

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos
ESPECIALIDAD EN INTEGRIDAD PÚBLICA Y ESTRATEGIAS ANTICORRUPCIÓN



LA ARGUMENTACIÓN EN MATERIA DE HECHOS COMO ESTRATEGIA ANTICORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Trabajo recepcional que para obtener el grado de
Especialista en Integridad Pública y Estrategias Anticorrupción

Presenta: **LIC. EN DERECHO HÉCTOR ALEJANDRO ANGUIANO
JAIMES**

Tutora **ILSSE CAROLINA TORRES ORTEGA**

Tlaquepaque, Jalisco. Noviembre de 2021

RESUMEN

De acuerdo con el marco normativo emitido por la reciente creación del Sistema Nacional Anticorrupción en México en el año 2015, son las autoridades investigadoras adscritas a los Órganos Internos de Control, las responsables de llevar a cabo la ejecución de técnicas, métodos y metodologías para acreditar la comisión u omisión de omisiones, acciones o hechos que pueden configurar una falta administrativa o hecho de corrupción; razón por la cual, resulta importante analizar las técnicas argumentativas utilizadas para su probación por parte de las autoridades investigadoras al momento de calificar la falta y haber concluido el proceso de investigación.

Pues en la actualidad y debido a las deficiencias en la conjugación de razonamientos probatorios en materia de hechos, resulta difícil para las autoridades investigadoras de los Órganos Internos de Control, comprobar de manera eficiente y eficaz la comisión u omisión de hechos o actos que configuran faltas administrativas o hechos de corrupción.

Es por lo que, dentro del presente trabajo, se realizará un estudio de caso práctico, con la finalidad de analizar las técnicas, métodos y metodologías de la autoridad investigadora del órgano interno de control municipal de Zitácuaro, Michoacán y detectar las deficiencias en los razonamientos argumentativos y probatorios para no lograr la acreditación de los tipos administrativos que integran las faltas administrativas que califico en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

PALABRAS CLAVE:

Corrupción, Investigación, Argumentación, Acreditación, Hechos.

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	1
2.	ARGUMENTACIÓN EN MATERIA DE HECHOS.....	4
2.1.	Argumentación jurídica.....	5
2.2.	Argumentación en materia de hechos.....	7
2.3.	El razonamiento probatorio.....	9
2.4.	Argumentación en materia de hechos dentro del proceso de Investigación de Presunta Responsabilidad Administrativa.....	13
3.	DESCRIPCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO.	15
3.1.	Descripción general.	16
3.2.	Análisis de los medios de convicción para acreditar los tipos administrativos. .	20
3.3.	Conclusión y justificación.	28
4.	DISCUSIÓN O BALANCE CRÍTICO.	31

4.1. Las dificultades de prueba de hechos de corrupción en la administración pública.

32

4.2. La necesidad de capacidades argumentativas de la administración pública.....34

5. PROPUESTA Y CONCLUSIONES36

6. BIBLIOGRAFIA40

1. INTRODUCCIÓN

Actualmente, en México existe el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos.

Dicho Sistema Nacional Anticorrupción tiene su fundamento en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, mismo del que se desprende la implementación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En ellas se otorgan facultades a los órganos internos de control municipales para que prevengan, investiguen, detecten y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

Es por ello, que, dentro del presente trabajo de obtención de grado, se abordará la importancia que tiene hoy en día la implementación de mecanismos y estrategias anticorrupción, ya que el marco normativo señalado con anterioridad establece de manera general facultades y funciones que deben seguir los servidores públicos que integran las autoridades investigadoras de los Órganos Internos de Control Municipales². Concretamente, facultades y funciones para lograr concatenar un razonamiento argumentativo óptimo con los medios de convicción encontrados y de esta manera garantizar la acreditación de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Para el desarrollo del presente trabajo se realizará un análisis del marco normativo aplicable en el desempeño de las actividades de la autoridad investigadora del Órgano Interno de Control del Municipio de Zitácuaro, Michoacán. Este contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), la

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (CPEUM)

² Fracción II, artículo 3 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo.



Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (CPELySMO), la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Michoacán de Ocampo, el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Zitácuaro, Michoacán y los Manuales de Organización y Procedimientos de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Zitácuaro, Michoacán. Este marco normativo se complementará con un marco teórico que permita problematizar cómo la autoridad puede cumplir de manera adecuada sus atribuciones de investigación. El énfasis estará colocado en cómo debe argumentar el razonamiento que ha llevado a cabo en materia de hechos para que pueda tenerse por probado una falta administrativa o un hecho de corrupción.

Específicamente se abordará un estudio de caso respecto de un procedimiento de responsabilidad administrativa iniciado por el órgano interno de control del municipio de Zitácuaro, Michoacán, respecto de irregularidades detectadas durante la ejecución de una auditoría Administrativa-Financiera realizada al Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Zitácuaro, Michoacán. Específicamente, al área de cajas perteneciente al departamento comercial, en el cual, durante la etapa de investigación se reunieron los medios de convicción idóneos y suficientes para demostrar que las presuntas responsables, se encontraban realizando actividades de cobro de los servicios de agua potable y alcantarillado, así como cancelaciones de pago y cancelaciones de adeudos, sin que dichas acciones, ni el dinero recaudado fuera entregado al área de finanzas de dicho organismo, por lo que se causó un daño al erario público. Posteriormente al concluir la etapa de investigación, la autoridad investigadora calificó las acciones realizadas como faltas administrativas graves, consistentes en cohecho, peculado, desvío de recursos y abuso de autoridad, por lo que se procedió a enviar el informe de presunta responsabilidad al área sustanciadora, y una vez concluida la audiencia inicial se turnó el expediente al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán (TJAM).

Una vez substanciado dicho procedimiento, el tribunal emitió resolución, señalando la inexistencia de las faltas administrativas graves atribuidas a las presuntas responsables por la autoridad investigadora, argumentado que las acciones realizadas por dicha autoridad



no lograron reunir los medios de convicción suficientes para acreditar los tipos administrativos de las faltas señaladas.

Razón por la cual, surge la importancia de realizar el presente estudio de caso, para llevar a cabo el análisis de las acciones realizadas por la autoridad investigadora del órgano interno de control del Ayuntamiento de Zitácuaro, Michoacán, y que estas hayan tenido un nivel argumentativo suficiente para concatenar los medios de convicción con las faltas administrativas señaladas para lograr acreditar de manera eficaz y eficiente las faltas administrativas o hechos de corrupción.

Pues derivado de lo anteriormente descrito, resulta difícil a las autoridades administrativas de los órganos internos de control municipales acreditar de manera eficaz las faltas administrativas y los hechos de corrupción por la falta implementación de técnicas, métodos y tecnologías. Esto, debido a la falta de profesionalización o nivel argumentativo de los servidores públicos, para vincular los medios de pruebas con los hechos detectados para la correcta y eficaz acreditación de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Por todo lo anterior, en el presente trabajo se intentará hacer una propuesta sobre algunas directrices básicas que las autoridades investigadoras del órgano de control interno deben tener en cuenta para cerciorarse de que están llevando a cabo un razonamiento probatorio que pueda ser entendible y convincente para otras autoridades. En la actualidad resulta difícil para los integrantes de la autoridad investigadora de la Contraloría del Municipio de Zitácuaro, Michoacán, argumentar de manera lógico-jurídica los medios de convicción reunidos y los hechos narrados para comprobar de manera eficaz y eficiente la acreditación de faltas administrativas y hechos de corrupción cometidos por los servidores públicos municipales.

2. ARGUMENTACIÓN EN MATERIA DE HECHOS.


Para comprender mejor el tema propuesto es fundamental definir los conceptos clave, los cuales son la base del presente trabajo de investigación. En primer lugar, me referiré a aquellos vinculados con las instituciones y normativas de la materia, para después desarrollar los que tienen que ver con el ámbito de la argumentación jurídica.

- El Sistema Nacional Anticorrupción es, en atención a lo previsto en el artículo 113 Constitucional, una instancia de coordinación entre distintas autoridades federales y locales, encargadas de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como de la fiscalización y control de recursos públicos, en el cual participa la ciudadanía a través de un Comité.³ Por otro lado, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción señala que el Sistema Nacional Anticorrupción tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.⁴
- La Ley General de Responsabilidades Administrativas contempla que los Órganos Internos de Control son 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 Órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de Servidores Públicos⁵.

³ Manual sobre el Sistema Nacional Anticorrupción para Servidores y Servidores Públicos Federales. SFP.

⁴ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

⁵ Ley General de Responsabilidades Administrativas.

- 
- La Autoridad investigadora es el área de las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de Faltas administrativas⁶

2.1. Argumentación jurídica.

La argumentación jurídica es lo que da soporte y fundamento a las acciones y decisiones de los jueces y otras autoridades -les otorga legitimidad-, así como la obligación de los abogados para acreditar sus dichos aludidos en sus escritos de demandas.

Para Josep Aguiló Regla (2015), argumentar es una acción relativa al lenguaje; se argumenta cuando se defiende o se combate una tesis y se dan razones para ello. Un corolario que podría extraerse de esta primera nota es que, sin lenguaje, no hay argumentación. Una argumentación presupone siempre un problema, una cuestión cuya respuesta tiene que basarse en razones apropiadas al tipo de problema. Toda argumentación supone tanto un proceso, una actividad, como un producto, un resultado. Como actividad, la argumentación (la argumentación-proceso) es todo lo que ocurre entre el planteamiento del problema y la solución del mismo. Como resultado, en la argumentación cabe siempre distinguir estos tres elementos (o, dicho en otras palabras, la argumentación-producto puede reconstruirse en términos de): premisas, conclusión e inferencia (la inferencia es la relación entre las premisas y la conclusión). En este punto conviene advertir que el propio término “argumentación” presenta, entonces, una típica ambigüedad proceso/producto.

Argumentar es una actividad racional, y lo es en un doble entendimiento. Por un lado, porque argumentar es una actividad dotada de un sentido, es decir, una actividad que está orientada a un fin; y, por otro, porque existen criterios para evaluar la calidad (validez) de las

⁶ Ley General de Responsabilidades Administrativas.



diferentes argumentaciones, es decir, las argumentaciones pueden calificarse como válidas o falaces, buenas o malas, correctas o incorrectas, mejores o peores, etc.

Por otro lado, para Isabel Lifante (2013), argumentar es una actividad racional en el doble sentido, ya que es una actividad orientada a un fin, en el cual hay criterios para evaluar por lo que siempre tendría sentido preguntarse si una argumentación es buena o mala, mejor o peor que otra, etc. (Lifante, 2013, p. 16).

Ahora bien, el resultado de la argumentación judicial suele representarse a partir del clásico esquema del silogismo subsuntivo (Premisa normativa/ Premisa fáctica/ Conclusión). (Lifante, 2013, p. 17).

Por otra parte, la Interpretación es una actividad muy vinculada con la argumentación. La misma autora señala que, en el caso de la interpretación de la ley, esta supone aclarar el significado de una expresión contenida en una disposición jurídica, mientras que la interpretación del Derecho hace referencia a una operación más amplia que la mera precisión del significado de una expresión; se trataría de encontrar la regulación jurídica para un determinado comportamiento o conflicto que se pretende resolver. (Lifante, 2013, p. 19).

La argumentación, además, presenta diferentes formas. Siguiendo con la misma autora, las formas de la argumentación semántica y genética se refieren a la vinculación de los órganos decisores, respectivamente, con el tenor de la ley y con la voluntad del legislador. Las formas históricas y comparativas permiten la incorporación de la experiencia del pasado y de otras sociedades. La interpretación semántica sirve, entre otras cosas, para liberar de contradicciones al ordenamiento jurídico. Finalmente, las formas teleológicas abren campo a la argumentación práctica racional de tipo general (Lifante, 2013, p. 22).

2.2. Argumentación en materia de hechos.

Tal y como se presentó en el anterior apartado, la argumentación jurídica en general se refiere a la práctica de ofrecer razones para justificar una acción o una decisión. Es una actividad que pretende controlar el uso de arbitrariedad, enfatizando que las autoridades deban dar cuenta del porqué de lo que interpretan y concluyen.

Ahora bien, la argumentación jurídica puede estar referida a diversos ámbitos, por ejemplo, el judicial o el legislativo, o a diversas áreas del Derecho. Además, también puede estar orientada a lo que corresponde a la premisa normativa del razonamiento jurídico o a la premisa fáctica. A parte de esta distinción, es que se especifica la argumentación en materia de hechos, para distinguirla del ejercicio argumentativo dirigido a la dimensión de las normas.

La argumentación en materia de hechos es un conjunto de manifestaciones que pretenden demostrar razones que soportar una conclusión. La prueba de un hecho es el razonamiento lógico-jurídico que trata de mostrar que ese hecho ha ocurrido, que ha tenido lugar.

El razonamiento jurídico probatorio es aquel que se ocupa de cómo justificar el establecimiento de la premisa fáctica que afirma que se ha dado un caso particular del supuesto de hecho genérico contenido en la norma. Pero junto a este razonamiento probatorio, podemos encontrar también la necesidad de establecer premisas que determinen la probabilidad de que, dadas las circunstancias, se produzcan ciertos hechos futuros (Lifante, 2013, p. 29).

Desde la perspectiva de la argumentación, la prueba de los hechos puede verse también como un argumento, con la estructura y los elementos que le corresponde. Esa prueba o razonamiento la podemos reconstruir, entonces, como una inferencia probatoria en la que identificaremos las premisas, la conclusión y la relación entre ellas. A continuación, desarrollo con mayor detalle los elementos de la inferencia probatoria.



No. Elementos de inferencia probatoria.	
1	El hecho que queremos probar. (Sería la hipótesis de lo que ocurrió).
2	La información. (acerca de otros hechos más o menos directamente vinculados con el primero)
3	Una relación entre los indicios y la hipótesis de lo que ocurrió.

(González, 2019 y Lifante, 2013).


En este punto, también hay que considerar que los hechos no pueden ser entendidos como hechos brutos, por lo que en realidad hablamos de enunciados, enunciados fácticos. Que los enunciados sean «fácticos» significa que son una descripción de los hechos acaecidos; es decir, que el juicio de hecho tiene naturaleza descriptiva. (Gascón, 2010, p. 49).

Además, hay que tener presente que aquello que queremos averiguar a través de estos enunciados es la verdad, aunque la cuestión de qué es la verdad no es un asunto sencillo. En torno a la verdad, hay diversas teorías filosóficas que pretenden explicar diversas posiciones al respecto. A continuación, presento las más relevantes:

Teorías
a) Teorías semánticas de la verdad como correspondencia: la verdad de un enunciado consiste en su adecuación a la realidad (o estado de cosas) a que se refiere, en su correspondencia con los hechos.
b) Teorías sintácticas de la verdad como coherencia: la verdad de un enunciado consiste en su pertenencia a un conjunto coherente de enunciados.
c) Teorías pragmatistas de la verdad: la verdad de un enunciado se concibe en términos de «aceptabilidad justificada».

(Gascón, 2010, p. 49)

De estas tres teorías, la verdad como correspondencia es la que suele ser identificada como la más adecuada para la prueba de los hechos. La verdad como correspondencia implica que un enunciado es verdadero sólo si se adecua a una realidad objetiva o independiente, por



lo que presupone un cierto realismo epistemológico que se asienta en dos tesis: una «metafísica» y otra «gnoseológica». (Gascón, 2010, p. 51). Entender la verdad en estos términos implica que podemos aspirar a la conocerla, aunque debamos tener presentes las dificultades del contexto de los hechos en el Derecho.

2.3. El razonamiento probatorio.

La argumentación en materia de hechos permite poner el énfasis en el razonamiento que la autoridad lleva a cabo para poder concluir de manera justificada que un enunciado sobre hechos está justificado.

Para entender el razonamiento probatorio es importante revisar críticamente cuáles han sido los alcances dentro del mundo del derecho de la teoría de la prueba. Tradicionalmente, esta se encarga fundamentalmente de entender las reglas que regulan la actividad probatoria o de determinar qué pruebas están permitidas o prohibidas para lograr acreditar un hecho.


La teoría de la prueba, a la luz del llamado “giro epistemológico”, propone añadir a esta perspectiva a la teoría de la argumentación jurídica. Sin embargo, es necesario reconocer que esta teoría se ha centrado en dar atención a la argumentación judicial; es decir, se plantea principalmente en aquellos aspectos que han de ayudar a la toma de una decisión judicial y con irrestricto respeto a las normas, es decir, se centra en aquellos argumentos interpretativos, la ponderación entre los principios del derecho, los criterios de racionalidad entre las normas aplicables a cada materia, etc. Como señala Daniel González (2019), la argumentación también debe centrarse en los problemas relacionados con los hechos, para lograr comprobar y acreditar el dicho de quienes afirman se ha cometido una acción que no se encuentra dentro del ámbito del derecho.



De acuerdo con este autor, el razonamiento de una prueba dentro de un proceso se distingue en dos fases. La primera fase consiste en llevar a cabo una serie de prácticas que permita recabar las pruebas (testigos, documentos, información, peritos, etc.). La segunda fase consiste en llevar a cabo la realización de la inferencia que permite estructurar los elementos en premisas para llegar a una conclusión, es decir que todos los elementos reunidos durante la primera fase, consten en un encadenamiento de argumentos o inferencias parciales a través de argumentos lógico-jurídicos para llegar a una conclusión de lo que se quiere comprobar.

Esto se acredita de manera que cuando queda algo probado, ya sea porque existe una relación entre dos fenómenos, nos encontramos en lo que se conoce como **relación causal**, es decir cuando queda probado que un sujeto actúa intencionalmente, entendiendo que existió la intención, cuando queda probado que el sujeto omitió cierta acción depende que tengamos por omisión, y en compañía y aplicabilidad de la teoría de la prueba, se debe entender que existiría una variedad de hechos que pueden ser objeto de una prueba judicial y que cada uno de ellos tiene peculiaridades que inciden de manera diferente aprobarlos. De ahí la importancia de la argumentación para lograr comprobar la comisión de hechos u omisiones. (González, 2019, p. 20).

Y para ello, es importante que entendamos en qué consiste la definición de la palabra **hechos**. Ya antes de anunciaba que los hechos no pueden ser entendidos como hechos brutos, como objetos. La definición que González Lagier nos propone del concepto de hecho, corresponde a la formulada por el filósofo Bertrand Russell, quien señaló que cuando hablaba de un hecho no se proponía alcanzar una definición exacta, sino una explicación que permita saber de qué está hablando; es decir, aquello que hace verdadera o falsa una proposición. “Si digo está lloviendo, lo que digo será verdadero en unas determinadas condiciones atmosféricas y falso en otras. Las condiciones atmosféricas que hacen que mi enunciado sea verdadero se (o falso, según el caso), constituyen lo que yo llamaría un hecho. Si digo Sócrates



está muerto, mi enunciado será verdadero debido a un cierto suceso filosófico que hace siglos tuvo lugar en Atenas (Russell, 1984, pp. 144 y 145).

Los hechos, así entendidos, pueden ser clasificados en dos vertientes:

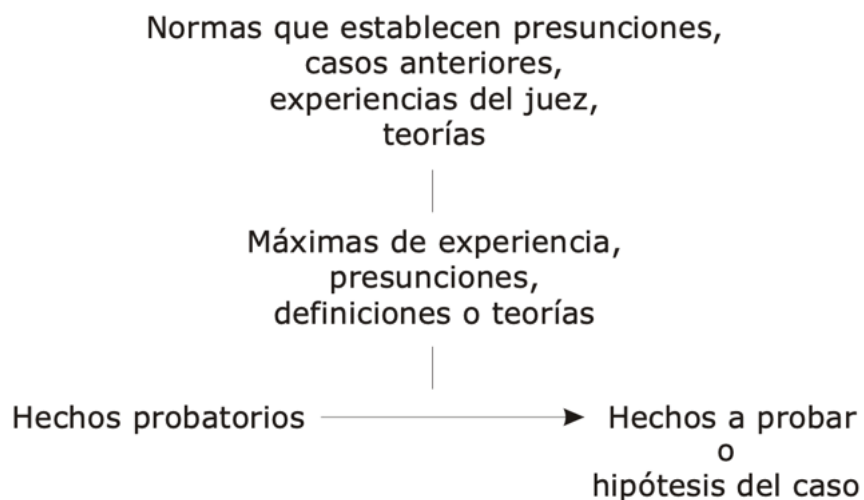
1. Hechos genéricos: Un ejemplo son las erupciones volcánicas, descarrilamientos de trenes, batallas o dolores de muela, etc.
2. Hecho individual: Que es aquel hecho el cual decimos que debe de ser probado o que ha sido probado ya sea dentro de un proceso judicial.

Para la **acreditación de los hechos**, entonces, es importante que entendamos la distinción entre *questio juris* y *questio facti*. De acuerdo a las opiniones de los juristas, se deben entender las diferencias entre la premisa fáctica de un silogismo judicial dentro de la prueba de hechos y su calificación jurídica o en la norma, puesto que los problemas que derivan de una premisa normativa es la selección de la norma relevante para resolver el caso y su interpretación y de esta manera configurar la comisión de una acción o hecho que traiga consecuencias dentro del derecho o la omisión y que tenga consecuencias dentro del derecho.

Por otro lado, atendiendo a lo que antes se señalaba respecto a la inferencia probatoria, hay que destacar que ella representa una forma de razonamiento probatorio. Por ello, es importante que entendamos en qué consiste la **inferencia probatoria**, que no es más que el tipo de razonamiento que hacen los jueces dentro del ámbito judicial, para valorar las pruebas aportadas durante el proceso por las partes y de ahí determinan que versión como parte aportada se acerca más a la forma en la que pueden o pudieron ocurrir los hechos y que con ello configuran el caso por probado (González, 2011).



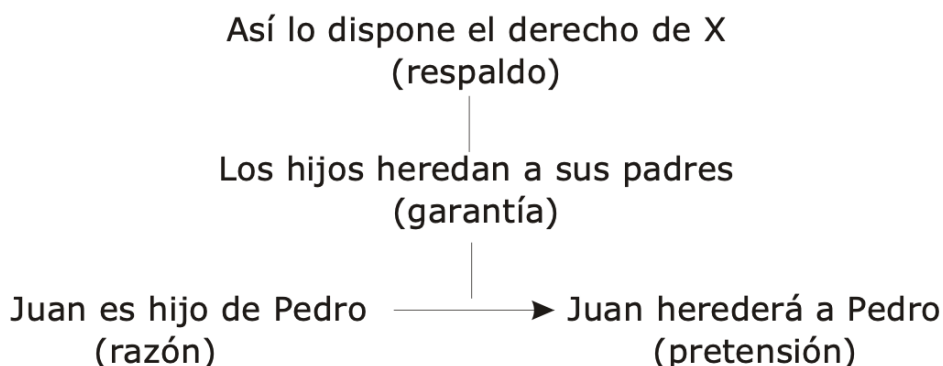
Tal y como sostiene González Lagier, la inferencia probatoria tiene siempre la estructura que se muestra a continuación:



(González, 2011, p. 94).

La estructura de esta inferencia propuesta por el autor, a su vez está inspirada en el modelo del filósofo Stephen Toulmin. Este último propone un modelo, según el cual, la **argumentación** parte de una pretensión, pues consiste en todo aquello que se sostiene o que se quiere fundamentar. Si esta pretensión llegase a ponerse en duda, se debe apoyar por medio de argumentos y razones; esto es, con hechos que den cuenta de la corrección de la pretensión. Para que se respete la pretensión se deben de explicar qué razones la apoyan y se debe de realizar a través de enunciados que expresen la correlación de los hechos que constituyen la razón con lo que se pretende; un elemento fundamental de la argumentación es la garantía que consiste siempre en una regla o norma general y esta garantía, debe de ser apoyada con un respaldo que debe demostrar la corrección o vigencia de esa regularidad, pues para nuestro autor la pretensión, razones, garantía y respaldo son elementos que deben estar presentes en toda argumentación o razonamiento (Toulmin, 1984).

Aplicado lo anterior al caso de la inferencia probatoria, nos da el resultado siguiente:



(González, 2011, p. 92).

Con lo anterior, se intenta mostrar que el paso de los medios de convicción a la afirmación de que un hecho está probado, no es automático. Es necesario que medie un razonamiento que muestre la vinculación justificada entre el primer y el segundo paso. Además, será necesario que las autoridades hagan explícito este razonamiento.

2.4. Argumentación en materia de hechos dentro del proceso de Investigación de Presunta Responsabilidad Administrativa.

Como se mencionada al inicio, el marco normativo en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (CPELySMO), la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Michoacán de Ocampo, el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Zitácuaro, Michoacán y los Manuales de Organización y Procedimientos de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Zitácuaro, Michoacán. Todos estos instrumentos establecen que la autoridad investigadora es la encargada de realizar todas aquellas técnicas, métodos y



tecnologías para llevar a cabo las diligencias administrativas necesarias que logren reunir las pruebas que acrediten la comisión respecto de hechos u omisiones que pueden configurar faltas administrativas o hechos de corrupción.

Situación que resulta de vital importancia, puesto que es necesario que las autoridades investigadoras de los órganos internos de control cuenten con los conocimientos y herramientas necesarias para lograr acreditar de manera fehaciente la comisión de faltas administrativas o hechos de corrupción. La falta de un razonamiento lógico-jurídico que permita concatenar o unir los medios de convicción recabados durante la etapa de investigación con el argumento legal que se debe utilizar al momento de calificar la falta administrativa o el hecho de corrupción de que se trate son de vital importancia, pues en este punto del proceso administrativo depende el que durante la substanciación es decir la valoración de las pruebas se logre llevar a cabo el razonamiento del tipo administrativo de la falta administrativa calificada y de esta manera se logra acreditar la comisión y se sancione de manera administrativa al servidor público que haya realizado la omisión o el acto.

Para la correcta acreditación de la comisión de actos u omisiones que configuren faltas o hechos de corrupción es necesario que el personal que integra las autoridades investigadoras de los órganos internos de control cuenten con perfiles idóneos y la experiencia necesaria para llevar a cabo de manera correcta los procesos de investigación y que los argumentos lógico jurídicos utilizados durante la calificación de la falta sean suficientes y competentes para ser refutados ante las autoridades obstante adoras de que se trate y se cumpla con el objetivo de imponer sanción al servidor público de que se trate.

A continuación, presenta un caso que servirá para revisar su sobre la manera en que la autoridad investigadora llevó a cabo sus funciones corresponde a una adecuada argumentación en materia de hechos en donde se haga explícito el razonamiento seguido. Este caso nos permitirá ver dónde radican los retos en esta materia y su importancia para que, de ser el caso, se pueda llegar a establecer la responsabilidad de un servidor público y reciba la sanción que corresponda.

3. DESCRIPCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO.

Tal como se mencionó dentro de la introducción del presente trabajo de obtención de grado, el marco normativo aplicable establece facultades de investigación a los órganos internos de control de los ayuntamientos municipales; por lo que la etapa de investigación es de vital importancia en el proceso de fincamiento de responsabilidades administrativas, y los elementos de prueba que se recaban durante la etapa de investigación se debe de realizar un análisis técnico-jurídico con un nivel argumentativo que sea suficiente para concatenar los hechos que las autoridades investigadoras pretenden comprobar en concordancia con los elementos de prueba recabados durante la etapa de investigación.

Hoy en día, resulta difícil para las autoridades investigadoras comprobar de manera eficiente la comisión de hechos que configuran faltas administrativas o hechos de corrupción cometidos por parte de servidores públicos, esto, en virtud de que las autoridades investigadoras no cuentan con las habilidades o conocimientos que les permitan realizar una argumentación sólida que les permita concatenar los razonamientos legales con los elementos de pruebas que les permitan calificar de manera correcta una falta administrativa, ya sea grave o no grave, y que se logre comprobar la comisión de una falta administrativa o hecho de corrupción, y de esta manera de sancione y se combata la corrupción.

Es por ello, que para ejemplificar la deficiencia en argumentación jurídica por parte de las autoridades investigadoras para la comprobación de la comisión de faltas administrativas o hechos de corrupción por parte de servidores públicos, se analizará un caso práctico, respecto de la presunta comisión de faltas administrativas calificadas como graves por parte de la autoridad investigadora del órgano interno de control del ayuntamiento de Zitácuaro, Michoacán, que fueron remitidas al Tribunal de Justicia administrativa para su substanciación y resolución⁷.

⁷ Resolución emitida dentro del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa número PRA/008/2019-V y su acumulado PRA/009/2019-V emitido por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo. (TJAM)


3.1. Descripción general.

El 1 de marzo de 2019, el Director General del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Zitácuaro, Michoacán, solicitó a la Contraloría realizar una auditoría administrativa financiera, con el fin de lograr el mejoramiento en la eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos recaudados por el cobro de los recursos que el organismo operador presta. Además de transparentar las finanzas y realizar las correcciones en los procedimientos administrativos de acuerdo con las observaciones que pudieran derivar de dicha auditoría.

Derivado de esta auditoría, se detectaron diversas irregularidades, iniciándose un procedimiento de investigación por la comisión de presuntas acciones que pudieran configurar faltas administrativas. Una vez practicados todos los actos de investigación que la autoridad investigadora estimó necesarios, analizó los hechos y la información recabada y determinó la existencia de faltas administrativas de las presuntas responsables, las cuales calificó como graves e individualizó las conductas atribuidas a los presuntos responsables como **cohecho, peculado, desvío de recursos públicos y abuso de funciones previstas en los artículos 52, 53 y 57 de la ley de responsabilidades**. Finalmente, ordenó su remisión a la autoridad substanciadora del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, quien celebró las audiencias iniciales y desahogó las etapas de pruebas y alegatos.

Posteriormente, se procedió a realizar el estudio de fondo del procedimiento administrativo; del análisis de los IPRA se transcribe medularmente lo siguiente:


A partir de la solicitud del Director General del sistema de Agua Potable y Alcantarillado de realizar una Auditoría Administrativa-Financiera a ese Organismo Operador, por parte de la Contraloría Municipal, se verificó en el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado el procedimiento de recaudación de ingresos por concepto de pago de servicios de agua potable, alcantarillado, entre otros. Este se encuentra bajo responsabilidad del Departamento Comercial del Organismo Operador, ejecutado mediante el Sistema Comercial SISCOM, SICAGEP, SISCOMLINEA VERSION 14.5.30 operado por el proveedor



CORPASI, S.A.; con las funciones principales de la base de datos de los contratos de servicios, padrón de usuarios, cobro, además de existir la opción de CANCELACION DE COBRO. Sin embargo, esta última se comprobó que tiene que estar habilitada para el Usuario, asignado al personal adscrito al área del Departamento Comercial bajo la responsiva de su uso y resguardo.

El personal administrativo tiene bajo su resguardo y uso un Usuario que les fuera asignado para su trabajo diario utilizando el Sistema Comercial y con la habilitación de las funciones necesarias para ello. Al Personal Comisionado de la Contraloría Municipal, le fue informado que la jefa del departamento comercial tenía la categoría de Administrador Principal del Sistema Comercial; esto es, tenía acceso a todas las funciones del sistema, además de la posibilidad de habilitar o deshabilitar las mismas a los demás usuarios registrados.


Una vez determinado lo anterior, durante las diligencias de Auditoria con el personal del Departamento Comercial, se les cuestionó sobre el responsable y/o autorizado para realizar CANCELACIONES DE COBRO, a lo que señalaron que ellos no podían realizarlos, sino que debían ser autorizadas por su superior jerárquico, dado que su clave de usuario solo podía ingresar al apartado de cobros, lo cual pudo comprobar el personal comisionado para ello de la Contraloría Municipal. Por esta razón, se cuestionó a la Servidora Pública, jefa del Departamento Comercial, el mecanismo por el que se autorizaban las CANCELACIONES DE COBRO, además de si pudiera imprimir un reporte de cancelaciones realizadas en un determinado periodo, a lo que la Servidora Pública, respondió: "No puedo generar un informe de las cancelaciones, porque son individuales. Sin embargo, el día 08 de marzo de 2019 y durante el desarrollo de una diligencia por parte de personal adscrito al Órgano Interno de Control, se constató la generación de CANCELACIONES DE COBRO durante el día, así como sus respectivos reportes. Aún y cuando la Servidora Pública había manifestado la imposibilidad de generar un reporte de cancelaciones, se pudo comprobar lo contrario al ingresar al Sistema Comercial y recabar los reportes diarios de cancelaciones, que se encuentran denominados como "Cortes de Caja por Tipo de Operación". Mediante estos



reportes se pudo observar las cancelaciones que se habían realizado durante el día; al sacar una muestra del periodo comprendido del 15 de febrero al 08 de marzo de 2019, se identificaron 160 cancelaciones de las cuales 159 fueron realizadas por la Jefa de departamento por la cantidad de \$318,440.37 (trescientos dieciocho mil cuatrocientos cuarenta pesos 37/100 M.N.).

Además de lo anterior, se logró identificar el método utilizado por los Servidores Públicos en la operación realizada en el Sistema Comercial respecto a las CANCELACIONES DE COBRO con la finalidad de desviar el recurso económico para su beneficio. Lo cual se realizaba de la siguiente manera: el usuario del servicio de agua potable acudía al área de cajas a realizar su pago y cuando el servidor público cobraba el recurso económico al usuario se emitía un ticket, como comprobante de pago. Una vez que veía reflejado el pago, internamente, en el transcurso del día se realizaba la cancelación del cobro y de nueva cuenta se visualizaba en el sistema Comercial el adeudo del usuario, posteriormente se alteraba el adeudo efectuando su cancelación, sin reportar el ingreso por concepto de cobro del adeudo del usuario que previamente ya había cubierto. Desconociendo el usuario el movimiento efectuado internamente, ya que, contaba con su ticket de pago y en el sistema no se reflejaba ningún adeudo. Cabe mencionar que el Sistema Comercial permite subsidiar el adeudo del servicio de agua potable a personas de bajos recursos previa autorización, justificación y soporte documental para realizar el subsidio, función habilitada solamente para el usuario de Administrador Principal, utilizada por la Servidora Pública para el desvío del recurso para su beneficio personal y el de terceros.

Por consiguiente; el pago de los usuarios no era depositado a las cuentas bancarias del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado, siendo que la cantidad en dinero en efectivo que era pagada por los usuarios y posteriormente cancelada y apartada para su beneficio personal. No se veía reflejado el ingreso en la Hacienda Pública del Organismo, advirtiéndose que se realizaba la cancelación del cobro, así como la cancelación del adeudo con el usuario de la jefa de departamento y en algunas ocasiones otra Servidora Pública, que ingresaba como



cajera a realizar cobros; sin embargo, dicha cantidad recaudada era CANCELADA de forma inmediata.

En consecuencia, al verificar y operar el Sistema Comercial, por el ente auditor y en cuanto autoridad investigadora, se advirtió que el Sistema Comercial SISCOP, SICAGEP. SISCOPLINEA VERSIÓN 14.5.3.0 operado por el proveedor CORPASI, S.A. era operado de forma irregular, ya que, con el mismo, si bien realizaron el cobro, también lo cancelaban y cancelaban el adeudo, pero el dinero no ingresaba al erario del ente auditado.

Ahora bien, una vez identificada la conducta, el Órgano Interno de control Municipal determinó ampliar el período de auditoria, comprendiendo del 18 de julio de 2017 al 12 de marzo de 2019, advirtiéndose que el daño al patrimonio del Sistema resultaba de un importe total de \$3,087,839.36 (tres millones ochenta y siete mil ochocientos treinta y nueve pesos 36/100 M.N.). Esta cantidad resulta del periodo auditado y de forma directa la Servidora Pública es responsable con base a los reportes y trabajos del área investigadora de la Contraloría Municipal. Derivado de que se encuentra efectuado el movimiento del desvío de los recursos públicos con la clave de acceso de la Servidora Pública, se determinó que el monto total del daño a la Hacienda Pública del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado se realizó en complicidad con otra servidora Pública.

Por lo anterior, la Autoridad Investigadora señala que una vez observadas y detalladas las conductas en complicidad de las **Servidoras Públicas** que aun a sabiendas que infringieron en el desempeño de su empleo, cargo o comisión los principios y directrices que establece la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, y que sus conductas eran inapropiadas, las mantuvieron y con su actuar transgredieron lo contenido en los artículos 6, 52, 53, 54 y 57 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo.⁸

⁸ Acuerdo de Calificación de Falta Administrativa. Emitido por la autoridad investigadora de la Contraloría Municipal de Zitácuaro, Michoacán.

3.2. Análisis de los medios de convicción para acreditar los tipos administrativos.

Ahora bien, en este caso se procedió a realizar el análisis de las pruebas por la Sala Especializada, la cual estimó que no se encontraban reunidos los elementos del tipo administrativo previstos en los artículos 52, 53, 54 y 57 de la Ley de Responsabilidades. Por lo tanto, las servidoras públicas e imputadas no eran responsables de las faltas administrativas graves de **cohecho, peculado, desvió de recursos públicos y abuso de funciones** que se les atribuyeron. La decisión anterior se sostuvo de acuerdo con los argumentos que se exponen a continuación:

Cohecho.

Elementos del tipo administrativo.

- a) El carácter de servidor público del sujeto activo.
- b) La exigencia, aceptación, obtención o pretensión de obtener un beneficio.
- c) Que ese beneficio se exija, acepte, obtenga o pretenda obtener por sí o a través de terceros.
- d) Que el beneficio se exija, acepte, obtenga o pretende obtener con motivo de sus funciones como servidor público.
- e) Que el beneficio no se encuentre comprendido en su remuneración, servidor público y qué podría consistir en dinero, valores, bienes muebles o inmuebles, incluso a través de enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado, donaciones, servicios, empleos y demás beneficios indebidos.
- f) Que el beneficio se exija, acepte, obtenga o pretenda obtener para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público forme parte.

a) El carácter de servidor público del sujeto activo.

El primero de los elementos, se acredita de conformidad al artículo 104 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Asimismo, resulta aplicable lo preceptuado en el artículo 3, fracción XXII de la Ley de Responsabilidades.

Ahora bien, para la debida acreditación de la falta administrativa que se analiza, se examinarán el elemento **b)** el cual es:

b) La exigencia, aceptación, obtención o pretensión de obtener un beneficio.

*De lo anterior, la Sala Especializada determina que no se acredita el elemento b) del tipo administrativo de **cohecho**, y que en el caso se hace consistir en “obtención o pretensión de obtener un beneficio”, elemento subjetivo que implica necesariamente, en la especie, la existencia de una conducta de las servidoras públicas consistentes en obtener o querer obtener dicho beneficio y la realización de las acciones correspondientes que pongan de manifiesto dicha pretensión por las razones que se expresan a continuación.*

Dentro de los IPRA, no quedó debidamente probado con medio de convicción alguno, que las presuntas responsables, obtuvieran o pretendieran obtener un beneficio (dinero).

Atendiendo a los elementos de tipo administrativo, la conducta de obtener o pretender obtener, se tendría que realizar por las propias servidoras públicas (por sí), con motivo de sus funciones, requiriéndose además que el beneficio no se encuentre dentro de su remuneración, que consista en dinero y que sea para ellas mismas, aun cuando este último elemento, se aprecia que la autoridad investigadora no distinguió al precisar la conducta en los IPRA si dicho beneficio era para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que las servidoras públicas o las personas antes referidas sean parte.

*El verbo rector de la conducta imputada, núcleo de la descripción típica, “**obtener o pretender obtener**” contiene un elemento subjetivo, consistente en la intención, ánimo o deseo de obtener algo, en este caso, un beneficio en dinero, que no está dentro de las remuneraciones de las servidoras públicas. Este elemento subjetivo puede ser demostrado en forma plena a través de la comprobación del despliegue de acciones tendientes a lograr precisamente el objetivo de obtener el beneficio en cuestión; es decir, la evidencia plena de la intención, ánimo o deseo de obtener el beneficio, ello a través de las acciones correspondientes, que la hagan manifiesta. En la especie, lo anterior no se acredita en forma alguna, pues aun cuando la autoridad investigadora determinó en los IPRA que las presuntas responsables realizaron acciones tendientes a obtener el beneficio referido, no señaló con precisión de que hechos probados infería la existencia de esas acciones, en que consistieron las mismas y por qué podía darse válidamente la inferencia.*

Así, la Sala Especializada, no advierte acreditada la existencia de la acción o manifestación alguna por parte de las servidoras públicas que lleve a determinar que pretendieron hacerse

de un beneficio indebido, ya que únicamente se aprecia del material probatorio, que realizaron cancelaciones de pago lo que se corrobora con el pliego de observaciones; medio de convicción al que se le otorga valor probatorio pleno, en términos de los artículos 130, 133, 158 y 159 de la Ley de Responsabilidades.

Por lo anterior, con la sola existencia de las cancelaciones, no se acredita de manera plena la intención, ánimo o deseo de las servidoras públicas de obtener un indebido beneficio y, por ende, tampoco el segundo elemento de la falta administrativa grave de cohecho “obtener o pretender obtener”.

Máxime que no se deriva del caudal probatorio la existencia de actos por parte de las servidoras públicas para generar la obtención de un beneficio indebido, en virtud, de que no se desprende que dichas cancelaciones realizadas por las presuntas responsables hayan sido irregulares o con el fin de obtener un beneficio.

Ahora bien, si bien es cierto que de autos se desprende que existen cancelaciones consecutivas el mismo día, y con diferencia de segundo en la misma hora, ello no quedó evidenciado, ni quiere decir que fueron cancelaciones irregulares, pues estas pudieron realizarse por diversas circunstancias justificadas, no atribuibles a las presuntas responsables.

En este contexto, también se aprecia que no obra denuncia por parte de los usuarios del servicio de agua potable, contra las presuntas responsables, que pusiera de manifiesto una pretensión de las presuntas responsables por hacer de un beneficio indebido.

Además, debe señalarse que el artículo 135 de la Ley de Responsabilidades, en concordancia con el artículo 21, primer párrafo, de la Constitución Federal, establece el principio de presunción de inocencia.

Lo anterior es así, pues se pone en manifiesto la omisión en que incurre la autoridad investigadora precisamente en la investigación de los hechos y durante el procedimiento de responsabilidad administrativa, pues no allegó, aportó, ni ofreció medios de convicción idóneos y suficientes para demostrar la existencia de la falta administrativa de cohecho, a fin de estar en mayor posibilidad de esclarecer los acontecimientos y en su caso, acreditar los elementos del tipo administrativo de la conducta, específicamente en el segundo de los elementos que la configuran.

En consecuencia, resulta innecesario analizar la comprobación de los elementos restantes de la falta administrativa grave, pues con la ausencia del segundo de ellos no es dable su configuración.

Peculado

Elementos del tipo administrativo.

- a) El carácter de servidor público del sujeto activo.
- b) La autorización, solicitud o realización de diversos actos que tengan como fin, el uso o apropiación de recursos públicos, ya sean materiales, financieros o humanos.



- c) Que esta autorización, solicitud o realización de diversos actos, se lleve a cabo sin fundamento jurídico o se efectúe en contravención de las normas aplicables.
- d) Que el beneficio obtenido sea para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales, o de negocios o para socios o sociedades de las que el servidor público forme parte.

a) El carácter de servidor público del sujeto activo.

El primero de los elementos, se acredita de conformidad al artículo 104 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Asimismo, resulta aplicable lo preceptuado en el artículo 3, fracción XXII de la Ley de Responsabilidades.

Ahora bien, para la debida acreditación de la falta administrativa que se analiza, se examinarán el elemento b) el cual es:

b) La autorización, solicitud o realización de diversos actos que tengan como fin, el uso o apropiación de recursos públicos, ya sean materiales, financieros o humanos.

*De lo anterior, la Sala Especializada determina que no se acredita el elemento b) del tipo administrativo de **peculado**, y que en el caso se hace consistir en “autorización, solicitud o realización de diversos actos que tengan como fin, el uso o apropiación de recursos públicos, ya sean materiales, financieros o humanos”, elemento subjetivo que implica necesariamente, en la especie, la existencia de una conducta de las servidoras públicas consistentes en autorizar, solicitar o realizar actos que tengan como fin el uso o apropiación de recursos públicos.*

En este sentido, dentro de los IPRA tenemos que no quedo debidamente probado con medio de convicción alguna, que las presuntas responsables, autorizaran, solicitaran o realizaran actos que tuvieran como fin el uso o apropiación de recursos públicos Atendiendo a los elementos de tipo administrativo que se analiza, la conducta en autorizar, solicitar o realizar, se tendría que realizar por las propias servidoras públicas (por sí), con el fin del uso o apropiación, que consista en dinero y que sea para ellas mismas, sin que para ello exista fundamento jurídico o se realice en contravención a la normatividad aplicable, aun cuando este último elemento, se aprecia que la autoridad investigadora no distinguió al precisar la conducta en los IPRA si dicho beneficio era para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tengan relaciones profesionales,

laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que las servidoras públicas o las personas antes referidas sean parte.

El verbo rector de la conducta imputada, núcleo de la descripción típica, “autorizar, solicitar o inducir” contiene un elemento subjetivo, consistente en la intención, ánimo o deseo de hacer algo para obtener algo, en este caso, un beneficio en dinero, para sí o para terceros. Este elemento subjetivo puede ser demostrado en forma plena a través de la comprobación del despliegue de acciones tendientes a lograr precisamente el objetivo de obtener el beneficio en cuestión; es decir, la evidencia plena de la intención, ánimo o deseo de hacer algo para obtener el beneficio, ello a través de las acciones correspondientes, que la hagan manifiesta.

Así, la Sala Especializada, no advierte acreditada la existencia de la acción o manifestación alguna por parte de las servidoras públicas que lleve a determinar que pretendieron hacerse de un beneficio indebido, ya que únicamente se aprecia del material probatorio, que realizaron cancelaciones de pago lo que se corrobora con el pliego de observaciones; medio de convicción al que se le otorga valor probatorio pleno, en términos de los artículos 130, 133, 158 y 159 de la Ley de Responsabilidades.

Ahora bien, si bien es cierto que de autos se desprende que existen cancelaciones consecutivas el mismo día, y con diferencia de segundo en la misma hora ello no quedó evidenciado, ni quiere decir que fueron cancelaciones irregulares, pues como ya se dijo, estas pudieron realizarse por diversas circunstancias justificadas, no atribuibles a las presuntas responsables. En este contexto, también se aprecia que no obra denuncia por parte de los usuarios del servicio de agua potable, contra las presuntas responsables, que pusiera de manifiesto una pretensión de las presuntas responsables por hacer de un beneficio indebido.

Además, debe señalarse que el artículo 135 de la Ley de Responsabilidades, en concordancia con el artículo 21, primer párrafo, de la Constitución Federal, establece el principio de presunción de inocencia. Por lo anterior, de acuerdo con los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, para tener por demostrada la existencia de la falta administrativa de peculado imputada a las presuntas responsables, era necesario probar en forma plena la existencia de todos los elementos que la configuran. En consecuencia, resulta innecesario analizar la comprobación de los elementos restantes de la falta administrativa grave, pues con la ausencia del segundo de ellos no es dable su configuración.

Desvío de recurso públicos.

Elementos del tipo administrativo.

- a) El carácter de servidor público del sujeto activo.
- b) La autorización, solicitud, o realización de diversos actos que tengan como fin, la asignación o desvío de recursos públicos, ya sean materiales, financieros o humanos.
- c) Que esta autorización, solicitud o desvío de recursos públicos se lleve a cabo sin fundamento jurídico o se efectúe en contravención a las normas aplicables.

a) El carácter de servidor público del sujeto activo.

El primero de los elementos, se acredita de conformidad al artículo 104 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Asimismo, resulta aplicable lo preceptuado en el artículo 3, fracción XXII de la Ley de Responsabilidades.

Ahora bien, para la debida acreditación de la falta administrativa que se analiza, se examinarán el elemento b) el cual es:

b) La autorización, solicitud o realización de diversos actos que tengan como fin, la asignación o desvío de recursos públicos, ya sean materiales, financieros o humanos.

*De lo anterior, esta Sala Especializada determina que no se acredita el elemento b) del tipo administrativo de **desvío de recursos públicos**, y que en el caso se hace consistir en “**autorización, solicitud o realización de diversos actos que tengan como fin, el uso o apropiación de recursos públicos, ya sean materiales, financieros o humanos**”, elemento subjetivo que implica necesariamente, en la especie, la existencia de una conducta de las servidoras públicas consistentes en autorizar, solicitar o realizar actos que tengan como fin el uso o apropiación de recursos públicos.*

En este sentido, dentro de los IPRA tenemos que no quedo debidamente probado con medio de convicción alguna, que las presuntas responsables, autorizaran, solicitaran o realizaran actos que tuvieran como fin el uso o apropiación de recursos públicos. A atendiendo a los elementos de tipo administrativo que se analiza, la conducta en autorizar, solicitar o realizar, se tendría que realizar por las propias servidoras públicas (por sí), con el fin del uso o apropiación, que consista en dinero y que sea para ellas mismas, sin que para ello exista fundamento jurídico o se realice en contravención a la normatividad aplicable, aun cuando este último elemento, se aprecia que la autoridad investigadora no distinguió al precisar la conducta en los IPRA si dicho beneficio era para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que las servidoras públicas o las personas antes referidas sean parte.

El verbo rector de la conducta imputada, núcleo de la descripción típica, “autorizar, solicitar o inducir” contiene un elemento subjetivo, consistente en la intención, ánimo o deseo de hacer algo para obtener algo, en este caso, un beneficio en dinero. Este elemento subjetivo puede ser demostrado en forma plena a través de la comprobación del despliegue de acciones tendientes a lograr precisamente el objetivo de obtener el beneficio en cuestión; es decir, la evidencia plena de la intención, ánimo o deseo de hacer algo para obtener el beneficio, ello a través de las acciones correspondientes, que la hagan manifiesta. Lo anterior no se acredita en forma alguna, pues aun cuando la autoridad investigadora determinó en los IPRA que las presuntas responsables realizaron acciones tendientes a obtener el beneficio referido, no señaló con precisión de que hechos probados infería la existencia de esas acciones, en que consistieron las mismas y por qué podía darse válidamente la inferencia.

Así, la Sala Especializada, no advierte acreditada la existencia de la acción o manifestación alguna por parte de las servidoras públicas que lleve a determinar que pretendieron hacerse de un beneficio indebido, ya que únicamente se aprecia del material probatorio, que realizaron cancelaciones de pago lo que se corrobora con el pliego de observaciones; medio de convicción al que se le otorga valor probatorio pleno, en términos de los artículos 130, 133, 158 y 159 de la Ley de Responsabilidades.

Por lo anterior, con la sola existencia de las cancelaciones, no se acredita de manera plena la intención, ánimo o deseo de las servidoras públicas de obtener un indebido beneficio y por ende, tampoco el segundo elemento de la falta administrativa grave de desvío de recursos públicos "autorizar, solicitar o inducir". Ahora bien, si bien es cierto que de autos se desprende que existen cancelaciones consecutivas el mismo día, y con diferencia de segundo en la misma hora no quedó evidenciado, ni quiere decir que fueron cancelaciones irregulares, pues como ya se dijo, estas pudieron realizarse por diversas circunstancias justificadas, no atribuibles a las presuntas responsables.

También se aprecia que no obra denuncia por parte de los usuarios del servicio de agua potable, contra las presuntas responsables, que pusiera de manifiesto una pretensión de las presuntas responsables por hacer de un beneficio indebido.

Además, debe señalarse que el artículo 135 de la Ley de Responsabilidades, en concordancia con el artículo 21, primer párrafo, de la Constitución Federal, establece el principio de presunción de inocencia. Por lo anterior, de acuerdo con los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, para tener por demostrada la existencia de la falta administrativa de desvío de recursos públicos imputada a las presuntas responsables, era necesario probar en forma plena la existencia de todos los elementos que la configuran.

En consecuencia, resulta innecesario analizar la comprobación de los elementos restantes de la falta administrativa grave, pues con la ausencia del segundo de ellos no es dable su configuración.

Abuso de funciones

Elementos del tipo administrativo.

- a) El carácter de servidor público del sujeto activo.
- b) La realización o inducción de actos u omisiones arbitrarios para generar un beneficio o un perjuicio.
- c) Que la realización o inducción de estos actos u omisiones arbitrarias, deriven de las funciones que le sean conferidas como servidor público o se valga de aquellas.
- d) Que el beneficio obtenido sea para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el

servidor público forme parte o que el perjuicio generado sea en contra del servicio público o en contra de una persona.

a) El carácter de servidor público del sujeto activo.

El primero de los elementos, se acredita de conformidad al artículo 104 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y el artículo 3 de la Ley de Responsabilidades.

Ahora bien, para la debida acreditación de la falta administrativa que se analiza, se examinarán el elemento b) el cual es:

b) La realización o inducción de actos u omisiones arbitrarias para generar un beneficio o un perjuicio.

*De lo anterior, la Sala Especializada determina que no se acredita el elemento b) del tipo administrativo de **abuso de funciones**, y que en el caso se hace consistir en “realización o inducción de actos u omisiones arbitrarias para generar un beneficio o un perjuicio”, elemento subjetivo que implica necesariamente, en la especie, la existencia de una conducta de las servidoras públicas consistentes en autorizar, solicitar o realizar actos que tengan como fin el uso o apropiación de recursos públicos.*

En este sentido, dentro de los IPRA tenemos que no quedo debidamente probado con medio de convicción alguna, que las presuntas responsables, autorizaran, solicitaran o realizaran actos que tuvieran como fin el uso o apropiación de recursos públicos. Atendiendo a los elementos de tipo administrativo que se analiza, la conducta en realizar o inducir, se tendría que realizar por las propias servidoras públicas (por sí), con el fin del uso o apropiación, que consista en dinero y que sea para ellas mismas, sin que para ello exista fundamento jurídico o se realice en contravención a la normatividad aplicable, aun cuando este último elemento, se aprecia que la autoridad investigadora no distinguió al precisar la conducta en los IPRA si dicho beneficio era para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que las servidoras públicas o las personas antes referidas sean parte.

El verbo rector de la conducta imputada, núcleo de la descripción típica, “realizar o inducir” contiene un elemento subjetivo, consistente en la intención, ánimo o deseo de hacer algo para obtener algo, en este caso, un beneficio en dinero. Este elemento subjetivo puede ser demostrado en forma plena a través de la comprobación del despliegue de acciones tendientes a lograr precisamente el objetivo de obtener el beneficio en cuestión; es decir, la evidencia plena de la intención, ánimo o deseo de hacer algo para obtener el beneficio, ello a través de las acciones correspondientes, que la hagan manifiesta. Lo anterior no se acredita en forma alguna, pues aun cuando la autoridad investigadora determinó en los IPRA que las presuntas responsables realizaron acciones tendientes a obtener el beneficio referido, no señaló con precisión de que hechos probados infería la existencia de esas acciones, en que consistieron las mismas y por qué podía darse válidamente la inferencia.

Así, la Sala Especializada, no advierte acreditada la existencia de la acción o manifestación alguna por parte de las servidoras públicas que lleve a determinar que pretendieron hacerse

de un beneficio indebido, ya que únicamente se aprecia del material probatorio, que realizaron cancelaciones de pago lo que se corrobora con el pliego de observaciones; medio de convicción al que se le otorga valor probatorio pleno, en términos de los artículos 130, 133, 158 y 159 de la Ley de Responsabilidades.

Por lo anterior, con la sola existencia de las cancelaciones, no se acredita de manera plena la intención, ánimo o deseo de las servidoras públicas de obtener un indebido beneficio y por ende, tampoco el segundo elemento de la falta administrativa grave de abuso de funciones "realizar o inducir". Si bien es cierto que de autos se desprende que existen cancelaciones consecutivas el mismo día, y con diferencia de segundo en la misma hora, no quedó evidenciado, ni quiere decir que fueron cancelaciones irregulares, pues como ya se dijo, estas pudieron realizarse por diversas circunstancias justificadas, no atribuibles a las presuntas responsables.

También se aprecia que no obra denuncia por parte de los usuarios del servicio de agua potable, contra las presuntas responsables, que pusiera de manifiesto una pretensión de las presuntas responsables por hacer de un beneficio indebido.

Además, debe señalarse que el artículo 135 de la Ley de Responsabilidades, en concordancia con el artículo 21, primer párrafo, de la Constitución Federal, establece el principio de presunción de inocencia y de acuerdo a los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, para tener por demostrada la existencia de la falta administrativa de abuso de funciones imputada a las presuntas responsables, era necesario probar en forma plena la existencia de todos los elementos que la configuran con pruebas suficientes, aptas e idóneas, lo cual no aconteció, pues no se acreditó el segundo elemento configurativo de la falta en cuestión (realización o inducción de actos u omisiones arbitrarias para generar un beneficio en los términos del propio precepto 57 de la Ley de Responsabilidades establece).

En consecuencia, resulta innecesario analizar la comprobación de los elementos restantes de la falta administrativa grave, pues con la ausencia del segundo de ellos no es dable su configuración.

3.3. Conclusión y justificación

Una vez analizadas de fondo las faltas administrativas atribuidas a las presuntas responsables, la Sala Especializada determinó que no existían medios de convicción suficientes para acreditar que las presuntas responsables incurrieron en las conductas de cohecho, peculado, desvió de recursos y abuso de funciones que les fueron imputadas por la autoridad investigadora y que pudieran constituir responsabilidad administrativa.

En este contexto, acorde al principio de presunción de inocencia abordado en la resolución, es claro que correspondía a la autoridad investigadora demostrar



fehacientemente las conductas atribuidas a las presuntas responsables. Sin embargo, esto no sucedió, ya que quedó demostrado que las pruebas que la autoridad investigadora sustentó los IPRA son medios de convicción insuficientes para acreditar las faltas atribuidas a las presuntas responsables.⁹

Resulta conveniente hacer notar que, en el procedimiento la responsabilidad administrativa de conformidad en el artículo 135 de la ley de responsabilidades, la carga de prueba a efecto de demostrar que existe una conducta irregular por parte del servidor público la tiene la autoridad investigadora; al no haberse acreditado las faltas que se le atribuyeron a las presuntas responsables, la Quinta Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, **declaró inexistentes las conductas de cohecho, peculado, desvió de recursos y abuso de funciones** que le fueron atribuidas las presuntas responsables por la autoridad investigadora y dejó sin efecto las medidas cautelares que se les impusieron a las presuntas responsables.¹⁰

Por último, resalta que las principales deficiencias cometidas por la autoridad investigadora del Órgano interno de control municipal, al momento de realizar la calificación de la falta y elaborar el informe de presunta responsabilidad, son las que se muestran a continuación:

Deficiencias a nivel del razonamiento probatorio en la argumentación de la autoridad investigadora.

1. La falta de argumentación jurídica que diera soporte y fundamento a las acciones realizadas durante el proceso de investigación y decisiones de calificación de las faltas en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

⁹ Tesis I. 11 o. A.5 A(10 a), de rubro: "Responsabilidades administrativas de los servidores públicos al examinar la transgresión a la fracción XIII del artículo ocho de la ley federal relativa al órgano sancionador tiene la carga de demostrar que se actualizan todos los elementos de ese tipo administrativo al operar en favor del imputado el principio de presunción de inocencia (legislación vigente hasta el dieciocho de junio del dos mil diecisiete).

¹⁰ PRA-008/2019-V Y SU ACUMULADO PRA-009/2019-V, 2019, p 12- 112.




2. La falta de manifestaciones en materia de hechos que demostraran las razones de la calificación de las faltas administrativas señaladas en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa. El que soportar una conclusión.
3. La omisión de un razonamiento lógico-jurídico que demostrara que las faltas administrativas han sido cometidas y han tenido lugar.
4. La falta de haber establecido las premisas que determinen la comisión de actos u omisiones que configuraran los establecido en las faltas administrativas señaladas.
5. La falta de realización de prácticas necesarias que permitieran recabar las pruebas, testigos, documentos, información, peritos, etc. Para posteriormente, llevar a cabo la realización de la inferencia probatoria que permitiera estructurar los elementos en premisas para llegar a la conclusión de la comisión de las faltas administrativas de una manera mas solida; es decir, que todos los elementos reunidos hayan constituido en un encadenamiento de argumentos o inferencias parciales a través de argumentos lógico-jurídicos para llegar a una conclusión de la comisión de las faltas administrativas que se querían comprobar.
6. La omisión en le previsión del artículo 135 de la ley de responsabilidades, que establece que la carga de prueba a efecto de demostrar que existe una conducta irregular por parte del servidor público la tiene la autoridad investigadora.

4. DISCUSIÓN O BALANCE CRÍTICO

La intención de abordar el tema del trabajo proviene de la resolución emitida por parte del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, respecto del procedimiento de responsabilidad administrativa iniciado por la Contraloría Municipal en contra de servidoras públicas del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Zitácuaro, Michoacán, (SAPA), por faltas graves. Por esta razón le correspondió al TJAM, la substanciación y resolución de este, cuyo resultado fue que el Órgano Interno de Control no logró acreditar de manera eficiente y eficaz las faltas administrativas graves.

Razón por la cual surge la importancia de realizar el presente estudio de caso, para llevar a cabo el análisis de las acciones realizadas y de los razonamientos para la calificación de la falta y presentación de pruebas por parte de la autoridad investigadora del órgano interno de control del Ayuntamiento de Zitácuaro, Michoacán, para lograr acreditar de manera eficaz las faltas administrativas o hechos de corrupción que se detecten derivado del cumplimiento a las atribuciones que el marco normativo les otorga. O, caso en contrario, detectar las deficiencias en el nivel argumentativo para la acreditación eficaz y eficiente de faltas administrativas o hechos de corrupción.

Para la propuesta de diseño se llevará a cabo el análisis de marco normativo aplicable a la contraloría municipal en materia de responsabilidades y hechos de corrupción, teniendo bajo estudio las acciones y los razonamientos lógico-jurídicos ejecutadas por la autoridad investigadora del órgano interno de control del municipio de Zitácuaro, Michoacán, a través de un caso práctico, respecto de un procedimiento de responsabilidad administrativas iniciado, investigado y calificado por la autoridad investigadora del OIC municipal y substanciado y resuelto por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, para detectar las fallas o errores cometidos durante la etapa de investigación y de esta manera, se subsanen en casos posteriores y se imparta justicia en materia de responsabilidades y hechos de corrupción conforme a derecho.



Por lo que, derivado de análisis del caso práctico, se propondrán algunas directrices básicas para que los servidores públicos que integran la autoridad investigadora en el municipio cuenten con herramientas que les permitan consolidar argumentos lógico-jurídicos que les permita eficientar la sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

4.1. Las dificultades de prueba de hechos de corrupción en la administración pública.

Como ya quedó asentado anteriormente, de acuerdo con el marco establecido con la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción en nuestro país, corresponde a las autoridades investigadoras de los Órganos Internos de Control de los municipios, llevar a cabo la prevención, detección, investigación y sanción de las faltas administrativas y hechos de corrupción cometidos por servidores públicos y particulares. Por lo que, dicho marco normativo otorga facultades y obligaciones para cumplir con dicha encomienda y de esta manera contribuir al combate a la corrupción.

De ahí surge la necesidad de que los servidores públicos que integran las autoridades investigadoras de los Órganos Internos de Control municipales cuenten con aptitudes, habilidades y experiencia dentro del ámbito argumentativo. Es decir, que es necesario contar con el conocimiento sobre qué es y en qué consisten la teoría de la prueba y la teoría de la argumentación jurídica, así como, conocer los elementos para lograr un razonamiento probatorio, buscar el nivel de convicción de los recursos integrados durante el proceso de investigación y que posteriormente se logre un encadenamiento entre las pruebas tendientes a comprobar la comisión de una acción u omisión que configure o dé lugar a la comisión de una falta administrativa o hecho de corrupción para lograr fincar una responsabilidad a un servidor público o particular.

Pues derivado de lo anterior, resulta difícil a las autoridades investigadoras de los Órganos Internos de Control municipales lograr un razonamiento probatorio que obtenga como resultado la inferencia de las pruebas recabadas para comprobar de manera eficaz las



faltas administrativas y los hechos de corrupción por la falta de implementación de técnicas, métodos y tecnologías. Esto, debido a la falta de profesionalización o nivel argumentativo de los servidores públicos, para vincular las pruebas con los hechos redactados para la correcta y eficaz acreditación de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Aunado a lo precedente, es necesario resaltar que las facultades expresamente establecidas en el marco normativo en materia de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción es genérico, es decir, no resultan suficientes, competentes e idóneas para que las autoridades investigadoras de los órganos internos de control, puedan allegarse de los medios de prueba pertinentes para la acreditación de faltas administrativas y hechos de corrupción de manera eficiente y eficaz; caso contrario al listado de actos de investigación que contempla en Código Nacional de Procedimientos Penales, y que pueden realizar los agentes del ministerio público en el ámbito penal, durante el proceso de investigación de un delito de corrupción, deficiencia tácitamente comprobada en el ámbito administrativo.

Así como también, la falta de capacitación y la implementación de un servicio profesional de carrera, específicamente en los Órganos Internos de Control, para todos aquellos servidores públicos que integran las autoridades investigadora, pues en su principal función es la de prevenir, detectar, investigar y sancionar las faltas administrativas y hechos de corrupción y la falta de personal profesionalizado en el área administrativa impide que lo establecido en la norma se aplique de forma irrestricta y con estricto apego a derecho. El personal adscrito a los órganos internos de control debe de ser personal especializado en el rubro administrativo, el área de control interno no debe de prestarse para la atención a cumplimiento de favores políticos, puesto que las funciones que el marco normativo le atribuye son de gran importancia y son la base principal de la transparencia y la rendición de cuentas del organismo, dependencia o entidad de qué se trate.

La rotación constante del personal adscrito a los órganos internos de control también constituye una debilidad en materias de auditoría, control interno, responsabilidades administrativas y combate a la corrupción.

4.2. La necesidad de capacidades argumentativas de la administración pública.

Los Órganos Internos de Control municipales fungen como un factor principal para lograr una transparencia y rendición de cuentas sobre los actos de Gobierno hacia los ciudadanos, por lo que resulta importante, que el personal encargado de cumplir con diligencia las facultades y obligaciones que el marco normativo en materia de corrupción les confiere.

Pues resulta inequívoco, que la argumentación es un factor principal para la toma de decisiones jurídicas y la falta de un nivel argumentativo no permite encadenar los elementos de convicción recabados por parte de las autoridades investigadoras para lograr comprobar de manera fehaciente una acción u omisión que pueden dar lugar a una sanción administrativa.

Sabemos que el argumentar apoyará a evaluar la comisión de lo que está prohibido por la ley y ello, es a través de la expresión de las razones fundadas y motivadas con apoyo de las pruebas y medios de convicción, no es necesario disputar, puesto que el argumento funge como vehículo para argüir entre algo que se está buscando y lograr llegar a probar algo. El hecho de que con fundamento en la norma se realicen los métodos, metodologías y estrategias para comprobar una acción u omisión por parte de un servidor público, pero no resulten suficientes por falta de la expresión de razonamientos probatorios, puesto que es necesario vincular los argumentos con las pruebas, puede traer como resultado que todo el trabajo realizado no obtenga los resultados esperados cuando se trate de que esos medios de convicción los evalúe una autoridad externa. En este sentido, el ejemplo es claro, con el estudio del caso práctico analizado dentro del presente trabajo, la falta de argumentación por parte de la autoridad investigadora de la Contraloría Municipal de Zitácuaro, Michoacán, al momento de realizar los actos de investigación y calificar la falta como grave no logró concatenar los medios de convicción con argumentos sólidos de comprobación. Esto trajo como resultado la absolucón de los presuntos responsables por parte de la sala especializada del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán.



Lo que trae consigo deficiencias en las instituciones encargadas de combatir la corrupción y denostar la importancia de la necesidad de que los servidores públicos encargados de realizar los procesos de investigación por presunta responsabilidad administrativa, cuenten con las capacidades y habilidades técnicas que les permitan lograr una argumentación suficiente que les permita cumplir con diligencia sus actividades y de esta manera contribuir a la mejora de la administración pública y por consiguiente fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, así como, contribuir en el combate contra la corrupción.



5. PROPUESTA Y CONCLUSIONES

La propuesta que se presenta como conclusión al presente trabajo de obtención de grado, es presentar una serie de directrices **sobre las faltas administrativas o hechos de corrupción cometidos por las servidoras y servidores públicos municipales y particulares** que consista básicamente en un instrumento administrativo que sirva como herramienta para el apoyo de las autoridades investigadoras adscritas a los órganos internos de control en los municipios. Después de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción realizada en el año 2015 y la implementación de nuevas competencias en materia de responsabilidades administrativas y penales, se estableció que durante el proceso de investigación, los encargados de realizarla deben de entender de manera correcta cómo funciona el sistema de responsabilidades y qué mecanismos están a su alcance para aplicar todas esas metodologías con las tecnologías, técnicas y métodos para combatir la corrupción.

Lo anterior, ha de permitir generar conocimientos y habilidades de los servidores públicos encargados del proceso de investigación y calificación de las faltas como para lograr un nivel de argumentación que permita convencer y comprobar faltas administrativas o hechos de corrupción.

Por lo que, a modo de conclusión, queda claro que las autoridades investigadoras de los órganos internos de control de las dependencias y entidades públicas no cuentan con las suficientes facultades de realizar técnicas, métodos y metodologías para allegarse de medios de convicción suficientes, fehacientes y competentes para acreditar las faltas administrativas y hechos de corrupción.

De acuerdo con lo establecido en el marco legal aplicable en materia de responsabilidades y hechos de corrupción, los órganos internos de control son las instancias encargadas a través de sus autoridades investigadoras de investigar y calificar faltas administrativas no graves y graves para que en su caso sean substanciadas y sancionadas. resultó importante realizar el estudio de caso de la Contraloría Municipal, en virtud de que gracias al desarrollo de este ejercicio fue posible detectar los errores cometidos durante el



proceso de investigación y la falta de integración de argumentos sólidos por parte de la autoridad investigadora para vincular las pruebas con los hechos detectados y acreditar de manera eficiente y eficaz las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

Es de vital importancia que los servidores públicos que integran las autoridades investigadoras cuenten con un nivel de razonamiento sólido que permita vincular de manera correcta los medios de prueba recabados durante la etapa de investigación con los hechos u omisiones detectados para de esta manera lograr de manera eficiente y eficaz acreditar las faltas administrativas y hechos de corrupción.

Por último, resulta relevante que al interior de los órganos internos de control se implementen directrices básicas para que los servidores públicos que integran las autoridades investigadoras se profesionalicen y fortalezcan las habilidades argumentativas en materia de hechos para que pueda verse con mayor claridad la vinculación entre los hechos probatorios y las faltas o hechos de corrupción detectados y de esta manera den cumplimiento de sus funciones de prevenir, detectar, investigar y en su caso sancionar faltas administrativa y hechos de corrupción cometidos por los servidores públicos.

Por lo que a continuación, se muestra la propuesta de directrices para la autoridad investigadora municipal, del presente trabajo de obtención de grado.

“Directrices básicas para que las autoridades investigadoras de los Órganos Internos de Control se profesionalicen y fortalezcan las habilidades argumentativas al momento de investigar y calificar faltas administrativas y hechos de corrupción”

- 1- La autoridad encargada de investigar deberá conocer plenamente el conjunto de principios, normas constitucionales y legales que conforman al sistema normativo de responsabilidades, así como su propósito para el combate a la corrupción.
- 2- La autoridad encargada de investigar deberá identificar los ámbitos de validez del sistema normativo de responsabilidades para que me permitan determinar de manera eficiente y eficaz a los sujetos, objeto, procedimiento y sanciones aplicables a casos concretos durante el proceso de investigación.



- 3- La autoridad encargada de investigar deberá realizar las acciones necesarias para fortalecer el mecanismo el sistema de responsabilidades para sancionar aquellas conductas ilícitas que se alejan del principio de legalidad en detrimento del interés público para un beneficio personal.
- 4- La autoridad encargada de investigar deberá tener conocimiento pleno de los tipos administrativos que integran de cada una de las faltas administrativas que establece el marco normativo en materia administrativa, a efecto de llevar a cabo un proceso de investigación eficiente y eficaz y que la calificación de la falta sea difícilmente refutable.
- 5- La autoridad encargada de investigar no debe limitarse a enunciar los medios de prueba obtenidos. Debe hacer explícito de qué manera esa información se conecta con la hipótesis acerca del hecho que sucedió.
- 6- La autoridad encargada de investigar tendrá especial cuidado en la obtención de los medios de convicción, para no incurrir en ilicitud y que esta información pueda ser considerada.
- 7- La autoridad encargada de investigar tendrá que hacer un análisis individual de cada prueba respecto del enunciado sobre los hechos. Es decir, no hará una valoración general del conjunto de pruebas, sino de cada una de ellas en lo particular.
- 8- La autoridad encargada de investigar debe cuidar que haya medios de prueba adecuados y diferenciados para cada una de las faltas administrativas previstas. No es apropiado que las mismas pruebas pretendan ser el soporte de distintas faltas, ya que las faltas son distintas e implican hipótesis sobre los hechos que sucedieron distintas.
- 9- La autoridad encargada de investigar deberá tener especial consideración con los elementos subjetivos. Especialmente en el caso de las faltas graves, la prueba de los hechos subjetivos es fundamental para acreditar tal falta. Esto implicará que la autoridad reconozca que la prueba de la intención exige mayor justificación. Todo ello debe verse reflejado en razonamientos, inferencias probatorias que permitan justificar la convicción de la autoridad.



- 10-La autoridad encargada de investigar deberá conocer las herramientas para la conformación del material probatorio durante la investigación y el desarrollo de la argumentación al momento de calificar la falta administrativa no grave o grave al momento de elaborar el informe de presunta responsabilidad Administrativa, (IPRA).
- 11-La autoridad encargada de investigar deberá implementar la reglamentación secundaria o prever los acuerdos interinstitucionales que permitan clarificar las competencias de cada una de las autoridades, específicamente en materia de actos de investigación, notificación, defensoría e imposición de medidas de apremio.

6. BIBLIOGRAFIA

- FIERRO Ana Elena; GARCÍA Adriana; ROJAS Laura; y MEJÍA Raúl (2021). *Manual sobre faltas administrativas y delitos de corrupción de servidoras y servidores públicos y particulares*. pp 15-18.
- FERRER BELTRAN, Jordi (2016). *Motivación y racionalidad de la prueba*. Lima: Editora Jurídica Grejley.
- FERRER BELTRAN, Jordi (2011). “Valoración de la prueba: Verdad de los enunciados probatorios de justificación de la decisión”. En *Estudios sobre la prueba*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 1-46.
- GONZÁLEZ LAGIER, Daniel (2011). “Argumentación y prueba judicial”. En *Estudios sobre la prueba*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 89-134.
- GONZÁLEZ LAGIER, Daniel (2019). *Quaestio facti. Ensayos sobre prueba, causalidad y acción*. Lima: Editorial Palestra
- CÁRDENAS GARCÍA, Manuel (2005). *La Argumentación del Derecho*. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 210. Ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- AGUILÓ REGLA, Josep (2015). “¿Qué es argumentar?” En *El arte de la mediación. Argumentación, negociación y mediación*. Madrid: Editorial Trotta.
- LIFANTE VIDAL, Isabel (2013). “Tres Ámbitos de la Argumentación Judicial”. En *Revista Aequitas*, 2, pp. 13-45.
- GASCÓN ABELLÁN, Marina (2010). *Los hechos del derecho. Bases argumentativos de la Prueba*. Madrid: Marcial Pons.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2017). Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Diario Oficial de la Federación, 23.



- Resolución emitida dentro del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa número PRA/008/2019-V y su acumulado PRA/009/2019-V emitido por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo. (TJAM). Año 2021.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Zitácuaro. (2019). Código de Ética y Conducta de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 12.
- Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. (2020). Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 66.
- Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. (2017) Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo, 12.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2020) Ley General de Responsabilidades Administrativas, 62.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. (LEY GENERAL DE FALTA ADMINISTRATIVAS, 2020).