

# 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  
**Maestría en Derecho Constitucional y Argumentación  
Jurídica**



*“Análisis de las medidas cautelares en materia de  
responsabilidades administrativas y su comparación con las  
medidas cautelares en el sistema penal acusatorio”*

---

**TRABAJO RECEPCIONAL** que para obtener el **GRADO** de  
**MAESTRA EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y ARGUMENTACIÓN  
JURÍDICA**

Presenta: **CARMEN YURITZIA VILLASEÑOR HERNÁNDEZ**

Tutor: **FRANCISCO RUÍZ PLASCENCIA**

Morelia, Michoacán. Octubre de 2022.

# ÍNDICE

<b>1. Introducción .....</b>	<b>4</b>
------------------------------	----------

## **Contenido**

<b>2. Procedimiento de Responsabilidad Administrativa .....</b>	<b>6</b>
---	----------

<b>2.1 La etapa de Investigación y Substanciación .....</b>	<b>10</b>
---	-----------

<b>2.2 Las faltas Administrativa .....</b>	<b>11</b>
--	-----------

<b>2.3 El Procedimiento de Responsabilidad Penal .....</b>	<b>12</b>
--	-----------

<b>3. Las medidas cautelares .....</b>	<b>14</b>
--	-----------

<b>3.1 Definición .....</b>	<b>14</b>
-----------------------------	-----------

<b>3.2 Naturaleza jurídica .....</b>	<b>17</b>
--------------------------------------	-----------

<b>3.3 Características .....</b>	<b>17</b>
----------------------------------	-----------

<b>4. Especies de medidas cautelares .....</b>	<b>20</b>
--	-----------

<b>4.1 En el procedimiento administrativo .....</b>	<b>20</b>
---	-----------

<b>4.2 En el procedimiento penal .....</b>	<b>24</b>
--	-----------

<b>5. La importancia de los criterios de ponderación para la imposición de medidas cautelares en materia Administrativa .....</b>	<b>25</b>
---	-----------

## **Conclusión**

<b>6. Propuesta sobre los criterios de ponderación que la Autoridad Substanciadora o Resolutora, deberá tomar en cuenta para conceder medidas cautelares en materia administrativa .....</b>	<b>31</b>
<b>7. Bibliografía .....</b>	<b>34</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

Dentro de las múltiples atribuciones que tiene el Estado, se encuentra la potestad de imponer medidas disciplinarias a los servidores públicos<sup>1</sup> que dentro del desempeño de su empleo, cargo o comisión no observen los principios que rigen el servicio público, como son, disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia. Su comportamiento debe ser orientado a observar dichos principios. Tal función se ejerce por conducto de la Secretaría de la Función Pública, los Órganos internos de Control, la Auditoría Superior de la Federación, las Entidades de Fiscalización Superior de las Entidades Federativas y los Tribunales de Justicia Administrativa,<sup>2</sup> mediante los Procedimientos de Responsabilidad Administrativa.

Además, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece las obligaciones de los Servidores Públicos y, sobre todo, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones.<sup>3</sup> Esto es así porque cuando un ciudadano adquiere la calidad servidor público asume también una serie de obligaciones inherentes a su cargo: la toma de protesta conlleva automáticamente la responsabilidad en el ámbito de acción de la institución que representa, este es el sentido de protestar guardar y hacer guardar la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen. La calidad de servidor público genera un gran compromiso tanto con el Estado como con la sociedad.

Ahora bien, el principal objetivo de este estudio es analizar el Procedimiento de Responsabilidades Administrativas, así como las medidas cautelares que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas, realizando un comparativo con las medidas cautelares que establece el Sistema Penal Acusatorio, esto en virtud de que el Código Nacional de Procedimientos Penales en su Capítulo IV, sí determina en que causas proceden las mismas, sin embargo, en materia Administrativa, carece de disposiciones que establezcan de manera clara y específica los parámetros y factores que se deben tomar en cuenta para

---

<sup>1</sup> Se reputarán como servidores públicos, a los representantes de elección popular, a los miembros del poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza. Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>2</sup> Artículo 2 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas

<sup>3</sup> Artículo 1 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

imponer las medidas cautelares, lo que pudiera implicar una afectación en el derecho fundamental al debido proceso y la garantía de tutela judicial de los funcionarios sometidos a un procedimiento de responsabilidad administrativa.

Por ello, resulta primordial analizar las reglas y formalidades que rigen el procedimiento de responsabilidades administrativas, para llegar así a entender la naturaleza jurídica de las medidas cautelares, su definición e importancia, así como los principios que las rigen, y determinar si resulta factible que así como el Código de Procedimientos Penales establece ciertos parámetros para imponer o negar las medidas cautelares, también los estableciera la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

**Palabras Clave:** Medidas Cautelares, Responsabilidades, procedimiento, Administrativa, Penal.

## CONTENIDO

### 2. PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA:

El sistema de Responsabilidades de los servidores públicos es complejo y se divide en responsabilidades administrativas, penales o políticas, es decir, la conducta del servidor público es regulada por diversos ordenamientos y el incumplimiento a estas normas genera una sanción acorde a la naturaleza de las mismas.

En primera instancia, es necesario recurrir al sentido gramatical de ambas palabras. El vocablo responsabilidad hace referencia a la cualidad de responsable; deriva del verbo responder, que proviene del latín “responderere” y significa “la obligación de reparar satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal”.<sup>4</sup> Este concepto considera a la responsabilidad como una consecuencia al actualizarse determinada situación, que en el caso concreto, es por el incumplimiento a una obligación establecida en función de la calidad de servidor público.

El término responsabilidad en el ámbito del Derecho es considerado un concepto jurídico indeterminado, en virtud de las diversas acepciones que puede adquirir según el contexto en el que es utilizado. Para el jurista inglés H.L.A. Hart, la responsabilidad puede clasificarse en cuatro clases: como capacidad, factor causal, vista como deberes y obligaciones derivados de un cargo o rol social y como sancionabilidad.<sup>5</sup> En ese sentido, estimo que la responsabilidad como sancionabilidad llega a incluir a las otras acepciones porque debe analizar la capacidad del sujeto, el nexo causal entre la conducta desplegada y el resultado producido, el incumplimiento a un deber propio del cargo del servidor público, para estar en posibilidad de aplicar la sanción prevista por la norma.

En segundo lugar, la palabra “administrativa”, deriva del latín “administrativus”, adjetivo que significa “perteneciente o relativo a la administración”<sup>6</sup>, entendida la administración como el ejercicio de la autoridad o disposición de los bienes en el desempeño de un empleo, cargo o comisión.

---

<sup>4</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Tomo II, vigésima segunda edición, Madrid, 2001. P. 1959.

<sup>5</sup> Larrañaga, P. El concepto de responsabilidad, Fontamara, México, 2000, p.99.

<sup>6</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española.

Para el jurista Sergio M. Ortiz Soltero, la responsabilidad administrativa “es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en la norma”.<sup>7</sup> Esta definición considera a la Responsabilidad como una consecuencia por incumplir una obligación tomando como eje central la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Asimismo, el Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez afirma que la responsabilidad administrativa “se establece para todos los servidores públicos, por actos u omisiones en los que incurran y que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia”.<sup>8</sup> Esta definición vincula a la responsabilidad administrativa con los principios que rigen el actuar del servidor público.

La responsabilidad administrativa emana desde la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la cual prevé disposiciones relativas a los tipos de responsabilidades en que puedan llegar a incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, las cuales pueden ser entre ellas las de carácter administrativo; en su título cuarto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases de la responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones que afecten los principios que rigen el servicio público<sup>9</sup>; el artículo 108 constitucional menciona que es servidor público aquel que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública, asimismo el artículo 109 constitucional fracción III, establece que los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad serán sancionados administrativamente, y le da competencia a la Ley para establecer los procedimientos para la investigación y sanción de actos u omisiones, siendo esta la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ahora bien, la ya citada ley, menciona la competencia para la investigación, substanciación y calificación de faltas administrativas graves.

---

<sup>7</sup> Ortiz Soltero, Sergio M. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, vigésima segunda edición, Porrúa, México, 2001, p. 47.

<sup>8</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Primer curso, Limusa, México, 1998, p. 153.

<sup>9</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 108.

*“artículo 10.- Las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las Faltas administrativas.*

*Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como Faltas administrativas no graves, las Secretarías y los Órganos internos de control serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta Ley.*

*En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de Faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la Autoridad substanciadora para que proceda en los términos previstos en esta Ley”*

*Artículo 11. La Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves.*

*En caso de que la Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten posibles faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los Órganos internos de control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan.*

*En los casos en que, derivado de sus investigaciones, acontezca la presunta comisión de delitos, presentarán las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente.*

*Artículo 12. Los Tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves y de Faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta Ley.*

*Artículo 13. Cuando las Autoridades investigadoras determinen que de los actos u omisiones investigados se desprenden tanto la comisión de faltas administrativas graves como no graves por el mismo servidor público, por lo que hace a las Faltas administrativas graves substanciarán el procedimiento en los términos previstos en esta Ley, a fin de que sea el Tribunal el que imponga la sanción que corresponda a*

*dicha falta. Si el Tribunal determina que se cometieron tanto faltas administrativas graves, como faltas administrativas no graves, al graduar la sanción que proceda tomará en cuenta la comisión de éstas últimas.*

Asimismo, la Ley General de Responsabilidades establece como objetivos: definir los principios, las obligaciones que rigen la actuación de las servidoras públicas y los servidores públicos; establecer las faltas administrativas graves y no graves de las y los servidores públicos, las sanciones correspondientes, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes. Además, establece las sanciones por la comisión de faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes. Por otro lado, también determina los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas y establece las bases para que todo ente público desarrolle políticas eficaces de ética pública y combate a la corrupción.

Ahora bien, las partes en el Procedimiento de Responsabilidades Administrativas lo son:

La Autoridad Investigadora;

El Servidor Público presunto responsable;

El particular (persona física o moral) como presunto responsable;

Terceros (a quienes pueda afectar la resolución que se dicte.

El Procedimiento de Responsabilidades Administrativas inicia con el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa<sup>10</sup>, este lo realiza la Autoridad Investigadora, quien lo turna a la Autoridad Substanciadora, quien lo admite y ordena el emplazamiento al o los Presuntos Responsables, para que comparezcan personalmente a la celebración de la audiencia inicial, de igual forma cita a las demás partes que intervienen en el procedimiento; el día y hora señalados para la audiencia inicial el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente y ofrecerá las pruebas que considere pertinentes. Los terceros llamados a

---

<sup>10</sup> Es el instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas administrativas señaladas en la ley, exponiendo de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y presunta responsabilidad del servidor público o de un particular, en la comisión de faltas administrativas, calificándola como grave o no grave.

procedimiento también podrán manifestar y ofrecer las pruebas que estimen conducentes. Una vez concluida la audiencia inicial se declara cerrada la misma, se emite el acuerdo de admisión de pruebas, se desahogan las mismas, se abre periodo de alegatos y se ordena cierre de instrucción, teniendo 30 días hábiles la Autoridad Resolutora para dictar resolución.

## **2.1 LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.<sup>11</sup>**

La autoridad investigadora, en el curso de la etapa de investigación en el procedimiento de responsabilidad administrativa deberá observar los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos.<sup>12</sup> Las autoridades investigadoras serán responsables de la oportunidad, exhaustividad y eficiencia en la investigación, la integralidad de los datos y documentos, así como el resguardo del expediente en su conjunto. Igualmente, incorporarán a sus investigaciones, las técnicas, tecnologías y métodos de investigación que observen las mejores prácticas internacionales. Las autoridades investigadoras, de conformidad con las leyes de la materia, deberán cooperar con las autoridades internacionales a fin de fortalecer los procedimientos de investigación, compartir las mejores prácticas internacionales, y combatir de manera efectiva la corrupción. La investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos. Las denuncias podrán ser anónimas. En su caso, las autoridades investigadoras mantendrán con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones.<sup>13</sup>

Para el cumplimiento de atribuciones, las autoridades investigadoras llevarán de oficio las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los Servidores Públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de su competencia. Las autoridades investigadoras tendrán acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, con inclusión de

---

<sup>11</sup> Artículo 94 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

<sup>12</sup> Artículo 90 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

<sup>13</sup> Artículo 91 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas

aquella que las disposiciones legales en la materia consideren con carácter de reservada o confidencial, siempre que esté relacionada con la comisión de infracciones a que se refiere la Ley, con la obligación de mantener la misma reserva o secrecía, conforme a lo que determinen las leyes. Para el cumplimiento de las atribuciones de las autoridades investigadoras, durante el desarrollo de investigaciones por faltas administrativas graves, no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal bursátil, fiduciario o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. Esta información conservará su calidad en los expedientes correspondientes, para lo cual se celebrarán convenios de colaboración con las autoridades correspondientes. (ídem)

Las autoridades encargadas de la investigación, por conducto de su titular, podrán ordenar la práctica de visitas de verificación, las cuales se sujetarán a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y sus homólogas en las entidades federativas, así como requerir información a cualquier autoridad derivado de dicha investigación.<sup>14</sup> Una vez analizados los hechos, la información obtenida y las pruebas, la autoridad investigadora decide si existe falta administrativa o no. En caso de no existir falta, se emite un acuerdo de conclusión y archivo de expediente, siempre y cuando la autoridad investigadora no inicie una nueva investigación. En caso de ello, se presenten nuevos indicios o pruebas y no hubiere prescrito la facultad para sancionar, se deberá notificar a las servidoras o los servidores públicos y particulares sujetos a la investigación, así como a las o los denunciante cuando estos fueran identificables. Si se determina la existencia posible de la falta, se procede a la clasificación de esta como grave o no grave y se emite el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa correspondiente, asimismo, deben adjuntarse las pruebas documentales obtenidas, de ser necesario, la solicitud de las medidas cautelares.

## **2.2 FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES Y NO GRAVES:**

La falta administrativa es una conducta que conlleva una acción u omisión, que se considera contraria a la ley, es directamente atribuible y bajo responsabilidad de quien lo realiza, esta

---

<sup>14</sup> Ley General de Responsabilidades Administrativas.

se da en el contexto de la administración pública al ser cometida por los servidores públicos en el ejercicio del cargo.

La palabra “falta”, entre otras acepciones, significa quebrantamiento de una obligación, infracción voluntaria o culposa de una norma que puede ser castigada.<sup>15</sup>

El concepto “falta administrativa” establecido por la Constitución y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, comprende los actos u omisiones de los agentes del Estado derivados del ejercicio indebido de la actividad pública. En otras palabras, faltas administrativas son aquellas conductas desplegadas por un servidor público que infringen como ya se ha mencionado con anterioridad, los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño del empleo, cargo o comisión y que generan la aplicación de una sanción prevista en la ley.

- ❖ **Falta Administrativa No Grave:** Las faltas administrativas de los servidores públicos en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se catalogan así porque la sanción le corresponde a las Secretarías y a los Órganos Internos de Control.<sup>16</sup>
- ❖ **Falta Administrativa Grave:** Las faltas administrativas de los Servidores Públicos catalogadas como graves en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas.<sup>17</sup>

### 2.3 EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PENAL

La responsabilidad de servidoras y servidores públicos en materia penal es un tema de especial interés en la lucha contra la corrupción, pues por medio de sus procedimientos se efectúan las investigaciones de las conductas constitutivas de presuntos delitos por hechos de corrupción para que el Ministerio Público determine si se deberá o no efectuar el ejercicio

---

<sup>15</sup> Diccionario de la Real Academia Española. <https://dle.rae.es/falta>

<sup>16</sup> Fracción XV del artículo 3 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

<sup>17</sup> Fracción XVI del artículo 3 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

de la acción penal y llevar el proceso correspondiente que culminará con la imposición de la pena correspondiente. Llevar a cabo este procedimiento de manera adecuada y hacer eficaces las sanciones penales debe ser una prioridad de la estrategia en el combate a la corrupción, pues, si ante una acción u omisión susceptible de constituir un delito se presenta la denuncia correspondiente, se deberá iniciar una investigación y, de probarse la comisión del delito y la responsabilidad penal, se impondrá una sanción. De esta forma se generará un efecto disuasivo para la comisión de conductas de tal especie, fortaleciéndose, en consecuencia, el Estado de derecho.

La responsabilidad penal es la consecuencia jurídica que deriva de alguna acción u omisión realizada por un servidor público o particular, que se encuentre sancionada por la ley penal, es decir, de la comisión de un delito.<sup>18</sup>

El derecho penal cumple su función como herramienta en la aplicación de las normas sustantivas, creando esquemas y reglas que permitan el desarrollo de un procedimiento adecuado y al mismo tiempo garantizando un proceso debido con irrestricto apego al estándar internacional de los Derechos Humanos. Esta reflexión nos lleva a reconocer que el desarrollo de un procedimiento de cualquier materia implica un lapso desde su inicio hasta el dictado de una sentencia que cause ejecutoria, de tal suerte, mientras transcurre el proceso penal es necesario considerar la existencia de mecanismos que aseguren que el imputado no se sustraerá a la acción de la justicia, que no pondrá en riesgo a las partes o que no obstaculizará el desarrollo del procedimiento, razón por la que las medidas cautelares surgen en un primer momento como mecanismos procesales para proteger a la víctima, o bien, que la reparación del daño quede garantizada en favor de la víctima u ofendido, de igual forma que la aplicación de una medida cautelar sea útil para que el imputado cumpla con las obligaciones inherentes al desarrollo del proceso, esto enfocado a un delicado equilibrio entre la afectación de una persona y su derecho a que se le repare el daño y la obligación estatal de sancionar a la persona por la violación a un bien jurídico pero con la premisa de la protección a sus derechos fundamentales, de ahí que la excepcionalidad en la aplicación de las medidas cautelares sea un tema de estricto orden procesal pero con contenidos sustantivos, como es la libertad en caso de máxima necesidad de cautela como acontece con la prisión preventiva.

---

<sup>18</sup> Miguel López, La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México, México, UNAM, 2013, p.40. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3370/4.pdf>

### 3. LAS MEDIDAS CAUTELARES

#### 3.1 DEFINICIÓN:

Previo a adentrarnos a la definición de las medidas cautelares, comenzaremos a hablar acerca del origen etimológico de las dos palabras que le dan forma:

En primer término, tenemos la palabra “Medida” (de medir), “Acción y efecto de medir”.<sup>19</sup> Asimismo, Guillermo Cabanellas se refiere a la expresión “tomar medidas” diciendo que es “adoptar las disposiciones o dar las ordenes que las circunstancias impongan;”<sup>20</sup>

Y Cautelar (del latín cautela) en un verbo transitivo, que significa “prevenir”, “precaver”. Y cautela (del latín cautela, de catus, cauto) “preventivo” “precautorio”, (dicho de una medida o de una regla, destinada a prevenir la consecución de determinado fin o precaer lo que pueda dificultarlo.<sup>21</sup>

En consecuencia, la unión de las definiciones, diríamos que “medidas cautelares”, podría entenderse “adoptar las disposiciones para prevenir un daño o peligro cuando las circunstancias lo impongan”.

Ferran Pons Cánovas (Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador, Madrid, Marcial Pons, p. 26.) las define como aquella decisión administrativa de carácter provisional, excepcional e instrumental, que se adopta en el seno de un procedimiento sancionador, o con carácter previo al mismo, con las debidas garantías y limitaciones, ya sea para poner fin a los efectos perjudiciales de la conducta infractora, ya sea para proteger el interés general perturbado por la infracción, ya sea, en fin, para asegurar, en sentido amplio la eficacia de la resolución que pueda recaer.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Diccionario de la Real Academia Española.

<sup>20</sup> Guillermo Cabanellas, Diccionario Enciclopédico de derecho usual, T.V. 16ª ed. Buenos Aires, Heliasta, 1991, p. 368.

<sup>21</sup> Diccionario de la Real Academia Española.

<sup>22</sup> Pons Cánovas, Ferran, Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador, Madrid, Marcial Pons, p. 26.

Jorge Vázquez Rossi las define como “*aquellos actos de índole asegurativa y provisional*” ... “*que se dirigen en todos los casos a motivos de efectividad y a evitar que la actuación del Derecho se convierta en ilusoria, lo que ha sido invocado como una de las notas justificativas del encarcelamiento provisional con miras al aseguramiento del eventual condenado para la efectiva aplicación de la pena correspondiente*”<sup>23</sup>

Fenech menciona que “*son actos cautelares los que consisten en una imposición del Juez o Tribunal que se traduce en una limitación de la libertad individual de una persona o de su libertad de disposición sobre una parte del patrimonio y que tiene por fin asegurar la prueba o las responsabilidades inherentes hecho punible, haciendo posible la consecución del fin del derecho procesal penal*”.<sup>24</sup>

Asimismo, como su nombre lo indica las medidas cautelares constituyen una anticipación a la garantía constitucional de defensa de los derechos, al permitir asegurar bienes, pruebas, mantener situaciones o para ayudar a proveer la seguridad del erario público. Cabe resaltar que el señalamiento contra un servidor público en el procedimiento administrativo se finca precisamente en el hecho de que ha omitido el cumplimiento de su deber y con ello ha producido un daño al Estado, por lo tanto, las medidas cautelares constituyen una herramienta procesal para evitar que se sigan produciendo daños al patrimonio del Estado o al interés público. (artículo 123 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas)

*Artículo 123. Las autoridades investigadoras podrán solicitar a la autoridad substanciadora o resolutora, que decrete aquellas medidas cautelares que: I. Eviten el ocultamiento o destrucción de pruebas; II. Impidan la continuación de los efectos perjudiciales de la presunta falta administrativa; III. Eviten la obstaculización del adecuado desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa; IV. Eviten un daño irreparable a la Hacienda Pública Federal, o de las entidades federativas, municipios, alcaldías, o al patrimonio de los entes públicos.*

*No se podrán decretar medidas cautelares en los casos en que se cause un perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.*

---

<sup>23</sup> Vázquez Rossi Jorge, Derecho Procesal Penal, Tomo II; El proceso penal, p. 237.

<sup>24</sup> Vaca Andrade, M. R. (2009), Manual de Derecho Procesal Penal. Tomo II, p. 656.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre este tema, y ha venido reiterando que las medidas cautelares son actos de molestia que constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto su aplicación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto, es, prevenir y garantizar el desarrollo del proceso.

**Registro digital:** 196727

**Instancia:** Pleno

**Novena Época**

**Materia(s):** Constitucional, Común

**Tesis:** P./J. 21/98

**Fuente:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.*

*Tomo VII, marzo de 1998, página 18*

**Tipo:** Jurisprudencia

**MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**

*Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento*

*administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.*

Ahora bien, por lo que respecta al tema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la finalidad de las medidas cautelares, como en las demás materias, es conservar la materia del litigio y evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad si no se adoptan.

### **3.2 NATURALEZA JURÍDICA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES**

Las leyes tanto federales como locales de naturaleza administrativa facultan a las autoridades administrativas, tales como la Secretaría de la Función Pública, los Órganos internos de Control, la Auditoría Superior de la Federación, las Entidades de Fiscalización Superior de las Entidades Federativas y los Tribunales de Justicia Administrativa, para dictar medidas cautelares con la finalidad de evitar posibles daños irreparables al interés público. De tal suerte que, a fin de prevenir los perjuicios o daños antes referidos, es que surgen las medidas cautelares, cuya naturaleza jurídica es ser un instrumento de urgencia, para precautelar la eficacia de la administración de justicia y cuyo objeto es asegurar y garantizar los bienes y derechos de los administrados, por tanto, son aplicables cuando existe un riesgo inminente de daño irreparable o de imposible o difícil reparación.

Surge la necesidad de analizar la naturaleza misma de las medidas cautelares, porque hay una dicotomía entre la parte teleológica y la praxis de estas, en nuestra legislación.

La importancia de determinar cuál es la verdadera naturaleza de las medidas cautelares en nuestro sistema jurídico radica fundamentalmente en la seguridad y en la coherencia que debe propugnar la legislación administrativa.

### **3.3 CARACTERÍSTICAS DE LAS MEDIDAS CAUTELARES:**

Las medidas cautelares tienen ciertas características para que puedan materializarse en un procedimiento de responsabilidad administrativa, mismas que describen a continuación:

- **JURISDICCIONALIDAD:** Las medidas cautelares deben ser impuestas por la Autoridad competente para ello, y la Ley General de Responsabilidades Administrativas nos menciona, que dichas Autoridades lo son la Substanciadora o bien la Resolutora, quienes deberán fundar y motivar dicha decisión.
- **INSTRUMENTALIDAD:** Esta particularidad en las medidas cautelares se refiere a que la decisión adoptada o tomada servirá de instrumento de una resolución definitiva, teniendo por finalidad permitir la ejecución de esta última. En ese sentido, las medidas cautelares dependerán siempre del procedimiento administrativo principal y están subordinadas a la resolución administrativa definitiva. La suspensión de las medidas cautelares cesará cuando así se resuelva por los Órganos Internos de Control o los Tribunales (en caso de faltas graves). Es decir, que las medidas cautelares son únicamente concebibles en virtud del inicio de un procedimiento, en este caso, sancionador administrativo. Así, las medidas son instrumentales o subsidiarias, puesto que nacen en previsión y a la espera de una resolución final y definitiva. No tienen un fin en sí mismas, sino que constituyen un accesorio del procedimiento sancionador administrativo que reviste el carácter de principal, del cual dependen y a la vez aseguran el cumplimiento de la resolución que se va a dictar.<sup>25</sup>
- **PROVISIONALIDAD:** Hace referencia al carácter no definitivo de las medidas cautelares, pues estas desaparecerán y perderán toda su eficacia cuando finalice el procedimiento sancionador administrativo principal.

La nota de la provisionalidad se entiende bien si se conecta con la finalidad de las medidas cautelares; si lo que se trata de proteger y tutelar mediante la adopción de tales medidas es la efectividad de una ulterior resolución administrativa, lógico es que las medidas tengan una vigencia limitada en el tiempo.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Medidas Cautelares. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

<sup>26</sup> Medidas Cautelares. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

- **PROPORCIONALIDAD:** Esta característica expresa lo siguiente: “cuanto mayor sea el grado de no satisfacción o de afectación de un derecho fundamental, tanto mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro”. El principio de proporcionalidad opera cuando aceptada la idoneidad y necesidad de la medida, se busca determinar mediante la utilización de las técnicas del contrapeso de bienes o valores y la ponderación de intereses según las circunstancias del caso, si el sacrificio de los intereses individuales que comporta la intervención guarda una relación razonable, racional y proporcionada con la importancia del interés estatal que se trata de salvaguardar. La medida cautelar en el procedimiento administrativo sancionador siempre se debe adoptar respetando el principio de proporcionalidad. Es decir, la medida cautelar debe estar en proporción a las circunstancias de la infracción cometida. “Debido a los efectos gravosos que las medidas pueden provocar en sus destinatarios, y como correlato a su compatibilidad con el principio de presunción de inocencia, su adopción debe ser excepcional.

*Según el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito:*

*Cuando dos derechos fundamentales entran en colisión, se debe resolver el problema atendiendo a las características y naturaleza del caso concreto, conforme al criterio de proporcionalidad, ponderando los elementos o sub principios siguientes: A) idoneidad, la cual es la legitimidad constitucional del principio adoptado como preferente, por resultar ser el adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido o apto para conseguir el objetivo pretendido; B) necesidad, consistente en que no exista otro medio menos limitativo para satisfacer el fin del interés público y que sacrifique, en menor medida, los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios; o sea, que resulte imprescindible la restricción, porque no exista un medio menos oneroso, en términos del sacrificio de otros principios constitucionales, para alcanzar el fin deseado y que afecten en menor grado los derechos fundamentales de los implicados; y C) el mandato de proporcionalidad entre medios y fines implica que al elegir entre un perjuicio y un beneficio a favor de dos bienes tutelados, el principio satisfecho o que resulta privilegiado lo sea en mayor proporción que el sacrificado. Esto es que no se renuncie o sacrifiquen valores y*

*principios con mayor peso o medida a aquel que se desea satisfacer. Así, el derecho o principio que debe prevalecer en el caso, es aquel que optimice los intereses en conflicto y, por ende, privilegiándose el que resulte indispensable y que conlleve a un mayor beneficio o cause un menor daño. Consecuentemente, tratándose de la suspensión debe negarse dicha medida cautelar cuando el interés social constitucionalmente tutelado es preferente al del particular, ya que el derecho o principio a primar debe ser aquel que cause un menor daño y el que resulta indispensable privilegiarse, o sea, el que evidentemente conlleve a un mayor beneficio.*<sup>27</sup>

Así, las medidas cautelares que se adopten en este tipo de procedimiento sancionador administrativo deberán ser proporcionales a la naturaleza, la gravedad de la infracción y las condiciones particulares del presunto responsable, así como las circunstancias que concurrieron en la comisión de la falta.

- **ACCESORIEDAD:** Son medidas instrumentales de un procedimiento sancionador principal, de modo que se adoptan en virtud de su incoación y siguen la misma suerte. La naturaleza accesoria no implica que se trate de actos de trámite. Pueden adoptarse o no juntos con actos de trámite. Las medidas cautelares no son actos autónomos del procedimiento principal, ambos poseen una vida y trayectoria paralela, de manera que si este termina, aquellas cesan.

#### **4. ESPECIES DE MEDIDAS CAUTELARES**

##### **4.1 EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

Las medidas cautelares, también denominadas por algunas leyes de procedimiento administrativo como medidas de seguridad o medidas provisionales, son dictadas por el órgano administrativo competente en los procedimientos administrativos sancionadores; son resoluciones administrativas que persiguen diferentes finalidades y son dictadas en contra de

---

<sup>27</sup> Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tesis aislada I. 4°.A.70 K. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 2346.

las personas. Se dictan para asegurar la eficacia de la resolución administrativa que pudiera recaer en un procedimiento administrativo.<sup>28</sup>

Entre la comisión de una infracción administrativa y la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador incoado con el objeto de sancionarla puede transcurrir un importante periodo de tiempo, durante el cual pueden prolongarse los efectos de la actuación infractora o producirse otras actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico. Tales efectos pueden originar perjuicios para el interés general o en los bienes, derechos o intereses de ciudadanos concretos.<sup>29</sup>

La Ley General de Responsabilidades Administrativas enuncia en su artículo 124 una variedad de medidas cautelares entre las cuales la Autoridad Substanciadora o Resolutora puede imponer, mismas que se contienen en los siguientes términos:

- I. *Suspensión temporal del servidor público señalado como presuntamente responsable del empleo, cargo o comisión que desempeñe. Dicha suspensión no prejuzgará ni será indicio de la responsabilidad que se le impute, lo cual se hará constar en la resolución en la que se decrete. Mientras dure la suspensión temporal se deberán decretar, al mismo tiempo, las medidas necesarias que le garanticen al presunto responsable mantener su mínimo vital y de sus dependientes económicos; así como aquellas que impidan que se le presente públicamente como responsable de la comisión de la falta que se le imputa. En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los actos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido;*
- II. *Exhibición de documentos originales relacionados directamente con la presunta Falta administrativa;*

---

<sup>28</sup> Pons Cánovas, Ferran, Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador, Madrid, Marcial Pons, p.26.

<sup>29</sup> Ibidem, p.11.

- III. *Apercibimiento de multa de cien y hasta ciento cincuenta Unidades de Medida y Actualización, para conminar a los presuntos responsables y testigos, a presentarse el día y hora que se señalen para el desahogo de pruebas a su cargo, así como para señalar un domicilio para practicar cualquier notificación personal relacionada con la substanciación y resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa;*
- IV. *Embargo precautorio de bienes; aseguramiento o intervención precautoria de negociaciones. Al respecto será aplicable de forma supletoria el Código Fiscal de la Federación o las que, en su caso, en esta misma materia, sean aplicables en el ámbito de las entidades federativas, y*
- V. *Las que sean necesarias para evitar un daño irreparable a la Hacienda Pública Federal, o de las entidades federativas, municipios, alcaldías, o al patrimonio de los entes públicos, para lo cual las autoridades resolutoras del asunto, podrán solicitar el auxilio y colaboración de cualquier autoridad del país.*

El otorgamiento de medidas cautelares se tramitará de manera incidental. El escrito en el que se soliciten se deberá señalar las pruebas cuyo ocultamiento o destrucción se pretende impedir; los efectos perjudiciales que produce la presunta falta administrativa; los actos que obstaculizan el adecuado desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa; o bien, el daño irreparable a la Hacienda Pública Federal, o de las entidades federativas, municipios, alcaldías, o bien, al patrimonio de los entes públicos, expresando los motivos por los cuales se solicitan las medidas cautelares y donde se justifique su pertinencia. En cualquier caso, se deberá indicar el nombre y domicilios de quienes serán afectados con las medidas cautelares, para que, en su caso, se les dé vista del incidente respectivo. Con el escrito por el que se soliciten las medidas cautelares se dará vista a todos aquellos que serán directamente afectados con las mismas, para que en un término de cinco días hábiles manifiesten lo que a su derecho convenga. Si la autoridad que conozca del incidente lo estima necesario, en el acuerdo de admisión podrá conceder provisionalmente las medidas cautelares solicitadas. Transcurrido el plazo señalado en el artículo anterior la Autoridad resolutora dictará la resolución interlocutoria que corresponda dentro de los cinco días hábiles siguientes. En contra de dicha determinación no procederá recurso alguno. Las medidas cautelares que tengan por objeto impedir daños a la Hacienda Pública Federal o de las

entidades federativas, municipios o alcaldías, o bien, al patrimonio de los entes públicos sólo se suspenderán cuando el presunto responsable otorgue garantía suficiente de la reparación del daño y los perjuicios ocasionados. Se podrá solicitar la suspensión de las medidas cautelares en cualquier momento del procedimiento, debiéndose justificar las razones por las que se estime innecesario que éstas continúen, para lo cual se deberá seguir el procedimiento incidental descrito en esta sección. Contra la resolución que niegue la suspensión de las medidas cautelares no procederá recurso alguno.

## 4.2 EN EL PROCEDIMIENTO PENAL

El Código Nacional de Procedimientos Penales, enuncia en su artículo 155, tipos de medidas cautelares a solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el juez podrá imponer al imputado una o varias de las siguientes medidas cautelares:

*I. La presentación periódica ante el juez o ante autoridad distinta que aquél designe; II. La exhibición de una garantía económica;*

*III. El embargo de bienes;*

*IV. La inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero;*

*V. La prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el juez;*

*VI. El sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada o internamiento a institución determinada;*

*VII. La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares;*

*VIII. La prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas u ofendidos o testigos, siempre que no se afecte el derecho de defensa;*

*IX. La separación inmediata del domicilio;*

*X. La suspensión temporal en el ejercicio del cargo cuando se le atribuye un delito cometido por servidores públicos;*

*XI. La suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral; XII. La colocación de localizadores electrónicos;*

*XIII. El resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el juez disponga, o*

*XIV. La prisión preventiva. Las medidas cautelares no podrán ser usadas como medio para obtener un reconocimiento de culpabilidad o como sanción penal anticipada.*

## 5. LA IMPORTANCIA DE LOS CRITERIOS DE PONDERACIÓN PARA LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES EN MATERIA ADMINISTRATIVA

En la ley General de Responsabilidades administrativas no existen parámetros para imponer las medidas cautelares ahí previstas, es decir, solo despliega en el artículo 124 las medidas que podrán aplicarse; y en su artículo 123 en qué casos podrán ser solicitadas por la autoridad Investigadora. Sin embargo, es necesario que existan dentro de esta normatividad criterios o parámetros objetivos que la Autoridad Substanciadora o Resolutora deba tomar en cuenta para que dicte tales medidas. Asimismo, para que la resolución que recaiga sobre la imposición de las medidas cautelares se apegue al principio de seguridad jurídica que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, se encuentre debidamente fundada y motivada, ya que la medida cautelar, como acto de autoridad, debe dictarse mediante resolución motivada, es decir, que la Autoridad señale con precisión las circunstancias especiales, las razones particulares o las causas inmediatas que se haya tenido en consideración a la hora de resolver acerca de la imposición de la medida. Además del requisito de motivar debidamente la resolución, podemos encuadrar otros tres requisitos que debe respetar la Autoridad Substanciadora o Resolutora para tomar la decisión en comento, estos son la verosimilitud del derecho, el peligro en la demora y la no afectación al interés social y al orden público.

**Verosimilitud del derecho:** También llamado *fumus bonis iuris* debe entenderse como la probabilidad de que el derecho exista, y no como una incontestable realidad, que solo se logrará al final del procedimiento. El *fumus bonis iuris* o apariencia de buen derecho exige inequívocamente la descripción de los derechos amenazados, cuya tutela requiere, sin más, el dictado de la medida cautelar.

En primer lugar se precisa una infracción *prima facie*. Se trataría del presupuesto de *fumus bonis iuris* de las medidas cautelares: “las alegaciones o las pruebas reunidas deben ser fundadas a simple vista, sin perjuicio de una demostración posterior contraria. La existencia de una infracción debe ser verosímil o posible a partir de la información de que se dispone, la petición de medidas cautelares debe acompañarse de queja formal en la que es preciso aparezca *prima facie* el carácter fundado y que, por consiguiente, debe ser suficientemente

motivada y contener el mayor número de datos posible. En esa fase del procedimiento no es posible exigir que se pruebe sin ningún género de dudas la existencia de la infracción.<sup>30</sup>

El fundamento de la medida cautelar no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida en el procedimiento principal, sino de un examen sumario encaminado a obtener un pronunciamiento de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho vulnerado.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que:

*La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarta una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el procedimiento.*<sup>31</sup>

Si este presupuesto no se cumple, ya no es necesario analizar la existencia del peligro en la demora, porque por más que se demuestre la realidad del riesgo inmediato, la medida cautelar no puede ordenarse si previamente no se acredita que se ha vulnerado el interés público o se está causando o se puede causar un daño al patrimonio del Estado.<sup>32</sup>

Por ello, afirma Pons Cánovas: “Para que se puedan otorgar medidas provisionales, debe haberse probado la existencia de una infracción clara y flagrante, ya en la etapa de la simple apreciación *prima facie* que debe servir de base al otorgamiento de estas medidas.”<sup>33</sup>

**Peligro en la demora:** El dictado de las medidas cautelares responde a la necesidad, como ya se ha dicho, de evitar aquellas circunstancias que en todo o en parte impidan o hagan más difícil o gravosa la consecución del bien pretendido, o que tendrían por efecto convertir el daño temido en efectivo.

El recaudo de peligro en la demora, también llamado técnicamente *periculum in mora*, previsto para la procedencia de las medidas cautelares se encuentra intrínsecamente relacionado con la irreparabilidad del perjuicio. “Solo serán legítimas las medidas si se

---

<sup>30</sup> Pons Cánovas, Ferran, *op cit.*, p.41

<sup>31</sup> Pleno, tesis P./J. 16/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, abril de 1996, p. 36.

<sup>32</sup> Tettamanti de Ramela, Adriana. “Las medidas cautelares en el proceso administrativo”, estudios de derecho administrativo. Ediciones Dike, 2004, p. 500.

<sup>33</sup> Pons Cánovas, Ferran, *op cit.*, p. 42

adoptan para prevenir una situación que pueda producir un perjuicio grave e irreparable a la parte que las solicita, o intolerable para el interés general.

El peligro en la demora, ha dicho la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

*Consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. En síntesis, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de la probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales.*<sup>34</sup>

**El interés social y el orden público:** Según Gallegos Fedriani,<sup>35</sup> el interés social no es un concepto carente de contenido concreto. Lo que sucede es que el concepto dependerá de las condiciones políticas, sociales, económicas, morales y, en general, culturales, reinantes en un país o en un lugar determinado, en un tiempo dado.

Por ello, el concepto de interés social no es fijo o invariable, sino que puede llegar a modificarse, total o parcialmente, como resultado de la alteración de las condiciones de las costumbres que le han dado origen.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que “*si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negar la medida cautelar solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular del afectado*”.<sup>36</sup>

Ahora bien, el hecho de que no existan en la Ley General de Responsabilidades Administrativas los parámetros para que la Autoridad Substanciadora o Resolutora imponga una medida cautelar puede resultarle daños y perjuicios al presunto responsable involucrado, ya que puede que la Autoridad Substanciadora o Resolutora tomen una decisión equivocada,

---

<sup>34</sup> Pleno, tesis p/J. 16/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III. Abril de 1996. P. 36

<sup>35</sup> Gallegos Fedriani, Pablo Oscar, Las medidas Cautelares contra la Administración Pública, Buenos Aires, Abaco, 2002. P. 737

<sup>36</sup> Pleno, tesis p/J. 16/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III. Abril de 1996. P. 36

en caso de que la resolución definitiva del procedimiento resultase de no responsabilidad, por lo que conviene que el Estado garantizara esos posibles daños y perjuicios al servidor público, pues estamos ante un procedimiento donde se deben garantizar los derechos del servidor público, en virtud de que se trata de un acto que afectara su esfera jurídica personal. Más aun si se le va a separar de su empleo cargo o comisión.

Resulta fundamental que las facultades y atribuciones de las que goza la administración pública sean controladas para que no se conviertan en abusos de poder, de ahí que la legislación debe dotar a los ciudadanos de las herramientas necesarias para que quien ostenta tales ventajas no realice un ejercicio arbitrario de su poder. Las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad de las actuaciones administrativas no pueden ser absolutas, debiendo instaurarse mecanismos que permitan bloquear sus efectos de forma urgente, esto para evitar cargas injustas para quien tiene que soportar la duración del proceso y los efectos de una actuación que ostensiblemente puede ser contraria a derecho.

Resulta importante exponer los criterios que el Derecho procesal penal se deben tomar en cuenta para imponer medidas cautelares:

El Juez de control, al imponer una o varias de las medidas cautelares de acuerdo al numeral 154<sup>37</sup> del Código Nacional de Procedimientos Penales, deberá tomar en consideración los argumentos que las partes ofrezcan o la justificación que el fiscal realice apegado en todo momento al numeral 156<sup>38</sup> del Código Nacional de Procedimientos Penales, aplicando

---

<sup>37</sup> Artículo 154. Procedencia de medidas cautelares. El Juez podrá imponer medidas cautelares a petición del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, en los casos previstos por este Código, cuando ocurran las circunstancias siguientes: I. Formulada la imputación, el propio imputado se acoja al término constitucional, ya sea éste de una duración de setenta y dos horas o de ciento cuarenta y cuatro, según sea el caso, o II. Se haya vinculado a proceso al imputado. En caso de que el Ministerio Público, la víctima, el asesor jurídico, u ofendido, solicite una medida cautelar durante el plazo constitucional, dicha cuestión deberá resolverse inmediatamente después de formulada la imputación. Para tal efecto, las partes podrán ofrecer aquellos medios de prueba pertinentes para analizar la procedencia de la medida solicitada, siempre y cuando la misma sea susceptible de ser desahogada en las siguientes veinticuatro horas.

<sup>38</sup> Artículo 156. Proporcionalidad El Juez de control, al imponer una o varias de las medidas cautelares previstas en este Código, deberá tomar en consideración los argumentos que las partes ofrezcan o la justificación que el Ministerio Público realice, aplicando el criterio de mínima intervención según las circunstancias particulares de cada persona, en términos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución. Para determinar la idoneidad y proporcionalidad de la medida, se podrá tomar en consideración el análisis de evaluación de riesgo realizado por personal especializado en la materia, de manera objetiva, imparcial y neutral en términos de la legislación

además el criterio de mínima intervención (es la última medida cautelar en aplicar la prisión preventiva y solo se aplicará cuando ninguna de las demás medidas cautelares, garantice la presencia del imputado en el procedimiento, la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo y eviten la obstaculización del procedimiento), según las circunstancias particulares de cada persona, en términos de los dispuesto en el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La solicitud del Ministerio Público para la imposición de medidas cautelares serán resueltas por el Juez de control, en audiencia y con presencia de las partes. El Juez de control podrá imponer alguna de las medidas cautelares previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales y combinar varias de ellas según resulte adecuado al caso, incluso imponer una diversa a la solicitada siempre que no sea más grave. Sólo el Ministerio Público podrá solicitar la prisión preventiva, la cual no podrá combinarse con otras medidas cautelares previstas en dicho Código, salvo el embargo precautorio o la inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren en el sistema financiero. En ningún caso el Juez de control está autorizado a aplicar medidas cautelares sin tomar en cuenta el objeto o la finalidad de las mismas, ni a aplicar medidas más graves que las previstas en la ley. Durante el debate de las medidas cautelares y formulada la amputación o en su caso dictado el auto de vinculación a proceso a solicitud por parte del fiscal, de la víctima o de la defensa, se discutirá lo relativo a la necesidad de imposición o modificación de medidas cautelares con fundamento en el artículo 158 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

El contenido de la Resolución que establezca una medida cautelar deberá contener lo siguiente con apego al artículo 159 del Código Nacional de Procedimientos Penales:

- I. *La imposición de la medida cautelar y la justificación que motivó el establecimiento de la misma;*
- II. *Los lineamientos para la aplicación de la medida, y*
- III. *La vigencia de la medida.*

Y toda decisión judicial relativa a las medidas cautelares reguladas por el Código Nacional de Procedimientos Penales, son apelables, lo cual se encuentra regulado en el numeral 160

---

aplicable. En la resolución respectiva, el Juez de control deberá justificar las razones por las que la medida cautelar impuesta es la que resulta menos lesiva para el imputado.

del mismo código. Indudablemente toda medida cautelar no podrán ser usadas como medio para obtener un reconocimiento de culpabilidad o como sanción penal anticipada.

Se puede advertir que, en materia penal a diferencia del procedimiento administrativo si existe una normatividad acerca del procedimiento y criterios de ponderación para la imposición de medidas cautelares. Esto a pesar de que la materia administrativa toma estas figuras precisamente del Código Nacional de Procedimientos Penales.

## CONCLUSIÓN

### **6. PROPUESTA SOBRE LOS CRITERIOS DE PONDERACIÓN QUE LA AUTORIDAD SUBSTANCIADORA O RESOLUTORA, DEBERÁ TOMAR EN CUENTA PARA CONCEDER MEDIDAS CAUTELARES EN MATERIA ADMINISTRATIVA.**

La imposición de medidas cautelares en el Procedimiento administrativo es de suma importancia para efecto de garantizar la participación del presunto responsable en el proceso pues esto implica la substanciación de un procedimiento que busca resolver acerca del incumplimiento de las obligaciones que debía observar un servidor público en el ejercicio de sus funciones, determinar la responsabilidad administrativa con su respectiva sanción, y con ello salvaguardar los principios fundamentales que rigen a la administración pública.

Por otro lado, el servidor público debe cumplir con las disposiciones jurídicas que regulan el desempeño de la función pública, de lo contrario será investigada su conducta y vinculado a dicho procedimiento sancionador, dentro del cual pueden decretarse medidas cautelares de alto impacto como la suspensión temporal en el empleo o el embargo precautorio de sus bienes.

Ante esto, resulta indispensable que la Autoridad substanciadora o resolutora, tome en cuenta al momento de imponer una medida cautelar en contra del presunto responsable señalado por la Autoridad investigadora los siguientes aspectos:

- 1.- Que el servidor público no haya reincidido durante el ejercicio de su empleo, cargo o comisión;
- 2.- Deben aplicarse los mismos parámetros que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas<sup>39</sup>, para sancionar a un servidor público, como para dictar

---

<sup>39</sup> Artículo 82. Para la imposición de las sanciones por Faltas de particulares se deberán considerar los siguientes elementos: I. El grado de participación del o los sujetos en la Falta de particulares; II. La reincidencia en la comisión de las infracciones previstas en esta Ley; III. La capacidad económica del infractor; IV. El daño o puesta en peligro del adecuado desarrollo de la actividad administrativa del Estado, y V. El monto del beneficio, lucro, o del daño o perjuicio derivado de la infracción, cuando éstos se hubieren causado.

una medida cautelar, ya que al concederse la medida cautelar esta no prejuzga, ni mucho menos pre sanciona;

- 3.- Tome en cuenta la naturaleza y nivel de jerarquía que tiene el servidor público;
- 4.- La antigüedad en el servicio;
- 5.- El quebranto patrimonial;
- 6.- El nivel de puesto desempeñado;
- 7.- Tipo de falta administrativa;
- 8.- Si el servidor público fue nombrado por asignación o tiene un cargo de elección popular.

Esto en virtud de que al no estar bien definidos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas los supuestos en los que puede decretarse una u otra medida cautelar, coloca al servidor público en un estado de incertidumbre jurídica y de indefensión porque será a juicio de la autoridad substanciadora o resolutora determinar si conviene o no suspender al servidor público, por ejemplo;

Por ello, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, insisto, debe establecer con exactitud y precisión los parámetros bajo los cuales se decretará una medida cautelar, ya que al carecer de límites para imponerlas pueden ser utilizadas o podrían ya, estar siendo utilizadas para afectar a los servidores públicos aun no responsables administrativamente.

Asimismo, sería muy oportuno que se pudiera vigilar el debido cumplimiento de las medidas cautelares, es decir, que se supervise que se está protegiendo el derecho respectivo en cada caso concreto, esto como parte de la funciones y atribuciones de los Órganos Internos de Control, ya que las medidas cautelares son una práctica como garantía de en todo momento respetar los derechos fundamentales y que prevengan daños irreparables. Tal como lo hace el Sistema Penal Acusatorio al existir una Autoridad de supervisión de medidas cautelares, por lo que con base al Código Nacional de Procedimientos Penales se presenta la siguiente propuesta:

Administrativa	Penal
<p>La Autoridad de supervisión de medidas cautelares, tendrá por objeto realizar la evaluación de riesgo del presunto responsable y llevar a cabo el seguimiento de las medidas cautelares.</p>	<p>La Autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso, tendrá por objeto realizar la evaluación de riesgo del imputado, así como llevar a cabo el seguimiento de las medidas cautelares... (artículo 176 CNPP)</p>
<p>Realizar Sugerencias sobre cualquier cambio que amerite alguna modificación de las medidas u obligaciones impuestas.</p>	<p>Supervisar y dar seguimiento a las medidas cautelares impuestas, distintas a la prisión preventiva, y las condiciones a cargo del imputado en caso de suspensión condicional del proceso, así como hacer sugerencias sobre cualquier cambio que amerite alguna modificación de las medidas u obligaciones impuestas;( artículo 177 fracción I, CNPP)</p>
<p>Entrevistar y visitar continuamente al presunto responsable, a fin de dar seguimiento al cumplimiento de la medida cautelar.</p>	<p>Realizar entrevistas así como visitas no anunciadas en el domicilio o en el lugar en donde se encuentre el imputado; (artículo 177 fracción III, CNPP)</p>
<p>En el supuesto de que la autoridad de supervisión de medidas cautelares, advierta que exista un riesgo objetivo en inminente de fuga, deberá informar a la Autoridad Investigadora a efecto de que se solicite la revisión de la medida cautelar.</p>	<p>En el supuesto de que la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso, advierta que existe un riesgo objetivo en inminente de fuga o de afectación a la integridad personal de los intervinientes, deberá informar a las partes de forma inmediata a efecto de que en su caso puedan solicitar al Juez de control la revisión de la medida cautelar. (artículo 178 CNPP)</p>

## BIBLIOGRAFÍA.-

Padilla Sanabria Xóchitl Lizbeth. (2018, febrero 03). Las medidas cautelares en el SNA.

El vigía, 1, 0. 2021, febrero 18, De El Derecho desde otras perspectivas Base de datos.

Barajas Villa Mauricio. (2012, enero). Proporcionalidad en la suspensión temporal del juzgador federal en el procedimiento administrativo sancionador. Revista del Instituto de la Judicatura Federal, 0, 43-67.

Márquez Gómez Daniel. (2019). Derecho Administrativo. México: El Colegio Nacional.

Cárdenas Gracia, Jaime Fernando & Márquez Gómez Daniel. (2019, noviembre 26.). La Ley General de Responsabilidades Administrativas: un análisis crítico. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Universidad Nacional Autónoma de México. (2013). Medidas Cautelares. 2021, de Instituto de Investigaciones jurídicas. Sitio web: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/1129>.

Lucero Espinosa Manuel, (2013). Algunas reflexiones sobre las Medidas Cautelares en el Contencioso Administrativo Federal. Justicia Contenciosa Administrativa (651-667). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma: 2021, febrero 19. Congreso de la Unión. Diario Oficial de la Federación. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_190221.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_190221.pdf)

Ley General de Responsabilidades Administrativas. Última reforma: 2020, abril 13. Congreso de la Unión. Diario Oficial de la Federación. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf)

Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos. Las medidas consistentes en la suspensión temporal del empleo y la retención de las percepciones siempre que se respete el mínimo de subsistencia durante el procedimiento respectivo previsto en el artículo 21, fracción V, de la Ley Federal relativa, hasta en tanto se dicte la resolución administrativa en la que se determinen aquellas, son constitucionales. Tesis P./J.3/2010 (10ª). Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 39, Febrero de 2017, Tomo I, página 8.

Guillermo Cabanellas, Diccionario Enciclopédico de derecho Usual, T.V., 16ª ed. Buenos Aires, Heliasta, 1991.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tesis Aislada Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t XXIV, agosto de 2006. P. 2346.