UnADM
Universidad Abierta y a Distancia de México

Derecho

Módulo 19

Práctica forense administrativa y fiscal

Unidad 1

Práctica forense de procedimientos administrativos y fiscales



Sesión 1

Procedimientos administrativos y fiscales más comunes

Texto de apoyo

División de Ciencias Sociales y Administrativas

Índice

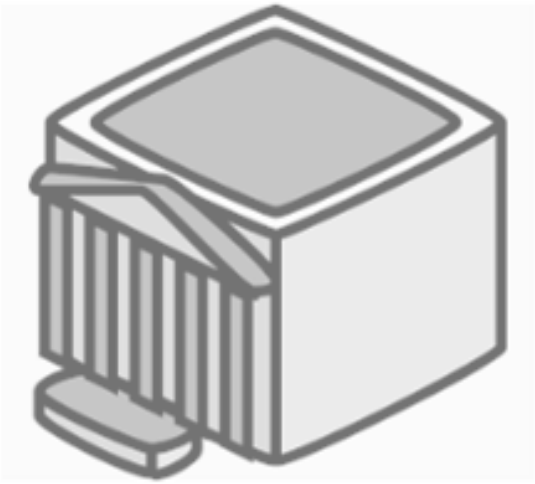
Presentación ... 3
Visitas de verificación ... 4
- Notificación de la orden de visita ... 5
- Garantía de audiencia y legalidad en el procedimiento ... 13

Procedimiento administrativo de ejecución (PAE) ... 16
- Embargo ... 19
- Actos para el remate y la aplicación de sus productos ... 20

Procedimiento de responsabilidad administrativa. Aplicación del Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción ... 22
- Sujetos susceptibles de incurrir en responsabilidad administrativa ... 23
- Distinción entre faltas graves y no graves ... 24
- Procedimiento de investigación ... 28
- Procedimiento de sustanciación y determinación de responsabilidad administrativa ... 33
  - Testimonial ... 38
  - Documental ... 39
  - Pericial ... 40
  - Prueba de inspección ... 41
  - Diligencia probatoria ... 41
- Incidentes ... 42
- Improcedencia ... 42
- Sobreseimiento ... 43

Cierre ... 44
Fuentes de consulta ... 45

Presentación



Procedimientos administrativos y fiscales más comunes
Fuente: Pixabay

En esta sesión analizarás tres de los procedimientos administrativos más importantes en nuestro sistema, los cuales son implementados por las autoridades ante las afectaciones jurídicas y económicas que representan la comisión de faltas graves y no graves.

Conocerás, primero, en qué consiste la visita de verificación (procedimiento administrativo con el que el Estado mexicano cumple con sus funciones de vigilancia y comprobación sobre el cumplimiento de las normas jurídicas por parte de los gobernados).

Posteriormente, analizarás el procedimiento administrativo de ejecución (PAE), el cual se actualiza cuando existe un crédito fiscal plenamente determinado a cargo de un particular, exigible y no pagado o garantizado por el sujeto pasivo.

Por último, estudiarás el procedimiento administrativo mediante el cual las autoridades operadoras del Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción investigan, sustancian e imponen las sanciones correspondientes ante la comisión de hechos de corrupción, que generan responsabilidades administrativas en contra de servidores públicos que ejerzan recursos públicos federales, incluidos partidos políticos y fideicomisos, así como de particulares vinculados a dichos recursos.

Visitas de verificación

En la práctica forense, se tienen que diferenciar dos clases de visitas: *a)* las visitas domiciliarias y *b)* las de verificación o inspección. El párrafo 16º del artículo 16 constitucional, al respecto explica:

> La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

En otras palabras, las conocidas como visitas domiciliarias son ejercidas por las autoridades exactoras, ya sea fiscales como el Servicio de Administración Tributaria, o parafiscales como el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuyo objetivo es la comprobación de que los particulares cumplen de manera íntegra y legítima, con su obligación de contribuir al gasto público de acuerdo con su perfil contributivo (es decir, como persona moral o física, patrón, prestador de servicios profesionales, comerciante, etcétera).

Por otro lado, las visitas de verificación, comprendidas genéricamente como “vistas”, son una de las facultades con las que cuenta la administración pública para verificar que los particulares cumplan con las obligaciones que les imponen las normas jurídicas que, de acuerdo con su naturaleza, ocupación o actividades, les resulten aplicables, esto conforme al artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA). Es decir, las visitas de verificación se ejercen por las autoridades administrativas encargadas de vigilar el cumplimiento y aplicación de normas jurídicas de carácter técnico, que no son sólo las relativas a la sanidad y policía como lo refiere el párrafo constitucional citado (porque éste sólo es enunciativo), sino que aplica también a:

- La metrología y normalización.
- La protección al medio ambiente.
- La protección a la propiedad intelectual.
- La información y datos personales.
- La protección a los derechos del consumidor.

Como se ha mencionado, las visitas de verificación son el acto administrativo a través del cual la autoridad facultada, por conducto de servidores públicos autorizados previamente para tal efecto, supervisan e inspeccionan el desarrollo y cumplimiento de las condiciones, los requerimientos y obligaciones por parte de los particulares, que se encuentran establecidas en la normatividad vigente. Como lo refiere el administrativista Miguel Alejandro López:

> Es importante esta actividad, porque si no existieran controles o mecanismos o instancias, por parte del Estado, encargadas de cerciorarse que los particulares han cumplido o cumplen con obligaciones que les imponen las normas jurídicas, se dejaría al libre albedrío de las personas ese cumplimiento (López, 2014:623).



En la presente sesión se expondrán las visitas de verificación o inspección, al haberse revisado las domiciliarias en el módulo 13.

Notificación de la orden de visita

Existe una falsa idea sobre las visitas de verificación en cuanto a su notificación y la parte inicial de su ejecución. Se cree que, así como en la diligenciación de los emplazamientos u otras notificaciones personales, éstas deben de entenderse con el interesado directamente, o su representante legal, y que en caso de no encontrarse a la primera búsqueda, deberá dejarse citatorio con persona idónea para que, dentro de las siguientes veinticuatro horas, éste espere al servidor público para desahogar la diligencia. No obstante, esto es erróneo conforme a lo señalado en la siguiente jurisprudencia:

> VISITAS DE VERIFICACIÓN. LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NO REQUIERE QUE SE ENTIENDAN FORZOSAMENTE CON EL INTERESADO, Y EN CASO DE NO ENCONTRARLO, DEJARLE CITATORIO PARA EL DÍA HÁBIL SIGUIENTE. De la interpretación sistemática de los artículos 62 a 69 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no se advierte que las visitas de verificación deban entenderse forzosamente con el interesado, y en caso de no encontrarle, el servidor público al que se encomendó su diligenciación deba dejar citatorio para que lo espere al día hábil siguiente; por el contrario, el numeral 64 del ordenamiento legal en estudio, establece que tales visitas podrán llevarse a cabo con los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de los establecimientos objeto de verificación. Sin que en el caso tengan aplicación los diversos artículos 35 y 36 de la norma invocada, que prevén la regla

desestimada, ya que su contenido únicamente aplica para las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y resoluciones administrativas definitivas, y no así a las visitas de verificación (Tesis: I.7o.A.413 A).

En esos términos, se puede concluir que existen dos razones por las cuales las visitas de verificación no necesariamente deben desahogarse con la presencia del interesado directo o su representante legal:

1) **Una material o práctica**: Si las autoridades administrativas requirieran agotar medios como el citatorio para poder iniciarla, se pondría en riesgo el espíritu de la institución, que consiste en constatar de manera espontánea el cumplimiento de las obligaciones de los particulares. Si se agotara el citatorio, podría ponerse en sobre aviso al visitado sobre los aspectos a verificar, lo que traería como consecuencia una falsa percepción de la autoridad sobre el supuesto cumplimiento.
2) **Una formal**: Ésta es derivada jurídicamente de la LFPA, la cual consiste en que la notificación y ejecución de la orden de visita de verificación al no ser un acto administrativo que de manera definitiva se pronuncie sobre la situación o esfera jurídica del particular, no tiene que sujetarse a los requisitos establecidos por los invocados artículos 35 y 36, pudiéndose desahogar con cualquier persona capaz que se encuentre presente.



Ello lo confirmamos con el análisis de otras normas que en su contenido contemplan la práctica de estas visitas, como la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, que en su artículo 96, de manera expresa, impone la obligación a los “productores, propietarios, sus subordinados o encargados del establecimiento” de permitir el acceso y proporcionar las facilidades necesarias para practicar la verificación. Situación que además se apoya en la figura de los “auxiliares de comercio”, reconocida por el Código de Comercio, los cuales representan de manera limitada al comerciante o prestador de servicios.

Conforme con lo anterior, las autoridades están conscientes de que deberán aprovechar el factor sorpresa en su ejecución; por lo que, tampoco se espera que se lleguen a homogeneizar los criterios. No obstante, a continuación, se presentan algunos elementos que en la práctica las autoridades administrativas consideran para ordenar las visitas:

- Denuncias: Es preponderante en aquellas dependencias facultadas para recibir noticias, comunicaciones o avisos de irregularidades en materia por parte de los particulares.



La PROFECO toma en cuenta el número de denuncias en contra de determinados particulares para ordenar las visitas relativas.

- Temporalidad: Éste es un factor muy utilizado por autoridades que se encargan de verificar el cumplimiento de obligaciones periódicas.



Las autoridades del trabajo suelen ordenar sus visitas a principios de cada año, a fin de verificar el cumplimiento del pago de aguinaldos.

- Densidad y dispersión: Estos elementos consideran la localización y distribución de los establecimientos, bienes o personas sujetos a verificación para organizar rutas o puntos estratégicos de revisión.



Como en materia de inmigración y de protección al ambiente.

Requisitos de fondo y forma

La fuente constitucional que norma a las visitas de verificación, como ya se estableció, se encuentra en el artículo 16, que rige cualquier norma que faculte a las autoridades administrativas a introducirse al domicilio de los particulares para constatar que éstos cumplen con la reglamentación correspondiente; allí se establece, además, que las visitas domiciliarias deben sujetarse a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

A continuación, se expondrá de manera confrontada los requisitos sancionados por el citado dispositivo constitucional y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

Cuadro 1. Relaciones del fundamento constitucional artículo 16 y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo entorno a las visitas de verificación

Artículo 16 constitucional	Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)
"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito" (primer párrafo).	Los verificadores, para practicar visitas, deberán estar provistos de orden escrita… (artículo 63).
El mandamiento debe ser emitido por autoridad competente (primer párrafo).	Dicha orden debe contener la "firma autógrafa expedida por la autoridad competente" (artículo 63).
Dicho mandamiento deberá contener además la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento (primer párrafo).	También deberá contener "las disposiciones legales que lo fundamenten" (artículo 63).
Debe expresarse el lugar que ha de inspeccionarse (párrafo once).	Se precisará "el lugar o zona que ha de verificarse" (artículo 63).
Debe especificar la persona o personas a las cuales se dirige (párrafo once).	Se podrá atender con "los propietarios, responsables, encargados u ocupantes del establecimiento objeto de la verificación" (artículo 64).
Debe establecer el objeto de la visita (párrafo once).	La orden deberá establecer el objeto y alcance de la visita (artículo 63).
Se levantará un acta circunstanciada ante la presencia de dos testigos (párrafo once).	Se levantará acta circunstanciada (conforme a lo dispuesto por los artículos 67 y 68), en presencia de dos testigos (artículo 66, primer párrafo).
El visitado será quien designe a los testigos y únicamente en su ausencia o ante su negativa, los designará la autoridad (párrafo once).	VIII. Los testigos serán propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la diligencia o por quien la practique si aquélla se hubiere negado a proponerlos. Dejándose "copia a la persona con quien se entendió la diligencia, aunque se hubiere negado a firmar, lo que no afectará la validez de la diligencia ni del documento de que se trate, siempre y cuando el verificador haga constar tal circunstancia en la propia acta (artículo 66).

Que se sujete a lo dispuesto por las leyes respectivas (párrafo dieciséis).	Las visitas podrán ser “ordinarias y extraordinarias; las primeras se efectuarán en días y horas hábiles, y las segundas en cualquier tiempo” (artículo 62).
	“Los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de establecimientos objeto de verificación estarán obligados a permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor” (artículo 64).
	“Al iniciar la visita, el verificador deberá exhibir credencial vigente con fotografía, expedida por la autoridad competente que lo acredite para desempeñar dicha función” (artículo 65).
	También al inicio, dejará copia de la orden de visita a quien atienda la diligencia (artículo 65).
	Atendiendo a las disposiciones aplicables, se podrán verificar “bienes, personas y vehículos de transporte”. Para lo cual se “deberán cumplir, en lo conducente, las formalidades previstas para las visitas de verificación” (artículo 65).

Del análisis de lo anterior, se puede observar que el acto que da pie a la visita es la orden de verificación, ya que por ésta la autoridad administrativa ha de ejercer sus facultades de inspección. Ésta orden deberá satisfacer diversos requisitos:

1. La orden debe constar por escrito; debe de contener la firma del titular o encargado del área que ordena la verificación. Al respecto, cabe mencionar que, si bien la legislación actualmente dispone que deba de constar la autógrafa de aquél, cada vez más dependencias ya cuentan con firmas electrónicas que hacen las veces de la autógrafa.
2. Debe especificar el lugar que será sujeto a inspección. Existen dos reglas para cumplir a cabalidad este requisito, las cuales derivan de las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales. La primera consiste en señalar el domicilio donde se debe efectuar la visita de verificación, mientras que la segunda corresponde comúnmente en la práctica, a la ejecución de actos de inspección a vehículos. Será suficiente que en la orden de inspección se establezca el lugar, zona o región en donde se practique la inspección. Ello es así,

porque las visitas pueden realizarse en un lugar determinado, cuando se conoce el predio o domicilio en el que se realizan actividades relacionadas con la norma a verificar, o en éste se encuentra la persona a visitar.



En materia de seguridad social o de protección al consumidor, deben señalarse la **dirección** de los mismos.



En lo que respecta a la actividades que se verifican en materia de vida silvestre en relación a la propiedad, caza, posesión, aprovechamiento, etcétera, en donde existe el riesgo de practicarse furtivamente, la autoridad administrativa no puede conocer si tales prácticas se realizan en un lugar determinado, por lo que el legislador ha permitido que las inspecciones se realicen **por zonas o regiones**, pues sólo de esa manera la autoridad administrativa (en este caso la ambiental), podría verificar lo relativo a la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat en el territorio nacional de forma correcta.

De esta manera, si la zona o región no se refieren a un lugar determinado, sino a un espacio de territorio, entonces, la autoridad puede señalar, por ejemplo, que la verificación se desahogue en todos los terrenos, caminos vecinales, brechas, carreteras u otras vías de comunicación y localidades de un municipio o estado en concreto, sin que exista la necesidad de que precise un sólo lugar, se mencione un número, calle, colindancia, etcétera.

3. Las personas o persona a quien va dirigida: Sobre este respecto, es importante aclarar que resulta válido que la autoridad administrativa expida una orden de verificación ordinaria dirigida al: “C. Propietario y/o Representante Legal y/o Encargado y/o Dependiente” de un determinado establecimiento comercial, el cual opera bajo la responsabilidad de una persona, ya sea física o moral, señalando únicamente el nombre del referido establecimiento, pues tratándose de establecimientos comerciales, la razón social o nombre de la persona no necesariamente se encuentran en el nombre o denominación de dicho establecimiento.
4. La precisión del objeto por el cual se ordena la visita de verificación: El objeto de una orden de verificación constituye la delimitación del actuar de la autoridad, a fin de determinar dónde

empezarán y dónde terminarán las actividades que ésta ha de desplegar durante la verificación correspondiente. Ello atiende a la disposición constitucional señalada en el artículo 16 referenciado en el cuadro 1, de impedir los actos de molestia que no estén expresamente determinados en un mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal de su proceder. Por lo cual, la autoridad administrativa debe de expresar con precisión el rubro a inspeccionar y su fundamento legal, con la finalidad de que la persona verificada conozca cabalmente las obligaciones a su cargo que se van a revisar, circunscribiendo así a la autoridad verificadora a ajustar su proceder a los rubros explícitamente señalados en la orden. Es decir, la autoridad debe ser concreta en la enumeración y descripción de los rubros que constituirán la materia de la verificación correspondiente.

5. La fundamentación y motivación del procedimiento administrativo: En estricto cumplimiento de la garantía de fundamentación prevista en los artículos 14 y 16 constitucionales, es necesario que “la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso” (Tesis: 259). Es decir, se deben señalar los artículos y demás disposiciones en donde se establezca la posibilidad de que el titular o encargado que emite la orden, pueda designar a verificadores para que actúen en forma conjunta o individualmente. De la misma manera, se debe fundamentar lo señalado como objeto de la verificación, que debe contar con el apoyo exacto en el cuerpo normativo que se invoque como fundamento, pues de lo contrario, la orden tendrá el vicio de indebida fundamentación, por violación en los preceptos constitucionales mencionados.



No obstante, suele suceder que las autoridades administrativas al basar sus órdenes de visita en formatos o esqueletos previamente establecidos, incluyan uno o diversos artículos que no tengan relación con el objeto de la verificación. Esto no afecta la validez de la orden, si ésta contiene una enumeración clara y detallada de los rubros a revisar.

Asimismo, la autoridad no podrá ejecutar actos diversos al objeto determinado en la orden aunque se encuentren contemplados en los preceptos citados como fundamento, pues lo contrario vulneraría la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución, es decir, la autoridad administrativa estaría violando

> este requisito, en los casos en que el objeto de la verificación, sea completamente incongruente con el fundamento invocado por ésta.

Respecto a la motivación, es necesario que la orden sea clara y permita conocer al sujeto pasivo los aspectos y las actividades que efectuará durante la verificación, evitando afirmaciones genéricas o abstractas. En el momento de iniciar la visita, el verificador tiene la obligación de exhibir credencial vigente con fotografía expedida por la autoridad competente, con la finalidad de acreditar que puede desempeñar tal función de verificación, además de exhibir la orden escrita con firma autógrafa.

Por su parte, el artículo 67 de la LFPA sanciona el contenido mínimo que deben contener las actas que se desprendan de las visitas, siendo éstos:

I. Nombre, denominación o razón social del visitado.
II. Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia.
III. Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio o delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita.
IV. Número y fecha del oficio de comisión que la motivó.
V. Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia.
VI. Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos.
VII. Datos relativos a la actuación.
VIII. Declaración del visitado, si quisiera hacerla.
IX. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quien la hubiere llevado a cabo. Si se negaren a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa.

Como la autoridad también suele emplear para las actas esqueletos y/o formatos previamente establecidos, los espacios en blanco y sobrantes deberán ser cancelados, siendo un requisito esencial que todos los servidores públicos que en su caso hayan participado en la verificación asienten su firma en cada una de las fojas que integren el acta, así como la persona que atendió la visita y los testigos de asistencia. Se deja copia de lo actuado a la persona que atendió la visita.

Sobre su desarrollo, cabe señalar que la mayoría de las visitas de verificación se agotan en un solo día, sin embargo, dada la naturaleza del objeto de verificación o por circunstancias especiales que ocurran durante su diligenciación (como caso fortuito o fuerza mayor), éstas pueden interrumpirse.

Otro aspecto a destacar es que las disposiciones relativas a la visita de verificación no prevén ningún plazo para emitir la resolución final respectiva. No obstante, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 17 de la LFPA:

> Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda…

Una vez transcurrido ese lapso empezará a correr el plazo contenido en el diverso artículo 60 (último párrafo), para la caducidad del procedimiento de verificación.

Garantía de audiencia y legalidad en el procedimiento

Al ser la visita de verificación un acto de molestia en contra de particulares (como todos los que se suscitan en el sistema jurídico mexicano), los sujetos pasivos tienen la oportunidad de revisar la legalidad del procedimiento:

> Artículo 68.- Los visitados a quienes se haya levantado acta de verificación podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, o bien, por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado (LFPA).

El contenido del artículo transcrito nos indica que existen dos posibilidades generales.

1. Por un lado, faculta al visitado para intervenir activamente en la visita, en donde conforme al desarrollo de ésta puede solicitar el uso de la voz para manifestar las observaciones. Ello significa la posibilidad de que sean consideradas por la autoridad administrativa:

- Aclaraciones.
- Descripciones de cualquier tipo o anexos proporcionados por el visitado.
- Negativas a aseveraciones sostenidas por el visitador.
- Comentarios acerca de lo asentado en el acta.

De la misma manera, da la posibilidad al visitado de ofrecer las pruebas que se relacionen con los hechos que constituyen el procedimiento.

Es necesario señalar que en la práctica forense del desahogo de las visitas de verificación es recomendable que por cada observación de las expresadas más arriba se presente algún medio probatorio para acreditarlo. Aunque la normatividad no limita o hace referencias a qué clase de pruebas puede ofrecer el visitado, se habrá de recurrir preferentemente a la documental.

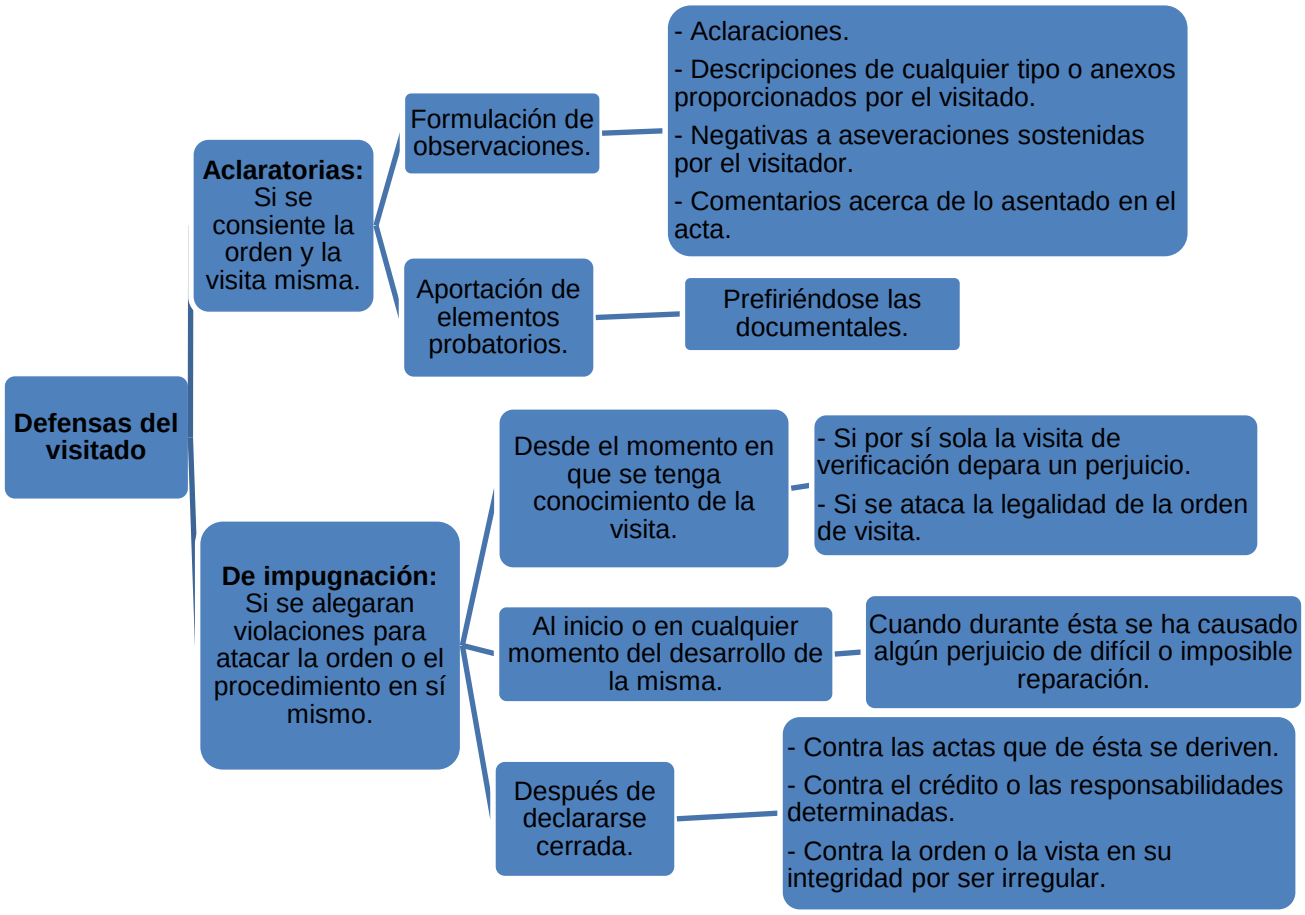
2. Por otro lado, es preciso destacar que el sujeto pasivo de la verificación tendrá la oportunidad de impugnar todo el procedimiento desde el momento en que se tenga noticia de la visita.



Al respecto, consulta la siguiente jurisprudencia para conocer los detalles.

- Tesis: Visitas de inspección o auditoría. Oportunidad de su impugnación. *Semanario Judicial de la Federación.* Séptima época. Volumen 103-108, sexta parte, p. 309. Disponible en: https://goo.gl/meBK8a

Esquema 1. Tipos de defensa del visitado



De estas formas, los sujetos pasivos de las verificaciones pueden acceder a los mecanismos de garantía de audiencia, subrayando que en esta clase de procedimientos por su naturaleza (un acto de molestia), la garantía de audiencia de la que gozan los gobernados es *sui generis* porque sólo puede agotarse con posterioridad, nunca con antelación al acto.

Lo anterior se explica la siguiente jurisprudencia. Consúltala.

- Tesis: P./J. 40/96. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época. T. IV, julio de 1996, p. 5. Disponible en: https://goo.gl/bqxw6Q

La visita no constituye un fin en sí mismo, pues es accesoria a un procedimiento administrativo principal, por lo que no puede considerarse que sea un acto privativo. Como se ha mencionado, no rige para las personas que quede sujetas a ésta la garantía de previa audiencia establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, pues los efectos de su práctica son provisionales quedan sujetos a los resultados que del procedimiento administrativo se dicten seguido de las visitas en donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes.

Cabe señalar que el visitado puede ser asesorado desde el inicio hasta la conclusión por su abogado, sin que el visitador pueda impedirlo (aclarando que el visitador no tiene la obligación de esperar a que el abogado del visitado se apersone en el lugar para iniciar y desarrollar la verificación).

Procedimiento administrativo de ejecución

El procedimiento administrativo de ejecución (PAE) se inicia por las autoridades fiscales cuando a pesar de haber agotado las invitaciones, requerimientos y todas las oportunidades que tienen los contribuyentes para pagar sus créditos fiscales, éstos no lo realizan o garantizan, de modo que la autoridad cobrará aún en contra de la voluntad del contribuyente los créditos fiscales que se le hayan determinado y adeude en ejercicio de su facultad económica-coactiva, sin necesidad de agotar ninguna clase de proceso jurisdiccional.

Resulta pertinente aclarar que, de acuerdo con el artículo 4 del Código Fiscal de la Federación (CFF), los *créditos fiscales* son las cantidades que tiene derecho a percibir el Estado por concepto de contribuciones y aprovechamientos, así como sus accesorios; estableciendo el artículo 2 para las contribuciones, y el 3 para los aprovechamientos, que sus accesorios son:

- Los recargos.
- Las sanciones.
- Los gastos de ejecución.
- Las indemnizaciones.

De esta manera se puede concluir que el PAE se instaurará para cobrar no sólo la contribución o el aprovechamiento determinado conforme a las reglas particulares establecidas para su cálculo en la

legislación general (como el CFF), y la particular (por ejemplo, la Ley del Impuesto al Valor Agregado), sino también sus accesorios, los cuales por regla general no se causan si se pagan o garantizan en tiempo y forma.

Lo anterior, ya que de conformidad con el artículo 65 del CFF los créditos fiscales deben pagarse o garantizarse dentro de los 30 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación como regla general.

Si el contribuyente no estuviere de acuerdo con la determinación del crédito fiscal, podrá interponer los diferentes medios de defensa por la vía administrativa o jurisdiccional, o bien, en el peor de los casos, no hacer nada y esperar las consecuencias jurídicas de su pasividad.

> Artículo 145. Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante procedimiento administrativo de ejecución (CFF).

Mandamiento de ejecución y requerimiento

La autoridad fiscal está obligada a verificar que se cumplan con los requisitos de procedencia del PAE, los cuales son:

- Que exista un crédito fiscal a cargo del contribuyente.
- Que el crédito fiscal esté plenamente determinado.
- Que el crédito fiscal no haya sido pagado o garantizado por el contribuyente.
- Que el crédito fiscal, a la fecha de inicio del procedimiento, sea exigible.

Verificados los requisitos de procedencia, se emitirá oficio debidamente fundado y motivado para requerirle al contribuyente a pagar el importe del crédito fiscal. A este oficio en la práctica forense se le conoce como *mandamiento de ejecución*.

A la par, el jefe de la oficina exactora designará al servidor público que fungirá como ejecutor para que conforme a lo dispuesto por el artículo 152 del CFF, el ejecutor desahogue su debida notificación personal en el lugar donde se encuentren los bienes propiedad del deudor. Nótese cómo la norma

permite que la diligencia se realice en cualquier lugar, incluso ajeno al domicilio fiscal del contribuyente. Por lo anterior, si éste no se encontrare, se le dejará citatorio con persona capaz para que dentro de las siguientes veinticuatro horas espere al ejecutor para atender la diligencia, apercibiéndosele que en el caso de encontrarse ausente nuevamente, se desahogará con la persona que se encuentre en el domicilio.



El ejecutor deberá ser nombrado por el jefe de la oficina exactora, ya que en la práctica es común que también los mandamientos de ejecución se elaboren sobre esqueletos o formatos previamente establecidos y sean llenados sus campos por el ejecutor mismo de forma manuscrita y no por el titular o encargado al que se refiere el aludido artículo 152.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido la siguiente jurisprudencia:

- Tesis: 362. Apéndice de 2011. Novena época. T. I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales. Primera parte - SCJN décima cuarta sección - Seguridad jurídica, p. 1369. Disponible en: https://goo.gl/DNsftk

Conforme a la jurisprudencia anterior, el mandamiento de ejecución que obre en un esqueleto con espacios en blanco en donde el nombre del ejecutor aparezca de forma manuscrita vulnera el principio de legalidad y la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 16 constitucional, lo cual constituye una violación que podría nulificar el acto.

Cabe destacar que, de igual manera, el artículo 152 establece que la diligencia se hará constar en un acta circunstanciada que se conoce como *acta de requerimiento de pago*. En la diligencia, luego de que el ejecutor se haya identificado debidamente y haya notificado al deudor del mandamiento de ejecución, procederá precisamente a requerirle el importe correspondiente al crédito fiscal o en su defecto, que a través de la exhibición de las documentales respectivas, acredite que ya ha realizado los pagos pendientes.

Embargo

Cuando el ejecutor requiera del pago al deudor y éste no pague o no acredite que ya pagó el crédito fiscal, se procederá a trabar embargo sobre los bienes del contribuyente cuyo valor pueda cubrir el adeudo fiscal.

Se puede entender este embargo como el acto administrativo que realizan las autoridades exactoras a través de su personal ejecutor con el fin de liquidar los créditos fiscales adeudados por el contribuyente, mediante el secuestro o aseguramiento de bienes propiedad del deudor, para rematarlos o adjudicarlos a favor de la autoridad fiscal.

De esta manera, concluida la integración del acta de requerimiento de pago sin que el contribuyente haya acreditado el pago del crédito fiscal, el ejecutor procederá a levantar otra acta circunstanciada donde se hará constar la diligenciación del embargo. Ésta se denomina *acta de embargo* e iniciará con el otorgamiento del uso de la voz al deudor o a la persona que atiende al ejecutor para que, conforme a lo dispuesto por el artículo 155 del CFF, señale bienes de su propiedad y de fácil venta, para que sobre éstos se trabe el embargo y designe a dos testigos de asistencia.



El artículo 155 establece el orden secuencial de bienes que se pueden señalar. Consúltalo.

Si el deudor o la persona con quien se entienda el embargo no señala bienes, o si a juicio del ejecutor no son suficientes para cubrir el crédito fiscal, el ejecutor quedará habilitado para señalar los bienes, sin que tenga que observar el orden anteriormente expuesto (art. 156, CFF).

De igual manera, conforme a lo dispuesto por los artículos 156 bis y 156 ter, se podrán inmovilizar cuentas bancarias como parte del cobro coactivo a través de las entidades financieras. Si el contribuyente desea liberar dichas cuentas, deberá de otorgar una garantía que cubra el crédito fiscal y si se cubre, se procederá a hacerla efectiva. De no ser así, la autoridad fiscal procederá a hacer la transferencia de los recursos por el monto del adeudo.



Por otra parte, debes consultar el artículo 157 del CFF, que prevé los bienes que quedan exceptuados de embargo.

En caso de que el deudor o la persona con la que se entienda la diligencia se oponga al embargo, el ejecutor podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública (art. 162, CFF). Si hay negativa para permitir el acceso al lugar donde se encuentren los bienes, el ejecutor –previo acuerdo fundado del jefe de la oficina ejecutora– procederá a romper chapas y cerraduras ante dos testigos, así como a realizar el sellado o apertura de cajas o dispositivos necesarios (art. 163, CFF).

No podrá practicarse embargo cuando el deudor haya impugnado el crédito fiscal mediante recurso administrativo o jurisdiccional y haya garantizado la obligación que se le imputa.

Actos para el remate y la aplicación de los productos

Trabado el embargo, se procederá a la determinación del valor de los bienes. Tratándose de bienes muebles, el ejecutor le otorgará al deudor un plazo de seis días hábiles para que se presente en las oficinas de la autoridad exactora, a fin de que de común acuerdo se fije el valor de base para el remate.

Dicho plazo, se hará constar en la propia acta de embargo y, a falta de acuerdo, la autoridad practicará avalúo pericial. Este último procederá de igual manera tratándose de negociaciones y bienes inmuebles. El avalúo se notificará al deudor de manera personal, quien tendrá derecho a inconformarse en un plazo de diez días siguientes a la notificación del avalúo mediante recurso de revocación.

Una vez que haya quedado firme el avalúo, y por lo menos diez días antes del periodo del remate en cumplimiento del artículo 176 del CFF, se publicará la convocatoria respectiva, fijándola en lugar visible de las oficinas de la autoridad, en algún sitio público y, en su caso, en los medios de difusión con los que cuente la autoridad (como página electrónica). En la convocatoria deberán constar los

bienes objeto del remate, el valor base para la enajenación, los requisitos que deban de cumplir los interesados para participar en la almoneda (subasta), la fecha en que se llevará a cabo el remate, así como el monto que los postores podrán ofrecer como mínimo para adquirir los bienes objeto del remate.

Conforme al artículo 183 del CFF, cada subasta durará cinco días, empezando a las doce horas del primer día y concluyendo a las doce horas del quinto día. En dicho periodo los postores presentarán sus posturas pudiendo mejorarlas. El artículo 192 establece los casos en que podrán enajenarse los bienes sin sujetarse a la subasta:

> Artículo 192.- Los bienes embargados podrán enajenarse fuera de remate, cuando:
>
> I. El embargado proponga comprador antes del día en que se finque el remate, se enajenen o adjudiquen los bienes a favor del fisco, siempre que el precio en que se vendan cubra el valor que se haya señalado a los bienes embargados.
> II. Se trate de bienes de fácil descomposición o deterioro, o de materiales inflamables, siempre que en la localidad no se pueden guardar o depositar en lugares apropiados para su conservación.

Los bienes se entregarán en propiedad, libres de gravámenes, al mejor postor, una vez que se haya entregado el total del importe ofrecido por el bien. El ejecutado deberá facturar o escriturar la enajenación con los requisitos fiscales aplicables. Si no lo hiciera, será la autoridad fiscal quien emita el documento correspondiente.

La autoridad fiscal podrá adjudicarse los bienes por el 60% de su valor, en los casos establecidos por el artículo 190 del citado código:

> Artículo 190. El fisco federal tendrá preferencia para adjudicarse los bienes ofrecidos en remate, en los siguientes casos:
>
> I. A falta de postores.
> II. A falta de pujas.
> III. En caso de posturas o pujas iguales.

Finalmente, el producto obtenido del remate, enajenación fuera de la subasta o adjudicación de los bienes en favor de la propia autoridad, se deberá aplicar primero a los créditos fiscales más antiguos y, luego, a los accesorios, antes que a la suerte principal. Cubriéndose en el siguiente orden:

- Gastos de ejecución.
- Recargos.
- Multas.
- Indemnizaciones.
- La contribución o el aprovechamiento actualizado.

Procedimiento de responsabilidad administrativa. Aplicación del Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción

Para concluir con la práctica forense de los procedimientos administrativos, se abordará a continuación el procedimiento que se instaura a raíz del incumplimiento de las obligaciones en el ejercicio de las funciones por parte de los operadores de recursos públicos (sea servidor público o particular), que se resuelve en una sanción y al que se puede considerar como un procedimiento materialmente jurisdiccional.

El combate a la corrupción es una tendencia mundial, a la que se sumó el Estado mexicano a partir de los compromisos derivados de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción celebrada en Mérida, Yucatán, en 2003. Tales compromisos se ratificaron por el Senado el 29 de abril del 2004. Esta tendencia fue impulsada, como ninguna otra, desde la población mexicana con manifestaciones y demandas concisas para el desarrollo de políticas de rendición de cuentas, fiscalización, transparencia, el derecho a la información y el establecimiento de las responsabilidades de los servidores públicos, con lo cual se logró la creación del Sistema Nacional de Transparencia, con la promulgación del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia (publicado el 7 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*), así como el Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción con la reforma a 14 artículos constitucionales (promulgada el 27 de mayo de 2015) y la relativa legislación secundaria (publicada el 18 de julio de 2016).

En lo particular, se considera que el procedimiento de responsabilidad administrativa es una serie de actos administrativos de control interno, que tienen como objetivo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público y sus correlativas relaciones con los particulares, tanto los destinatarios del servicio como los que se encuentran vinculados jurídicamente al Estado, en razón de los bienes o servicios que le prestan, así como tutelar la legalidad e integridad de los fines patrimoniales del Estado mexicano. Esto se lleva a cabo a través de una investigación cuyo objetivo es determinar con exactitud, si éste cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes al cargo y si, por ende, la conducta desplegada por el mismo, resulta compatible o no con el servicio que se presta o el fin de los recursos públicos que se gestionan.

Sujetos susceptibles de incurrir en responsabilidad administrativa

Las bases constitucionales del Sistema Nacional Anticorrupción para establecer la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, se encuentran en los artículos 108 y 109 de la propia Constitución. El primero establece quiénes son considerados servidores públicos y especifica la responsabilidad en la que pueden incurrir por hechos u omisiones en el desempeño de sus funciones; en el segundo, se esclarecen los distintos tipos de responsabilidades frente al Estado, a saber: faltas administrativas no graves, faltas administrativas graves y faltas vinculadas a particulares.

Conforme al artículo 108 de la Constitución, se considerarán servidores públicos:

1. Los representantes de elección popular.
2. Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Poder Legislativo, el Poder Judicial, así como en la Administración Pública o cualquier otro que forme parte del Poder Ejecutivo.
3. Los servidores de los organismos constitucionalmente autónomos.

Debiendo sumar una cuarta hipótesis establecida por el artículo 4 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA):

4. Aquellas personas que habiendo fungido como servidores públicos se ubiquen en los supuestos a que se refiere la presente ley.

5. Los particulares vinculados con faltas administrativas graves.



Sin embargo, es de destacar que el artículo 5 de la LGRA establece las excepciones a la figura del servidor público.

Que las personas señaladas no se consideren servidores públicos, no implica que no tendrán ninguna clase de responsabilidad. Ya que, en todo caso, serán responsables por los daños y perjuicios que llegaren a causar a la entidad, derivados de los actos, hechos u omisiones en que incurran, incluyendo el incumplimiento a sus deberes.

Distinción entre faltas graves y no graves

La LGRA establece un catálogo de conductas que todos los sujetos destinatarios tienen prohibidas, al considerarse hechos de corrupción que generan responsabilidades administrativas, dividiéndolas en faltas graves y no graves.

Las faltas administrativas graves tienen su fundamento constitucional en la fracción III, párrafo segundo del artículo 109, mismo que especifica que la investigación, sustanciación y calificación de las mismas, son competencia concreta de la Auditoría Superior de la Federación y de los Órganos Internos de Control, así como de sus homólogos en las entidades federativa. Asimismo, la resolución que debe recaer a los hechos constitutivos de una responsabilidad administrativa grave, será dictada por los Tribunales de Justicia Administrativa que resulte competente. Cabe destacar que en la fracción IV del referido 109 constitucional, se establece la facultad de los Tribunales de Justicia Administrativa para sancionar a particulares, por actos vinculados a este tipo de faltas, con:

- Penas económicas.
- Inhabilitación para participar en contrataciones públicas.
- La disolución de sociedades mercantiles.

Por otra parte, se efectúa la inaplicabilidad del secreto fiscal y bancario en los procedimientos de investigación y sustanciación, contemplándose igualmente la posibilidad de compatibilidad de diversas sanciones, según el tipo de responsabilidades que se hayan actualizado. Es decir, que ante una falta

administrativa grave, se aplicarán no sólo las sanciones establecidas en la LGRA, sino también las penales que correspondan.

Algunas faltas graves son: el soborno; la participación ilícita en procedimientos administrativos cuando se encuentre impedido o inhabilitado para ello; el tráfico de influencias; la utilización de información falsa o alterada; y, el uso indebido de recursos públicos, entre otros.

En cambio, se consideran no graves aquéllas en las que los servidores públicos incumplan o transgredan cualquiera de las siguientes obligaciones:

- Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto.
- Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas.
- Atender las instrucciones de sus superiores, que sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público.
- Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses.
- Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo tenga bajo su responsabilidad e impedir su uso indebido.
- Supervisar que las y los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las obligaciones que los rigen.
- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones.
- Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte (SFP, s. f.:10-11).



Un elemento diferenciador entre las faltas graves y no graves es que, conforme a la propia Ley General de Responsabilidades Administrativas y el Código Penal Federal, todas las faltas graves administrativas también pueden ser consideradas como delitos penales, con excepción únicamente de cuatro, que son:

- Conflicto de interés.
- Soborno.
- Utilización de información.
- Colusión.

Ahora bien, es importante no confundir el soborno con otra falta grave que, además sí es un delito previsto por el Código Penal Federal: el cohecho.

Cuadro 2. Diferencias entre cohecho y soborno

Cohecho	Soborno
El sujeto activo debe ser servidor público.	Sólo se puede imputar a particulares.
Las conductas son: exigir, aceptar, obtener o pretender obtener.	Las conductas son: prometer, ofrecer o entregar.

Por otra parte, en el cohecho la conducta objetivo es unilateral. Es decir, se trata de obtener un beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero, valores, bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones, servicios, empleos y demás beneficios indebidos. Mientras que en el soborno la conducta objetivo es bilateral:

- Que los servidores públicos realicen o se abstengan de realizar:
  - Un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público.
  - Abusen de su influencia real o supuesta.
- Obtener o mantener, para sí mismo o para un tercero, un beneficio o ventaja.

La segunda de las faltas graves mencionadas que no configuran un delito es la colusión, la cual se tipifica en el artículo 70, que a la letra dice:

> Incurrirá en colusión el particular que ejecute con uno o más sujetos particulares, en materia de contrataciones públicas, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas de carácter federal, local o municipal.
>
> También se considerará colusión cuando los particulares acuerden o celebren contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, cuyo objeto o efecto sea obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos.



Es importante considerar que, cuando el Tribunal determina que se cometieron faltas tanto graves como no graves, tomará en cuenta la comisión de estas últimas para determinar la sanción que proceda.

A juicio del Tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y conforme a la magnitud de la falta administrativa grave (art. 78), teniendo su prescripción a los siete años:

- Suspensión.
- Destitución.
- Sanción económica.
- Inhabilitación temporal.

Por otra parte, las penas para los particulares se encuentran establecidas en el artículo 81, y son:

- Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.
- Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años.
- Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

Si la comisión de la falta administrativa corresponda a varias personas conjuntamente, deberán responder de forma solidaria de las infracciones que en su caso se cometan y de las sanciones que se impongan. El beneficio de reducción de sanciones por faltas graves y no graves se aplica cuando la persona confiese su responsabilidad ante la autoridad investigadora.

Para las faltas no graves, las sanciones se encuentran establecidas en el artículo 75:

I. Amonestación pública o privada.
II. Suspensión del empleo, cargo o comisión.
III. Destitución de su empleo, cargo o comisión.
IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Procedimiento de investigación

Se exponen a continuación los tres tipos de autoridades según su forma de intervención en el procedimiento, que no puede ser investigadoras y sancionadoras o resolutoras a la vez:

1. Investigadora: La regla a partir de la cual interviene para garantizar que sus determinaciones sean objetivas, recuérdese que radica en no ser nunca la misma autoridad que realiza sus intervenciones en las otras funciones. Pueden ser la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, el Órgano Interno de Control y el Órgano Técnico de Fiscalización de las Entidades Federativas.
2. Substanciadora: Es la autoridad que rige el desarrollo del procedimiento una vez que la investigación haya arrojado la probable comisión de faltas administrativas, desde la admisión del informe hasta la conclusión de la audiencia inicial. Ésta puede ser la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, el Órgano Interno de Control o el Órgano Técnico de Fiscalización de las Entidades Federativas.
3. Resolutoras: Son las que resuelven de plano sobre la existencia de faltas, así como las sanciones correspondientes:

    - Faltas no graves: La unidad administrativa correspondiente del Órgano Interno de Control.
    - Faltas graves y aquéllas cometidas por particulares: El Tribunal de Justicia Administrativa correspondiente.

En este procedimiento se pueden distinguir dos clases de autoridades competentes. Esta clasificación será usada para ilustrar que ninguna puede desempeñar ambos roles.

1. Autoridades encargadas de la investigación:

   - La Secretaría de la Función Pública y sus homólogas en las entidades federativas.
   - Los Órganos Internos de Control.
   - La Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas.
   - Unidades de Responsabilidades de las Empresas Productivas del Estado.

2. Autoridades encargadas de sancionar conductas señaladas como graves o no graves:

   - La Secretaría de la Función Pública y sus homólogas en las entidades federativas, los Órganos Internos de Control o unidades de responsabilidades administrativas (tratándose de faltas no graves).
   - El Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas, tratándose de faltas administrativas graves y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.

En esencia, el procedimiento tanto por faltas graves como no graves tiene las mismas etapas. A partir de los productos de la investigación o auditoría respectiva, se abre una fase expositiva en la que se da la comparecencia del probable infractor. Continúa con la instrucción para ofrecer, admitir y desahogar pruebas. Por último, se exponen los alegatos correspondientes para tomar una decisión administrativa (del Órgano Interno de Control) o jurisdiccional (del Tribunal Federal de Justicia Administrativa), sobre la responsabilidad administrativa imputada.

Otro aspecto que convierte a este procedimiento en “materialmente jurisdiccional” es que se han establecido principios necesarios a observar para la validez de la investigación. Éstos son:

- Legalidad.
- Imparcialidad.
- Objetividad.
- Congruencia.
- Verdad material.

- Respeto a los derechos humanos.

Ahora bien, existen tres supuestos por los cuales puede iniciarse una investigación:

- De oficio.
- Por denuncia: Deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa. Ésta puede ser anónima.
- Derivado de auditorías: Ya sean practicadas por autoridades competentes o por auditores externos.

Independientemente del supuesto por el que se pretenda realizar la investigación, ésta será iniciada sólo si se presentan los datos o indicios necesarios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa. La autoridad investigadora puede solicitar mayor información en los casos de oficio y en el caso de la denuncia cuando se pueda identificar al denunciante y cuando sea por auditoría, la identificación de los responsables de la misma. Si no se obtiene mayor información o no se advierte la presunta responsabilidad administrativa, se tendrá por desechada la investigación.

Una vez que es determinada la procedencia del inicio de la investigación, se ordenará que se abra el expediente respectivo y enseguida, se desarrollará la recopilación de la información, así como el análisis de los hechos, a fin de determinar si existe falta. En este sentido:

- Las investigaciones “deberán estar debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los servidores públicos y particulares” (art. 94, LGRA).
- Las autoridades investigadoras “tendrán acceso a la información necesaria” (art. 95, LGRA). Podrán practicar visitas de verificación incluso, acciones encubiertas y de usuario simulado.
- Las personas físicas y morales, públicas o privadas, sujetas a investigación deberán atender los requerimientos que debidamente fundados y motivados les formulen las autoridades investigadoras.
- Las autoridades investigadoras podrán hacer uso de las siguientes medidas (art. 97, LGRA):

    - Multa.
    - Solicitar auxilio de la fuerza pública.

- Arresto.

Una vez que se acuerda que ha sido recopilada toda la información en torno a los hechos que motivaron el inicio de la investigación:

1. Se procede al análisis de los hechos para declarar la inexistencia o existencia de actos u omisiones considerados como faltas administrativas.
2. En caso de no contar con elementos suficientes, se procede a emitir el acuerdo de conclusión y archivo de expediente. Esto es, sin perjuicio de reabrirlo al presentarse nuevos indicios o pruebas.
3. La autoridad substanciadora se abstendrá de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa valorando lo siguiente:

- Que la actuación del servidor público “esté referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible” (art. 101, LGRA).
- Que el acto u omisión “fue corregido o subsanado de manera espontánea” (art. 101, LGRA).

En caso de que se determine la existencia de actos u omisiones considerados como faltas administrativas, se procederá a calificar la falta administrativa como grave o no grave. Calificada la conducta, “se incluirá la misma en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y éste se presentará ante la autoridad substanciadora a efecto de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa” (art. 100, LGRA).

De acuerdo con el artículo 3 de la citada ley, en su fracción XVIII, el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa es:

> El instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la presente 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.



Por otra parte, este informe deberá contener lo que indica el artículo 194, el cual es necesario consultar.

Materialmente, la notificación de este informe será el punto de partida para la sustanciación del procedimiento.

La calificación y la abstención de inicio del procedimiento podrá ser impugnable por el denunciante mediante el recurso de inconformidad. El plazo de presentación del recurso será de cinco días hábiles (art. 103, LGRA) y deberá presentarse ante la autoridad investigadora que hubiere calificado la falta administrativa. En caso de que el recurso fuera obscuro o irregular, deberá substanciarse. Una vez subsanada, se admite el recurso, se da vista al infractor, resolviéndose en un plazo no mayor de treinta días hábiles.

> Artículo 109. El escrito por el cual se interponga el recurso de inconformidad deberá contener los siguientes requisitos:
>
> I. Nombre y domicilio del recurrente.
> II. La fecha en que se le notificó la calificación en términos de este capítulo.
> III. Las razones y fundamentos por los que, a juicio del recurrente, la calificación del acto es indebida.
> IV. Firma autógrafa del recurrente. La omisión de este requisito dará lugar a que no se tenga por presentado el recurso, por lo que en este caso no será aplicable lo dispuesto en el artículo 105 de esta ley.
> Asimismo, el recurrente acompañará su escrito con las pruebas que estime pertinentes para sostener las razones y fundamentos expresados en el recurso de inconformidad. La satisfacción de este requisito no será necesaria si los argumentos contra la calificación de los hechos versan sólo sobre aspectos de derecho.
>
> Artículo 110. La resolución del recurso consistirá en:
>
> I. Confirmar la calificación o abstención.
> II. Dejar sin efectos la calificación o abstención, para lo cual la autoridad encargada para resolver el recurso, estará facultada para recalificar el acto u omisión; o bien ordenar se inicie el procedimiento correspondiente.

Procedimiento de sustanciación y determinación de responsabilidad administrativa

A partir de este punto, el expediente pasará a la autoridad substanciadora, la cual como se ha señalado, deberá ser distinta de la encargada de la investigación. Para tal efecto, las secretarías, los órganos internos de control, la Auditoría Superior, las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, “contarán con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y substanciadoras, y garantizarán la independencia entre ambas en el ejercicio de sus funciones” (art. 115). Así como la investigación, la substanciación tiene establecidos sus propios principios, los cuales son:

- Legalidad.
- Presunción de inocencia.
- Imparcialidad.
- Objetividad.
- Congruencia.
- Exhaustividad.
- Verdad material.
- Respeto a los derechos humanos.

> Artículo 112. El procedimiento de responsabilidad administrativa dará inicio cuando las autoridades substanciadoras, en el ámbito de su competencia, admitan el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

Es importante destacar que se interrumpe la prescripción (art. 113) y que sus plazos se dividen según su gravedad de la siguiente manera:

- Por faltas graves: 7 años.
- Por faltas no graves: 3 años.

De acuerdo con el artículo 116, las partes del proceso son las siguientes:

> I. La autoridad investigadora.
> II. El servidor público señalado como presunto responsable de la falta administrativa grave o no grave.
> III. El particular, sea persona física o moral, señalado como presunto responsable en la comisión de faltas de particulares.
> IV. Los terceros, que son todos aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el denunciante.

De acuerdo con el artículo 117, la parte imputada y los terceros podrán nombrar asistencia letrada, así como a otros para recibir notificaciones e imponerse en el expediente.

> Las partes deberán señalar expresamente el alcance de las autorizaciones que concedan. El acuerdo donde se resuelvan las autorizaciones se deberá expresar con toda claridad el alcance con el que se reconoce la autorización otorgada.

La LGRA establece una serie de aspectos a considerar para el inicio del procedimiento:

> Artículo 114. En caso de que, con posterioridad a la admisión del informe, las autoridades investigadoras adviertan la probable comisión de cualquier otra falta administrativa imputable a la misma persona señalada como presunto responsable, deberán elaborar un diverso Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y promover el respectivo procedimiento de responsabilidad administrativa por separado, sin perjuicio de que, en el momento procesal oportuno, puedan solicitar su acumulación.
>
> Artículo 118. En lo que no se oponga a lo dispuesto en el procedimiento de responsabilidad administrativa, será de aplicación supletoria lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo o las leyes que rijan en esa materia en las entidades federativas, según corresponda.
>
> Artículo 119. En los procedimientos de responsabilidad administrativa se estimarán como días hábiles todos los del año, con excepción de aquellos días que, por virtud de ley, algún decreto o disposición administrativa, se determine como inhábil, durante los que no se practicará actuación alguna. Serán horas hábiles las que medien entre las 9:00 y las 18:00 horas. Las autoridades substanciadoras o resolutoras del asunto, podrán habilitar días y horas inhábiles para la práctica de aquellas diligencias que, a su juicio, lo requieran.

Otro aspecto a considerar es la posibilidad que tiene la autoridad para dictar medidas de apremio, las cuales son instrumentos utilizados para hacer cumplir coactivamente sus requerimientos o determinaciones. Tienen como finalidad fundamental constreñir a una persona a que acate las decisiones o determinaciones de la autoridad.

> Artículo 120. Las autoridades substanciadoras o resolutoras, podrán hacer uso de los siguientes medios de apremio para hacer cumplir sus determinaciones:
>
> I. Multa de cien a ciento cincuenta veces [$8,600.00 a $12,090.00] el valor diario de la unidad de medida y actualización (UMA), la cual podrá duplicarse o triplicarse en cada ocasión, hasta alcanzar dos mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización [$161,200.00], en caso de renuencia al cumplimiento del mandato respectivo.
> II. Arresto hasta por treinta y seis horas.
> III. Solicitar el auxilio de la fuerza pública de cualquier orden de gobierno, los que deberán de atender de inmediato el requerimiento de la autoridad.



El valor de la UMA diario para 2018 es establecido por el INEGI.

Para garantizar su efectividad, el artículo 122 dispone lo siguiente:

> En caso de que pese a la aplicación de las medidas de apremio no se logre el cumplimiento de las determinaciones ordenadas, se dará vista a la autoridad penal competente para que proceda en los términos de la legislación aplicable.

De la misma manera, se pueden dictar medidas cautelares: que conforme al artículo 123:

> 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.

Estas medidas cautelares conforme al artículo 124 de la citada ley pueden ser las siguientes:

- Suspensión temporal del servidor público.
- Exhibición de documentos originales.
- Apercibimiento de multa.
- Embargo precautorio de bienes.
- Las que sean necesarias.

Estas medidas tienen reglas particulares:

- “No podrán decretarse en los casos en que se cause un perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público” (art. 123, LGRA).
- Se tramitarán de manera incidental, a petición de parte de manera fundada, motivada y probada; con vista a las partes afectadas (art. 125, LGRA).
- Los afectados contarán con un plazo de cinco días para hacer manifestaciones.
- Las medidas pueden decretarse de manera provisional (art. 126, LGRA).
- Se decretarán luego del plazo, mediante resolución interlocutoria, contra la que no procederá recurso alguno (art. 127, LGRA).
- “Se suspenderán cuando el presunto responsable otorgue garantía suficiente de la reparación del daño y los perjuicios ocasionados” (art. 128, LGRA).
- Pueden cesar en cualquier momento que se acredite que son innecesarias. Pero contra la resolución que niegue la suspensión de las medidas cautelares no procederá recurso alguno (art. 129, LGRA).

Respecto a las pruebas, se establecen las siguientes reglas:

- Serán valoradas atendiendo a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia (art. 131).
- Las documentales emitidas por autoridades tendrán valor probatorio pleno (art. 133).
- Las documentales privadas, testimoniales, inspecciones, periciales y demás, "sólo harán prueba plena cuando a juicio de la autoridad resulten confiables y coherentes" (art. 134).
- Las pruebas deben ofrecerse en los plazos señalados en la ley (art. 136).
- De toda prueba superviniente se dará vista a las partes (art. 137).
- Los hechos notorios no serán objeto de prueba (art. 138).
- El derecho nacional no requiere ser probado, el extranjero podrá ser objeto de prueba (art. 141).
- Las autoridades resolutoras podrán ordenar la realización de diligencias sin que por ello se entienda abierta una nueva investigación (art. 142).
- Cuando la preparación o desahogo de las pruebas deba tener lugar fuera del ámbito jurisdiccional se podrá solicitar mediante exhorto (art. 143).

La *carga de la prueba*, es decir, la obligación de acreditar la responsabilidad del servidor público recae sobre las autoridades investigadoras:

- Los presuntos responsables no tienen que probar su inocencia. No están obligados a confesar su responsabilidad. Su silencio no implica reconocer su culpa.
- El ofrecimiento de las pruebas deberá realizarse ante la autoridad substanciadora; exclusivamente en la audiencia inicial (salvo las superviniente).

Si consta en autos que las partes son notificadas de la radicación del expediente, dentro de los 15 días siguientes se dictará el acuerdo de admisión de pruebas y ordenará las diligencias necesarias para su preparación y desahogo.

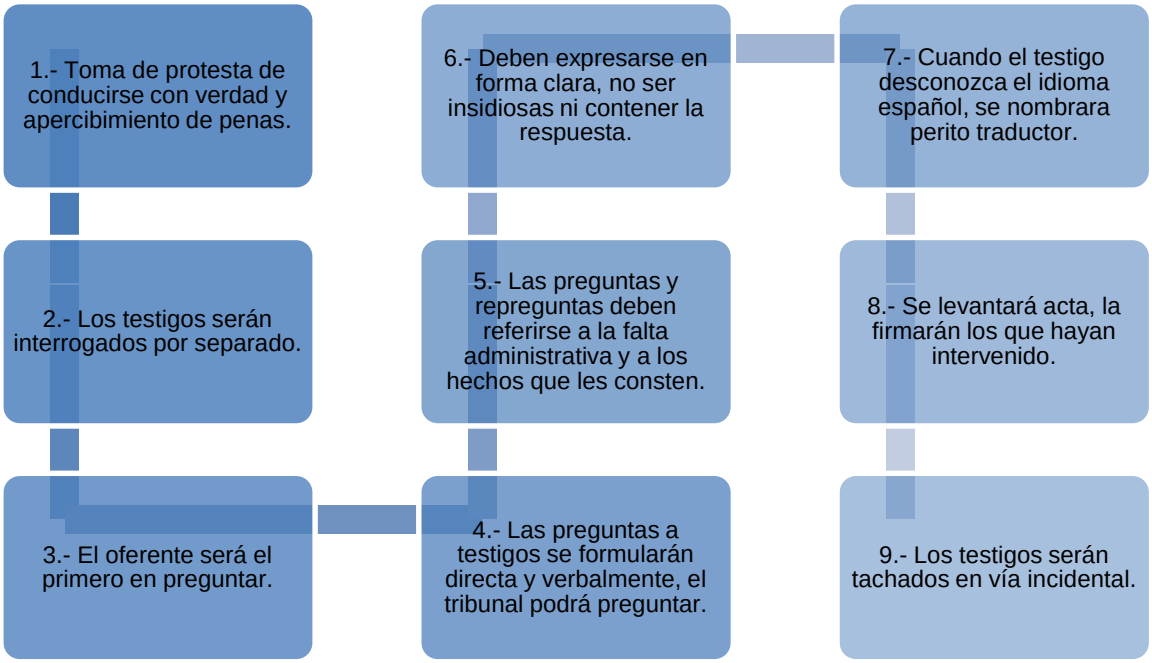
A continuación, se expondrá de manera concisa a cada uno de los medios probatorios que se pueden utilizar en el procedimiento.

Testimonial

El testigo es aquél que tenga conocimiento de los hechos por constarles y que las partes deban probar. No existe un límite de propuestas, pero el Tribunal puede reducir su número. Serán presentados por la parte que los ofrezca, salvo en los casos en los que no pueda presentarlos. Asimismo, el desahogo de esta prueba consiste en formular preguntas directas, verbalmente, por las partes o autorizados, excepto funcionarios públicos. Los Servidores Públicos exceptuados de rendir su testimonio mediante comparecencia son:

> Artículo 148. Los representantes de elección popular, ministros, magistrados y jueces del Poder Judicial de la Federación, los consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, los servidores públicos que sean ratificados o nombrados con la intervención de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o los congresos locales, los Secretarios de Despacho del Poder Ejecutivo Federal y los equivalentes en las entidades federativas, los titulares de los organismos a los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorgue autonomía, los magistrados y jueces de los Tribunales de Justicia de las entidades federativas, los consejeros de los Consejos de la Judicatura o sus equivalentes de las entidades federativas, y los titulares de los órganos a los que las constituciones locales les otorguen autonomía, rendirán su declaración por oficio, para lo cual les serán enviadas por escrito las preguntas y repreguntas correspondientes.

Esquema 3. Desahogo de la prueba testimonial



Documental

Su definición se encuentra señalada en el artículo 158 del multicitado código de la siguiente manera:

> Son pruebas documentales todas aquellas en las que conste información de manera escrita, visual o auditiva, sin importar el material, formato o dispositivo en la que esté plasmada o consignada. La autoridad resolutora del asunto podrá solicitar a las partes que aporten los instrumentos tecnológicos necesarios para la apreciación de los documentos ofrecidos cuando éstos no estén a su disposición. En caso de que las partes no cuenten con tales instrumentos, dicha autoridad podrá solicitar la colaboración del Ministerio Público Federal, de las procuradurías de justicia o de las entidades federativas, o bien, de las instituciones públicas de educación superior, para que le permitan el acceso al instrumental tecnológico necesario para la apreciación de las pruebas documentales.

Puede ser que, sobre las pruebas documentales que se ofrezcan, exista duda sobre la autenticidad u originalidad de éstas. En estos casos, la LGRA establece, en el artículo 163, como documentos indubitables de cotejo los siguientes:

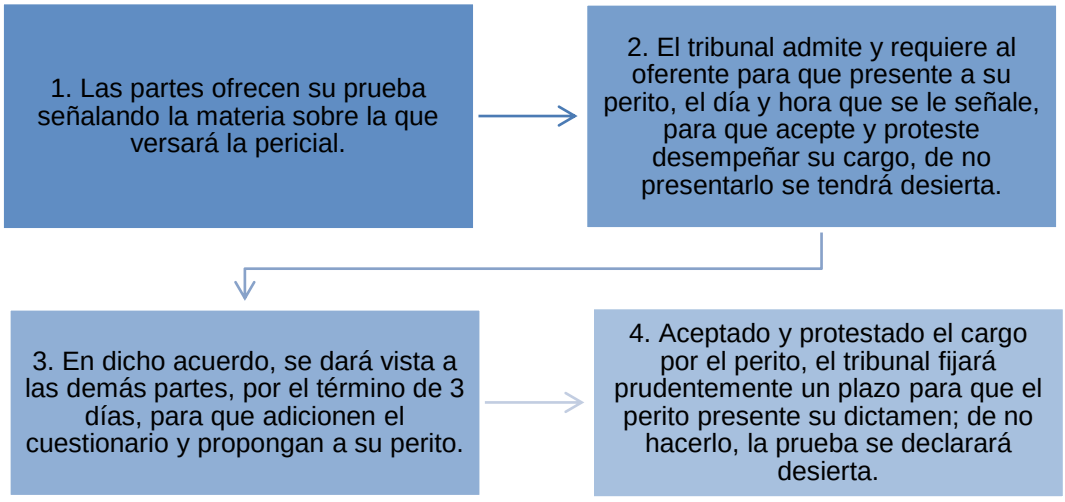
I. Los documentos que las partes reconozcan como tales, de común acuerdo.
II. Los documentos privados cuya letra o firma haya sido reconocida ante la autoridad resolutora del asunto, por aquél a quien se atribuya la dudosa.
III. Los documentos cuya letra, firma o huella digital haya sido declarada en la vía judicial como propia de aquél a quien se atribuya la dudosa, salvo que dicha declaración se haya hecho en rebeldía.
IV. Las letras, firmas o huellas digitales que hayan sido puestas en presencia de la autoridad resolutora en actuaciones propias del procedimiento de responsabilidad, por la parte cuya firma, letra o huella digital se trate de comprobar.

En cualquier caso, la autoridad substanciadora o resolutora podrá solicitar la colaboración del Ministerio Público Federal o de las entidades federativas para determinar la autenticidad de cualquier documento que sea cuestionado por las partes.

Pericial

Esta prueba se ofrece y desahoga cuando para conocer la verdad de los hechos sea necesario contar con conocimientos especiales en una determinada ciencia, técnica, industria, arte, oficio o profesión.

Esquema 4. Desahogo de la prueba pericial



Prueba de inspección

Esta probanza del procedimiento consiste en el examen o comprobación de personas, cosas, objetos, lugares o hechos que no requieren conocimientos especiales, sino simplemente apreciarse con los sentidos. Ésta puede desahogarse a petición de parte o de oficio.

> Artículo 179. Antes de admitir la prueba de inspección, la autoridad resolutora dará vista a las demás partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga y, en su caso, propongan la ampliación de los objetos, cosas, lugares o hechos que serán materia de la inspección.
>
> Artículo 180. Para el desahogo de la prueba de inspección, la autoridad resolutora citará a las partes en el lugar donde se llevará a cabo ésta, quienes podrán acudir para hacer las observaciones que estimen oportunas.
>
> Artículo 181. De la inspección realizada se levantará un acta que deberá ser firmada por quienes en ella intervinieron. En caso de no querer hacerlo o estar impedidos para ello, la autoridad resolutora del asunto firmará el acta respectiva haciendo constar tal circunstancia.

Diligencia probatoria

Este tipo de prueba se encuentra señalada en el 142 de la multicitada ley que a la letra indica lo siguiente:

> Artículo 142. Las autoridades resolutoras del asunto podrán ordenar la realización de diligencias para mejor proveer, sin que por ello se entienda abierta de nuevo la investigación, disponiendo la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que resulte pertinente para el conocimiento de los hechos relacionados con la existencia de la falta administrativa y la responsabilidad de quien la hubiera cometido. Con las pruebas que se alleguen al procedimiento derivadas de diligencias para mejor proveer se dará vista a las partes por el término de tres días para que manifiesten lo que a su derecho convenga, pudiendo ser objetadas en cuanto a su alcance y valor probatorio en la vía incidental.

Incidentes

A lo largo del procedimiento se pueden presentar situaciones que lo pueden afectar, tales como las tachas de los testigos o la acumulación, la cual se expondrá más adelante. Para resolver estas cuestiones, la LGRA establece los incidentes que tienen las siguientes reglas:

- Quienes no tengan señalado una tramitación especial se promoverán a través de un escrito por cada una de las partes y se resolverán en 3 días.
- Las pruebas se ofrecen en el escrito de presentación.
- De ser admitidas, se fijará fecha dentro de los 10 días hábiles siguientes para que se reciban y se desahoguen, se escucharán alegatos y se citará para oír la resolución.
- Si el objeto consiste en la tacha de testigos u objeción de pruebas, se precisará la razón de ello fundando y motivando su petición, adjuntando pruebas.



La acumulación procede cuando:

- A dos o más personas se les atribuya la comisión de una o más faltas administrativas.
- Cuando se trate de procedimientos de responsabilidad administrativa donde se imputen dos o más faltas administrativas a las mismas personas.

El objetivo de este incidente es que todas las responsabilidades administrativas que se le imputen a una misma persona sean resueltas en un solo procedimiento. Ello, además de resultar económico, garantiza que no habrá resoluciones contradictorias; es decir, que en unos casos resulte responsable y en otros no.

Improcedencia

La autoridad substanciadora puede (incluso antes de emitir su resolución sobre si existe o no responsabilidad administrativa), determinar que el procedimiento es improcedente. Los casos aplicables se encuentran establecidos en el artículo 196 de la LGRA:

I. Cuando la falta administrativa haya prescrito.
II. Los hechos no fueran competencia de las autoridades substanciadoras.
III. Cuando las faltas administrativas que se imputen al presunto responsable ya hubieran sido objeto de resolución.
IV. Cuando en el informe no se advierta la comisión de una falta administrativa.
V. Cuando se omita acompañar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

Sobreseimiento

Con esta institución al determinar la autoridad que ha ocurrido alguna de las causales establecidas en el artículo 197, acuerda que no continuará con el procedimiento y, que en suma, no analizará si existe o no responsabilidad administrativa:

Artículo 197. Procederá el sobreseimiento en los casos siguientes:

I. Cuando se actualice o sobrevenga cualquiera de las causas de improcedencia previstas en esta ley.
II. Cuando por virtud de una reforma legislativa, la falta administrativa que se imputa al presunto responsable haya quedado derogada.
III. Cuando el señalado como presunto responsable muera durante el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Cuando las partes tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la comunicarán de inmediato a la autoridad substanciadora o resolutora, según corresponda, y de ser posible, acompañarán las constancias que la acrediten.



De igual manera, por cuanto a las actuaciones y resoluciones deberá seguirse lo indicado en los artículos 200 a 207.

Por otra parte, los recursos y medios de impugnación que pueden ser aplicados por servidores públicos y particulares, se encuentran señalados a partir del artículo 210 hasta el 221.

No olvides consultar todos los artículos mencionados.

Cierre



Cierre
Fuente: Flaticon

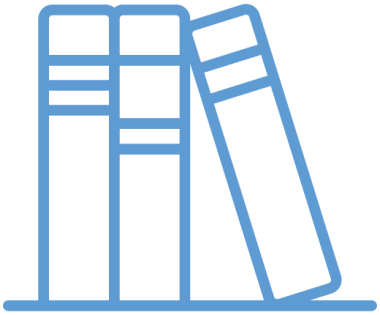
En la presente sesión has aprendido que las autoridades administrativas para cumplir con sus fines y facultades, deben observar procedimientos específicos, con reglas generales, cuya base es el artículo 16 constitucional.

Analizaste los requisitos de fondo y forma de las visitas de verificación a partir del acto que las motiva (orden de visita de verificación), los medios por los cuales puede hacer efectiva la garantía de audiencia, así como la revisión de la legalidad de su desahogo y fundamentación.

Conociste también la estructura y dinámica del procedimiento administrativo de ejecución, con enfoque en los elementos que expresan la seguridad jurídica y la legalidad del procedimiento.

Por último, estudiaste el procedimiento de responsabilidad administrativa que deriva de la aplicación del Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, haciendo énfasis en las actuaciones que impulsan la investigación y la sustanciación del mismo, junto con el aprendizaje de los supuestos de procedencia de los recursos establecidos por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Fuentes de consulta



Fuentes de consulta
Fuente: Flaticon

- López, M. (2014). La verificación o inspección en los servicios públicos municipales. *Aída. Ópera Prima de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, (15), 623-652. Recuperado de: http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=aida&n=15
- Ponce F. y Ponce R. (2005). *Derecho Fiscal* (10ª ed.). México: Banca y Comercio.
- Secretaría de la Función Pública (SFP) (s. f.). *Manual sobre el Sistema Nacional Anticorrupción. Para servidoras y servidores públicos federales.* México: SFP. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/194144/Manual_SNA.pdf
- Venegas, S. (2015). *Derecho Fiscal. Procesos, procedimientos y contribuciones locales.* México: Oxford.

Jurisprudencia

- Tesis: I.7o.A.413 A. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* Novena época. T. XXII, octubre de 2005, p. 2533.
- Tesis: Visitas de inspección o auditoría. Oportunidad de su impugnación. *Semanario Judicial de la Federación.* Séptima época. Volumen 103-108, sexta parte, p. 309.
- Tesis: 259. *Apéndice de 2011.* T. I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN décima tercera sección - Fundamentación y motivación, p. 1230.
- Tesis: 362. Apéndice de 2011. Novena época. T. I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales. Primera parte - SCJN décima cuarta sección - Seguridad jurídica, p. 1369.

- Tesis: P./J. 40/96. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época. T. IV, julio de 1996, p. 5.

Legislación

- Código de Comercio (CCo.).
- Código Fiscal de la Federación (CFF).
- Código Penal Federal (CPF).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA).
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN).
- Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA).