la obligación en una norma reglamentaria, como por ejemplo, reglamentos internos, manuales de organización, manuales de procedimientos, circulares, decretos, etcétera; a estas obligaciones se les conoce como “tipos administrativos en blanco”; a diferencia de la materia penal este tipo de tipos delictivos son inconstitucionales y así lo ha establecido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2014)¹³.

¹² Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, artículos 52 y 68.

¹³ Época: Décima Época, Registro: 2007412, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCCXIX/2014 (10a.), Página: 592, TIPOS ADMINISTRATIVOS EN BLANCO. SON CONSTITUCIONALES SI SE JUSTIFICAN EN EL MODELO DE ESTADO REGULADOR. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido los tipos penales en blanco como aquellos supuestos hipotéticos en los que la conducta delictiva se precisa en términos abstractos y requiere de un complemento para integrarse plenamente, los cuales son inconstitucionales si su integración debe realizarse mediante la remisión a normas reglamentarias, pues ello equivale a delegar a un poder distinto al legislativo la potestad de intervenir decisivamente en la determinación del ámbito penal, cuando es facultad exclusiva e indelegable del Congreso de la Unión legislar en materia de delitos y faltas federales. Ahora bien, esta conclusión no puede transportarse en automático al derecho administrativo sancionador, pues la remisión a fuentes infralegales no es un vicio de invalidez constitucional en todos los ámbitos que la integran, por lo que es necesario considerar la específica modulación del principio de legalidad exigido por el balance precisado de los valores constitucionales en juego que cada ámbito demanda; en el caso del modelo de Estado regulador, el principio de legalidad no exige un grado de satisfacción absoluto del principio de reserva de ley, ya que la regulación de ciertas cuestiones técnicas requiere de la coparticipación del Ejecutivo o de ciertos órganos constitucionales autónomos, por lo que el principio de legalidad sigue teniendo aplicación en sus dos vertientes, pero de forma diferenciada: el principio de tipicidad sigue exigiendo la predeterminación inteligible de la conducta; sin embargo, el principio de reserva de ley deja de ser absoluto para ser relativo. De ahí que los tipos administrativos en blanco son constitucionales si se justifican en el modelo de Estado regulador. Amparo directo en revisión 3508/2013. Centennial, S.A. de C.V. 30 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo manifestaron apartarse de las consideraciones relativas al tema contenido en la presente tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Por otra parte, respecto para los particulares los tipos administrativos en blanco no son aplicables, ya que como las conductas que se encuentran establecidas en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, son catalogadas como delitos en el Código Penal del Estado de México, aplica en su totalidad el elemento de la tipicidad, ya que al estar claramente establecidas las faltas administrativas (penalizadas) en que pueden incurrir un particular no se puede intentar redirigirse a una norma reglamentaria, con lo cual se vuelve afirmar que se viola el principio constitucional establecido en el artículo 23 Constitucional.

La antijuridicidad, tratándose de la responsabilidad administrativa

La antijuridicidad es el juicio de valor objetivo que se hace de una conducta o hecho típico que pone en peligro el bien jurídicamente tutelado, es decir contrario a derecho, que lesiona la norma jurídica. (Asúa, 1992, pág. 958)

Por otra parte, resulta acertado hacer la aclaración que la antijuridicidad no es lo contrario a derecho y que muchos autores tienden a interpretar como sinónimo de lo que es contrario a derecho; sin embargo realmente la antijuridicidad en materia penal o del derecho administrativo sancionador, es el cumplimiento de la conducta (acto u omisión) desplegada por el ser humano a la norma jurídica, es decir el cumplimiento de lo que se encuentra establecido, tal y como lo dice Raúl Placencia Villanueva (1998):

“...el problema que enfrenta la antijuridicidad podemos recurrir a la teoría de normas de Binding a partir de la cual el autor se enfoca a demostrar que el delincuente no actúa en contra de las leyes penales, sino que concreta lo que la ley penal precisa. Empero, es usual la expresión en el sentido de “transgresión” o “violación” de la ley penal...” (p. 131)

En el derecho administrativo sancionador, de igual forma la conducta desplegada por el sujeto activo debe cumplimentar lo que establece la hipótesis normativa y que

trae consigo una sanción; asimismo dicha situación al momento de realizar la investigación correspondiente para determinar y acreditar la falta administrativa debe de ser calificada por el Órgano Interno de Control a través de la autoridad investigadora en un catálogo de conductas graves y no graves.

Al igual que en el derecho penal, en el derecho administrativo sancionador se tiene arraigada la costumbre de establecer que “con tal conducta desplegada por el servidor público, viola el artículo equis de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios” lo cual es incorrecto dado que una de las premisas del derecho administrativo sancionador es encuadrar la conducta en el tipo de falta administrativa, que la conducta desplegada es lo que describe la norma y que esa conducta debe ser sancionada.

La culpabilidad, tratándose de la responsabilidad administrativa

La culpabilidad, dice Calderón Martínez (2017, pág. 31), es una actitud subjetiva del agente que se le reprocha por haber realizado una conducta o hecho típico y antijurídico. Así también, Plascencia Villanueva (1998, pág. 165) nos dice que, la culpabilidad se cumple a través de la acreditación de las condiciones que permiten la reprochabilidad de la conducta de su autor.¹⁴

Así también, en materia de responsabilidades administrativa también se encuadra la culpabilidad de una persona o, en este caso, de un servidor público o particular, ya que al desplegar una conducta que esta sea tipificada como falta administrativa y antijurídica, es inmediatamente reprochable y, al igual que en materia penal se puede dar de forma culposa o dolosa; ejemplificando un poco estos dos aspectos, en cuestión de la falta administrativa de soborno el servidor público que lleve a cabo esta acción esta consiente de que su conducta es contraria a derecho y por lo tanto en caso de ser expuesto sería sancionado conforme a la ley, lo cual estaría actuando de forma dolosa; ahora bien si por ejemplo su superior jerárquico le da

¹⁴ Plascencia Villanueva, Raúl, op cit., p. 165.

una instrucción de hacer cierta actividad en beneficio del ente y éste no la lleva a cabo por la premura de terminar las encomiendas del día lo que ocasiona un daño o perjuicio al ente de gobierno, tal omisión en causa de falta administrativa en términos del artículo 50 fracción III de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México, sin embargo la omisión desplegada por el servidor público resulta de forma culposa, ya que su omisión no fue con la intención de provocar el daño o perjuicio, sino por causa de la carga de trabajo.

La punibilidad, tratándose de la responsabilidad administrativa

Es la amenaza contenida en el tipo por la comisión del delito, siendo la consecuencia que deriva de una conducta, típica, antijurídica y culpable. (Martínez, 2017, pág. 42) Para Carranca y Trujillo (1965), dentro de la dogmática penal mexicana, la pena es “la legítima consecuencia de la punibilidad como elemento del delito e impuesta por el poder del Estado al delincuente” (p.711)

Por obviedad, tal elemento del delito se encuentra en materia de responsabilidades administrativas, toda vez que una norma que no tenga contenida una sanción a su incumplimiento se estaría enfrente de una norma imperfecta, es decir, que contiene situaciones de hecho pero no prevé sanción alguna a su incumplimiento o inobservancia, en consecuencia y al establecer la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, un catálogo de sanciones¹⁵ que se pueden llegar a imponer a los sujetos que incumplan alguna de las hipótesis contempladas en la misma, hace que se cumpla con este elemento de la teoría del delito.

¹⁵ Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, Título Cuarto, artículos 79, 82 y 85.

Conclusiones Propositivas

PRIMERA. Al contemplar la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, a los particulares sujetos a responsabilidad administrativa por sus actos u omisiones, la naturaleza del derecho administrativo sancionador (Estado-servidor Público) dejó de ser de auto regulatorio y paso a ser punitivo en su forma general.

SEGUNDA. La facultad punitiva del Estado para con los particulares, al sujetarlos a procedimiento administrativo de responsabilidad administrativa, así como a un procedimiento penal por la comisión de algún delito, en ciertos casos, resulta violatorio del principio non bis in ídem, establecido en el artículo 23 de la propia Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERA. Se tendría que realizar una reforma al artículo 109 Constitucional, modificando el sentido de que, solo podrán ser sujetos a procedimiento y sancionados por responsabilidad administrativa los servidores públicos, y devolver la naturaleza autor regulatoria al derecho administrativo sancionador.

CUARTA. Tratándose de procedimientos administrativos sancionadores de acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, por las hipótesis normativas que constituyen las faltas administrativas, resulta idóneo la aplicabilidad de los cinco elementos de la Teoría del Delito

QUINTA: Acorde a lo anterior, se propone una adecuada capacitación a las autoridades de investigación, substanciación y, en su caso, resolutoria, de los Órganos Internos de Control de los entes gubernamentales para la adecuada integración de la carpeta de investigación y la correcta ejecución en el procedimiento administrativo sancionador.

BIBLIOGRAFÍA

Asúa, L. J. (1992). Tratado de Derecho Penal. Buenos Aires: Losada.

Martínez, A. T. (2017). Teoría del Delito y Juicio Oral. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3982/7.pdf>

Nieto, A. (2000). *En el Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos.

SCJN. (Agosto de 1999). *Semanario Judicial de la Federación*. Obtenido de [st/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=2016267&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,](st/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=2016267&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1)

SCJN. (Septiembre de 2014). *Semanario Judicial de la Federación*. Obtenido de [https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e18080808080&Apendice=1000000000000&Expresion=2007412&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e18080808080&Apendice=1000000000000&Expresion=2007412&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1)

SCJN. (Febrero de 2019). *Semanario Judicial de la Federación*. Obtenido de [https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=2016267&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=2016267&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1)

Senado de la Republica. (17 de marzo de 2016). Obtenido de Gaceta del Senado: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-04-14-1/assets/documentos/Inic_Ciudadana_Resp_Admvas_3_de_3.pdf

Senado de la Republica. (17 de Marzo de 2016). Recuperado el 25 de Enero de 2018, de Gaceta del Senado: https://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/Iniciativa_LGR.pdf

Transparency International. (2016). Recuperado el 25 de Enero de 2018, de
<https://www.transparency.org/en/cpi/2016/results>

Trujillo, R. C. (1965). *Derecho Penal Mexicano*. México: Antigua Librería Robledo.

Vasconcelos, F. P. (1982). *Manual de Derecho Penal Mexicano*. México: Porrúa.

Villanueva, R. P. (1998). *Teoría del Delito*. México: Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM.