

Ciudad de México
28 de noviembre de 2024

**Asociación Iberoamericana
de Tribunales de Justicia
Fiscal o Administrativa.
AITFA**

**11° CONFERENCIA
MENSUAL**

Participación

Magistrado Juan Carlos Reyes Torres
Integrante de la Sala Auxiliar en Materia
de Responsabilidades Administrativas
Graves



TEJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

TEJA

88 AÑOS

Trabajando por México

ANTECEDENTES

Con base en la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015, se creó el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Derivado de esa reforma constitucional, se crearon y modificaron las disposiciones secundarias que regulan el mismo, entre las que se encuentran la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Con dicha reforma, se otorgó una nueva competencia al Tribunal Federal de Justicia Administrativa que no tenía anteriormente, la de resolver y sancionar procedimientos por falta administrativas graves imponiendo la sanción correspondiente, tanto a servidores públicos como a particulares personas físicas o morales.

Se puede afirmar que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en la actualidad, tiene dos naturalezas jurídicas, la primera, como **Órgano jurisdiccional** autónomo competente para resolver juicios contenciosos administrativos respecto de las resoluciones de su competencia previstas en el artículo 3° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y la segunda, como **Autoridad resolutora** en los procedimientos por faltas administrativas graves, conforme al artículo 4° de la citada Ley Orgánica.

Para hacer frente a esta competencia, el Ejecutivo Federal debía nombrar, con aprobación del Senado, a los *“Magistrados de Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas”*, empero, a la fecha no han sido designados, por lo que, el Pleno General del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para hacer frente a esta encomienda constitucional, desde el año 2017, y de manera temporal, dotó de competencia a la entonces Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana, convertida en Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves, para resolver estos procedimientos por faltas administrativas graves, contando dicha Sala actualmente con un inventario de casi 2 mil expedientes en trámite.



El **primer reto** al que se enfrentó esta Sala Auxiliar, como Autoridad resolutora, fue que en los primeros dos años de su competencia, los Órganos Internos de Control de las Entidades y Dependencias, enviaban al Tribunal asuntos respecto de los cuales el Tribunal no tenía competencia para conocer, estos son, procedimientos iniciados y substanciados con la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, o bien, procedimientos por faltas administrativas no graves.

Por lo que, en los años 2017, 2018 y gran parte del 2019, el Tribunal emitió un sinnúmero de acuerdos de incompetencia, lo que hizo que el sistema nacional anticorrupción, respecto de la imposición de sanciones administrativas, no fuera eficaz, puesto que, en dichos años, el Tribunal no sancionó a ningún servidor público o particular.



Esta primera problemática dio origen a criterios jurisprudenciales emitidos por la Sala Superior del Tribunal, entre los que destacan las jurisprudencias VIII-J-1aS-49, IX-J-SS-88 y VIII-J-1aS-112, que prevén, esencialmente, que el Tribunal es competente únicamente para resolver procedimientos por faltas administrativas graves con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y no así para resolver procedimientos no graves, o aquellos iniciados sustantivamente con base en la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, asimismo, se resolvieron diversos conflictos competenciales por parte del Poder Judicial de la Federación, la mayoría de ellos, en el mismo sentido de lo resuelto por el Tribunal; asimismo, esta problemática dio origen a la emisión de la Jurisprudencia PR.A.CN. J/40 A (11a.), emitida por los Plenos Regionales, con número de Registro digital: 2028039, que prevé básicamente, que el Tribunal es competente para resolver los procedimientos por conductas graves acaecidas durante la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pero que se investigaron al amparo de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.



La primera resolución emitida por la Sala Auxiliar del Tribunal se realizó en el año 2019, y a la fecha, dicha Sala ha resuelto 3478 de procedimientos por faltas administrativas graves, en la mayoría de ellos sancionado, en otros, determinando que no existe responsabilidad de los presuntos responsables, y en otros cuantos, absteniéndose de sancionar, todo esto con base en lo previsto en la citada Ley General de Responsabilidades Administrativas.

La mayoría de las sentencias emitidas por la Sala Auxiliar han sido confirmadas por la Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal al resolver los recursos de apelación respectivos, y también por parte del Poder Judicial Federal al resolver los amparos y revisiones interpuestos, lo cual, permite visualizar la calidad de las sentencias emitidas por el Tribunal en esta materia.

La función de la Sala ha derivado en la emisión de diversos criterios jurisprudenciales por parte del Poder judicial para elucidar diversos tópicos en esta materia, entre los que destacan los siguientes:



1.- Jurisprudencia 2a./J. 12/2023 (11a.) de la Segunda Sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación, No. Registro: 2026084 de rubro: *“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. EL DENUNCIANTE PUEDE IMPUGNAR EL ACUERDO DE CONCLUSIÓN Y ARCHIVO DEL EXPEDIENTE, MEDIANTE EL RECURSO DE INCONFORMIDAD”*.

2.- Jurisprudencias PR.A.CN. J/13 A (11a.) y I.22o.A. J/1 A (11a.) emitidas por los Plenos Regionales y Tribunales Colegiados de Circuitos con números de Registro 2027037 y 2026948, de rubros: *“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. PROCEDE EL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA LA SENTENCIA DE LA SALA ESPECIALIZADA Y/O AUXILIAR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA (TFJA) QUE TIENE POR ACREDITADA LA FALTA GRAVE ATRIBUIDA AL SERVIDOR PÚBLICO, PERO SE ABSTIENE DE IMPONERLE SANCIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 101 DE LA LEY GENERAL RELATIVA”* y *“RECURSO DE APELACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 216 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. PROCEDE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE DETERMINAN LA RESPONSABILIDAD DE LA PERSONA SERVIDORA PÚBLICA POR FALTAS GRAVES, PERO SE ABSTIENEN DE SANCIONARLA”*.

3.- Tesis I.20o.A.32 A (10a.), emitida por un Tribunal Colegiado de Circuito, No. Registro: 2020830 de rubro: *“COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 214 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD SUSTANCIADORA O RESOLUTORA QUE EMITIÓ EL AUTO RECURRIDO”*.

4.- Jurisprudencia 2a./J. 73/2023 (11a.) emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con No. de registro: 2027830 de rubro: "RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 210 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. DEBE INTERPONERSE PREVIO A PROMOVER EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINA LA COMISIÓN DE UNA FALTA ADMINISTRATIVA NO GRAVE".

5.- Tesis XXIII.2o.9 A (11a.) de un Colegiado de Circuito, Registro digital: 2028343, de rubro: "LA AUTORIDAD SUBSTANCIADORA NO ESTÁ OBLIGADA A DESIGNAR A LA PERSONA SERVIDORA PÚBLICA PRESUNTAMENTE RESPONSABLE UN DEFENSOR DE OFICIO, ANTE SU AUSENCIA A LA AUDIENCIA INICIAL DEL PROCEDIMIENTO CORRESPONDIENTE (INTERPRETACIÓN GRAMATICAL DEL ARTÍCULO 208, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA).

6.- Jurisprudencia PR.A.C.CN. J/46 A (11a.) de Plenos Regionales, con registro digital: 2029572, de rubro: "RECURSOS DE REVISIÓN FISCAL Y DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 220 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. AL SER AUTÓNOMOS Y DIFERENTES ENTRE SÍ, NO EXISTE ANTINOMIA ENTRE LOS PLAZOS PARA SU INTERPOSICIÓN".

7.- Tesis: I.21o.A.16 A (11a.), con número de registro digital: 2029088 de rubro: *“TRIBUNALES DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA (FEDERAL O LOCALES). SON LAS ÚNICAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA IMPONER SANCIONES A LAS PERSONAS PARTICULARES VINCULADAS EN UN PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA”*.

8.- Tesis aislada I.11o.A.39 A (11a.), con número de registro digital: 2027926, de rubro: *“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. LA PERSONA TITULAR DEL ÁREA DE QUEJAS, DENUNCIAS E INVESTIGACIONES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL, CARECE DE COMPETENCIA PARA DECRETAR MEDIDAS DE PROTECCIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 64 DE LA LEY GENERAL RELATIVA”*.

9.- Jurisprudencia PC.I.A. J/27 A (11a.), emitida por los Plenos de Circuito, con Registro digital: 2025779, de rubro: *“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. LA AUTORIDAD INVESTIGADORA SE ENCUENTRA LEGITIMADA PARA INTERPONER EL RECURSO DE APELACIÓN PREVISTO Y REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 215 A 219 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS”*.

10.- La jurisprudencia PC.I.A. J/26 A (11a.), de Plenos de Circuito, con registro digital: 2025778, de rubro: *“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR LAS SALAS ORDINARIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES PRONUNCIADAS EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO POR FALTAS GRAVES, NO SON DEFINITIVAS”*.

11.- Jurisprudencia 1a./J. 51/2022 (11a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro digital: 2024679, y rubro: *“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, AL ESTABLECER DIVERSAS ACTUACIONES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR QUE INTERRUMPEN LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN SANCIONATORIA, NO CONFIGURAN UNA ANTINOMIA, NI SON VIOLATORIOS DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (ARTÍCULOS 74, 100, 112 Y 113)”*.

12.- Jurisprudencia 1a./J. 52/2022 (11a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro digital: 2024670, rubro: *“PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN SANCIONATORIA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. EL PLAZO PARA QUE OPERE SE INTERRUMPE HASTA QUE SE NOTIFIQUE LA ACTUACIÓN QUE GENERE DICHA INTERRUPCIÓN (INTERPRETACIÓN CONFORME DE LOS ARTÍCULOS 74, 100, 112 Y 113 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS)”*.

Es importante mencionar, que otro de los puntos importantes del procedimiento de responsabilidades administrativas graves, es que, en el referido procedimiento, coadyuban 3 autoridades, la investigadora (OIC), la substanciadora (OIC), y la resolutora (TFJA), esto, para evitar actos de corrupción, y evitar que la misma autoridad que investiga sea quien resuelva. La investigadora hace el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa IPRA donde se contiene la infracción, la identificación del presunto responsable y las pruebas correspondientes; la autoridad substanciadora lleva a cabo la audiencia inicial donde se admiten pruebas y el presunto rinde su declaración; y la autoridad resolutora resuelve sobre la responsabilidad o no, del presunto responsable.

En esta operatividad del Tribunal respecto de asuntos que ya son de su competencia, la Sala Auxiliar se ha enfrentado a un **segundo reto**, que los IPRAS elaborados por las autoridades investigadoras tienen muchas deficiencias en su integración o relativas al estudio de tipicidad de la falta administrativa o respecto al principio presunción de inocencia, lo cual, hace muchas veces imposible para la Sala, sancionar a un presunto responsable, esto, dado que, en diversas ocasiones la autoridad no adecua la conducta atribuida al presunto responsable con lo dispuesto en la norma, o no ofrece pruebas suficientes e idóneas para acreditar la responsabilidad del presunto infractor.

El **Tercer reto**, al que se ha enfrentado la Sala Auxiliar, es que dicha Sala es la única del Tribunal a nivel federal que conoce de esta materia, todos los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal, de las entidades y de la Auditoría Superior de la Federación, diariamente le remiten a dicha Sala los expedientes para resolver por faltas administrativas graves y recursos de inconformidad, siendo que, dicha función debería estar siendo realizada por las 5 Salas Especializadas integradas por Magistrados especializados en materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, empero, aún no han sido nombrados estos Magistrados por el Ejecutivo Federal.

Finalmente, se destaca que, del decreto de reformas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas del 24 de octubre de 2024, el legislativo federal hizo hincapié a la utilización de un lenguaje incluyente, la puntualización de valores éticos en el servicio público y la política de la austeridad en la Administración pública, lo cual, se considera acertado y necesario.

Empero, para lograr que el SNA alcance el grado de eficacia deseado, es importante realizar reformas importantes a la Ley General de Responsabilidades Administrativas para dotar de mayores herramientas al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para requerir a los Órganos Interno de Control que subsanen las deficiencias en que incurran y que los expedientes se encuentren debidamente integrados y fortalecidos para sancionar eficazmente los actos de corrupción, dado que la etapa de investigación es crucial y fundamental para atacar de raíz los lastres de la corrupción.

Asimismo, se propone legislar mecanismos que fortalezcan la etapa de investigación para garantizar que no queden impunes las conductas reprochables a causa de alguna acción ya sea intencionada o negligente de la autoridad investigadora, además de crear mecanismos a efecto de que, en la *praxis*, el destinatario de la norma no sea únicamente el servidor público de menor jerarquía.

Se considera válido formular la pregunta ¿Es pertinente que las facultades de investigación estén a cargo de un poder distinto al Ejecutivo Federal para garantizar un contrapeso?; al respecto, se propone poner el foco de atención en una autoridad investigadora eficaz que no pertenezca al poder ejecutivo, con amplia experiencia en la materia y que tenga las capacidades necesarias para ejercer las funciones de investigación que exige la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Se considera a la Auditoría Superior de la Federación como la autoridad idónea para ejercer tan importante labor de investigación, la cual pertenece a la Cámara de Diputados -*poder legislativo*- y es la entidad de fiscalización que tiene a su cargo la fiscalización de la Cuenta Pública, así como las funciones de conocer de las situaciones irregulares que se denuncien en términos de la Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; la aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios.



Por ende, se considera a la Auditoría Superior de la Federación un adecuado contrapeso del poder ejecutivo al ser un organismo perteneciente al poder legislativo, quien podría garantizar una adecuada gestión de investigación de las faltas administrativas.

Por otro lado, se propone dotar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa de facultades para ordenar a la autoridad investigadora la práctica de diligencias de investigación no realizadas o subsanar las realizadas deficientemente, así como de medidas de apremio a las autoridades investigadoras y substanciadoras para la realización de éstas o que eviten la realización de prácticas de corrupción dentro de las investigaciones respectivas. Lo cual, podría garantizar que las autoridades investigadora y substanciadora se abstengan de realizar prácticas indeseables, opacas, derivadas de hechos de corrupción.



Asimismo, para que exista una adecuada coordinación entre autoridades al amparo de la génesis del Sistema Nacional Anticorrupción y a fin de que exista una adecuada coordinación para investigar y sancionar las faltas administrativas y los delitos por hechos de corrupción, se propone que exista dentro de las instalaciones de las autoridades investigadoras, substanciadoras y resolutoras un Ministerio Público Federal adscrito al que pueda hacer de su conocimiento oportuno los hechos que pudiera dar lugar a la comisión de delitos por hechos de corrupción, con el propósito de que se dé pauta al inicio de procedimientos penales federales.

En suma, se considera importante resaltar que el combate a la corrupción es una tarea que compete de manera conjunta y coordinada a las dependencias y entidades que integran el Sistema Nacional Anticorrupción y que exige el compromiso institucional de todos los servidores públicos de actuar con rectitud e imparcialidad en el ejercicio de la función, a fin de garantizar una real lucha contra dicho lastre histórico.