

## ¿JUEZ Y PARTE? VENTAJAS Y DESVENTAJAS<sup>1</sup> DEL TRASLADO DE FACULTADES MATERIALMENTE ADMINISTRATIVAS A UN ÓRGANO MATERIALMENTE JURISDICCIONAL<sup>2</sup>

Sumario: I. Introducción II. Marco teórico III. Hallazgos IV. Propuestas V. Bibliografía

*Adria Velia González Beltrones<sup>3</sup>*  
*Rafael Ramírez Villaescusa<sup>4</sup>*  
*Miguel Arturo Morales Zamorano<sup>5</sup>*  
*Guadalupe Aleida Valenzuela Miranda<sup>6</sup>*

### Resumen

**Introducción** . Se propone se regrese ---a los órgano (s) de control interno de la administración pública directa y paraestatal de Sonora, Secretaría de la Contraloría General y o de control externo (Instituto Superior de Auditoría Fiscal y a sus homólogos locales y federal, la facultad de determinar las sanciones aplicables a los servidores públicos estatales, municipales y/o federales, por responsabilidad administrativa grave, a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; a particulares en situación especial, .....y demás competencias que otorgue la ley según corresponda. **Problema:** Aumento de la burocracia, distribución inequitativa de las cargas de trabajo, acrecentamiento de las fases de los procedimientos administrativos no contenciosos de responsabilidades administrativas, al añadirles las fases del procedimiento seguido en sede jurisdiccional, además de la demora en la recuperación de las indemnizaciones por daño patrimonial a los erarios públicos. **Hipótesis.** El contrasentido de segregar ---de los órganos de control interno y/o externo-- facultades materialmente administrativas, para cederlos, a un órgano materialmente jurisdiccional, obedece al hecho de no reconocer a la función de control como parte inherente de la forma de organización llamada administración. Lo anterior, conforme al estudio de caso del

---

<sup>1</sup> a la luz de las Reformas Constitucionales sobre el SNA y sus homólogas de las EF

<sup>2</sup> Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional y X Mexicano de Derecho Administrativo, celebrado en la Universidad de Guanajuato, 6-7 de diciembre de 2018

<sup>3</sup> Docente Investigadora del Departamento de Derecho de la Universidad de Sonora

<sup>4</sup> Docente Investigador del Departamento de Derecho de la Universidad de Sonora

<sup>5</sup> Docente Investigador del Departamento de Sociología y Administración Pública de la Universidad de Sonora

<sup>6</sup> Docente Investigadora del Departamento de Derecho de la Universidad de Sonora

Gobierno del Estado de Sonora. **Metodología** basado en el análisis comparativo de las fases del procedimiento administrativo no contencioso de responsabilidades administrativas seguido pre y post Reformas Constitucionales nacional y locales, que crean respectivamente el Sistema Nacional Anticorrupción y sus homólogos de las entidades federativas.

**Palabras Clave:** control interno, infracciones graves, poder disciplinario

## JUDGE AND JURY? ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF THE TRANSFER OF MATERIALLY ADMINISTRATIVE FACULTIES TO A MATERIALLY JURISDICTIONAL BODY

### Abstract

**Introduction.** It is proposed return to the body (s) of internal control(s) of the direct and parastatal public administration of Sonora, Secretariat of the General Comptroller's Office and of the external control (Superior Institute of Tax Auditing ISAF in Sonora, and their local counterparts and federal) the power to determine in the terms provided by the law, the penalties applicable to state, municipal and / or federal public servants, for serious administrative responsibility, to individuals who commit acts related to serious administrative offenses, to individuals in special situation, .....and other powers granted by law as appropriate. **Problem:** Increase in bureaucracy, unequal distribution of workloads, increase of the procedures phases's non-contentious about administrative responsibilities added to the increase of the phases of the procedure followed at jurisdictional seat, in addition to the recovery delay of indemnities by patrimonial damage, to the public treasuries. **Hypothesis.** The contradiction of segregating --- to the internal and / or external control bodies-- materially administrative faculties, to assign them, to a jurisdictional materially body, obeys to the fact of not recognizing the control function as an inherent part of the organization form called administration. The foregoing, according to the case study of the Government of the State of Sonora. **Methodology.** Based on the comparative analysis of the administrative no contentious procedure of administrative responsibilities phases, followed before and after the National and Local Constitutional Reforms, which respectively create the National Anticorruption System and their counterparts in the states. **Discussion.** Determine the advantages or disadvantages for the public treasury, the administrative power of internal control or external control, an authority with materially jurisdictional functions (Administrative Court of Justice and its counterparts of the EF and federal TFJA). **Results:** Although there is an advance in terms of the power to review the control bodies -- internal and / or external --- distribution to individuals who commit acts related to administrative errors, to individuals in a special situation, it is considered the disadvantage of the pre-

married reforms, the increase in the number and times of the phases to follow in the procedure of the management of administrative responsibilities, the monitoring of the TJA of Sonora --- organ of materially jurisdictional origin-- - and its federal and EF counterparts, regarding the matters related to administrative infractions are considered relationships, materially administrative faculties and the relationship between matters related to administrative non serious infractions, the conservation of their materially jurisdictional faculties

**Keywords:** internal control, serious infractions, disciplinary power.

Buenos Días, antes que nada, en nombre propio y de mis colegas investigadores coautores del presente documento, damos las gracias a las autoridades coordinadoras del VIII Congreso Internacional y X Mexicano de Derecho Administrativo, por hacer posible, reunirnos de nuevo, en estas sobrias e históricas instalaciones en las que muchísimas generaciones, han abrevado y adquirido conocimiento de los grandes juristas de diversas épocas, de este histórico rincón de nuestra Patria como lo fue el primer Rector de ---esta nuestra sede generosa estacional--- la Universidad de Guanajuato, Licenciado Armando Olivares Carrillo (1910-1962) cuyo pensamiento podemos desentrañar de la frase célebre de su discurso inaugural, que declara que ***“Toda casa de estudios debe ser como un resonador potente que registre las mas pequeñas vibraciones que vengan de todos los rumbos del destino del hombre”***. Y en este espíritu de discernimiento es con el que participamos en esta Mesa 6 denominada *“Nuevos desafíos del derecho administrativo”* con el tema *¿Juez y Parte? Ventajas y desventajas<sup>7</sup> del traslado de facultades materialmente administrativas a un órgano materialmente jurisdiccional. Sin mas preámbulos paso a exponer a manera de*

---

<sup>7</sup> a la luz de las Reformas Constitucionales sobre el SNA y sus homólogas de las EF

## Introducción

Que es, partir de las Reformas a nuestra CPEUM en el año 2015, al introducir el SNA y la publicación de la legislación secundaria (2016)<sup>8</sup> de las siguientes leyes y decretos citados a continuación:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción LGSNA
- Ley General de Responsabilidades Administrativas LGRA
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa LOTFJA
- Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Decreto que reforma al Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción. El presente Decreto entrará en vigor a partir del nombramiento que el **Senado de la República** realice del Titular de la **Fiscalía especializada** en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción. (Hasta la fecha no se ha nombrado)
- Decreto que reforma y adiciona a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- Decreto que expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y se reforman el Artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal y el Artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental

que se comenzó a gestar la *desnaturalización* de varias de las instituciones que son recogidas como objeto de estudio por nuestra disciplina –el Derecho Administrativo– como lo es el caso del **control interno** --- función inherente al ejercicio de la administración, sea esta, pública o privada y que en el caso que nos ocupa, en relación al control que se realiza desde dentro de la administración pública--- hasta antes del 19 de julio del 2017-- en el ámbito federal, se ejercía integralmente<sup>9</sup> por la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los órganos de control internos de cada una de sus dependencias y entidades, así como por medio del recurso

---

<sup>8</sup> publicadas en el Diario Oficial de la Federación DOF el 18 de julio de 2016

<sup>9</sup> la precitada función de control interno ya que no se distinguía entre faltas administrativas graves y no graves.

administrativo. Situación similar se presentaba en la administración pública de las entidades federativas. En el estado de Sonora, es a través de la Secretaría de la Contraloría General<sup>10</sup> que se aplica el Sistema Integral de Control y Desarrollo Administrativo tanto a las dependencias –secretarías, órganos desconcentrados-- como a las entidades -los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos-- con que cuenta la administración pública estatal-, y que, en ejercicio de la función de fiscalización o control, trata de descubrir sus fallas y adoptar las medidas necesarias para corregirlas, lo cual, conforme a la precitada Reforma, únicamente las faltas administrativas **no graves**, serán investigadas, sustanciadas y sancionadas, en su caso, por los órganos Internos de control OIC, ya que tratándose de las graves solo conocerá el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora al igual que sus homólogos de las restantes EF y en el ámbito federal, el denominado Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Observándose situación similar, respecto a las facultades de los órganos de control interno OIC de los Poderes Judiciales y de los Organismos Autónomos locales y federales reconocidos expresa o tácitamente en la CPEUM y en sus homólogas locales, en la ley del Presupuesto de Egresos locales y federal de cada ejercicio fiscal o en las leyes orgánicas locales o federal que los crean, respectivamente.

En otras palabras, acorde a la nueva regulación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, fiscalización y control de recursos públicos, corresponde, al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a sus homólogos de las Entidades Federativas **determinar las sanciones** a los servidores públicos y a los particulares que participen en faltas administrativas **graves**, particulares en situación **especial** previa investigación y sustanciación, que al respecto realicen en cada caso, respectivamente los OIC locales y federal .

---

<sup>10</sup> En los términos del artículo 26, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, las facultades y obligaciones de la Secretaría de la Contraloría General, se detallan en el Capítulo Cuarto. Asimismo, en el Título Tercero, “De la Administración Pública Paraestatal” Capítulo Cuarto, “Del Control, Vigilancia y Evaluación de las Entidades Paraestatales” en su artículo 57.

De lo anterior, extraemos, el **planteamiento del problema**, como lo es “el aumento de la burocracia, distribución inequitativa de las cargas de trabajo y de salarios, acrecentamiento de las fases de los procedimientos administrativos oficiosos de responsabilidades administrativas, al añadirles las fases del procedimiento seguido en sede jurisdiccional, además de la demora en la recuperación de las indemnizaciones por daño patrimonial a los erarios públicos.”<sup>11</sup>

### **Hipótesis**

El contrasentido de segregar ---de los órganos de control interno y/o externo-- facultades materialmente administrativas, para cederlos, a un órgano materialmente jurisdiccional, obedece al hecho de no reconocer a la función de control como parte inherente de la forma de organización llamada administración.

Lo anterior, conforme al estudio de caso del Gobierno del Estado de Sonora **Metodología** basado en el análisis comparativo de las fases del procedimiento administrativo oficioso de responsabilidades administrativas seguido antes y después de las Reformas Constitucionales y legislación ordinaria relativa precitadas, que crean respectivamente tanto a los Sistemas Locales como al Sistema Nacional Anticorrupción.

### **Marco teórico**

Acorde con el distinguido Doctor Don Jorge Fernández Ruiz :

*“al lado de las funciones públicas primarias, identificadas en la clásica división tripartita como legislativa, administrativa y jurisdiccional, surgen, en los siglos XIX y XX, otras de nuevo cuño, cuya aceptación se incrementa día a día; entre ellas figuran la de*

---

<sup>11</sup> y que consideramos se suscitó al sustraer arbitrariamente --el legislador Constituido-- parte de las facultades que en materia de control interno -como ya se mencionó- debe, en forma integral, corresponder ejercer doctrinaria y legalmente en nuestro país, a las Secretarías facultadas para ello como lo son en el ámbito federal la de la Función Pública, la de Hacienda y Crédito Público y sus homólogas de las entidades federativas, aunadas a los órganos de control internos insertos en cada una de las dependencias y entidades, que conforman a las administraciones públicas locales y federal y en los Poderes Judiciales, Legislativos y Organismos Autónomos locales y federales respectivamente .

*fiscalización o de control patrimonial del Estado, la electoral y la registral, entre otras que cobran entidad, identidad y autonomía en el constitucionalismo contemporáneo,<sup>12</sup> asimismo menciona, que en la misma línea de la evolución de la teoría de la división de poderes de Montesquieu el ilustre R. Carré de Malberg (Francia 1920) considera que*

*las funciones del poder son las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominadora del Estado; dictar la ley, por ejemplo, es uno de los modos de ejercicio de la potestad estatal, o sea una función del poder. Los órganos del poder son los diversos personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder. El cuerpo legislativo, por ejemplo, es el órgano que desempeña la función legislativa del poder estatal. Las funciones públicas vienen a ser las diversas actividades del Estado que conllevan el ejercicio de su potestad.<sup>13</sup>*

*Por su parte, Manuel María Díez (Argentina 1967) señala que*

*el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial".<sup>14</sup>*

*Ahora bien, en este mismo tenor, en el presente Siglo XXI en nuestro derecho positivo mexicano la teoría tripartita de Montesquieu continúa en evolución dado que a los denominados órganos autónomos como la Comisión Federal de Telecomunicaciones COFETEL y la Comisión Federal de Competencia Económica COFECE, entre otros, la CPEUM les otorga materialmente las tres funciones (legislativa, ejecutiva o administrativa y jurisdiccional) conferidas preponderantemente para su realización a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial respectivamente.<sup>15</sup>*

---

<sup>12</sup> Fernández Ruiz, J., Aragón Salcido, M.I., *Derecho Administrativo del Estado Sonora*, Méx., 2014, Ed. Porrúa, pp. 45

<sup>13</sup> idem

<sup>14</sup> Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967, t. III, p. 187.

<sup>15</sup> Funciones desde el **p/v Formal**

*Legislativa* : Es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo. *Jurisdiccional*: Es la actividad que el

*No obstante lo anterior, es dable recordar que en esencia, la teoría de la División de Poderes de Montesquieu .....plantea*

*el problema que entraña el peligro en que se encuentra la libertad pública, cuando todos los poderes del Estado se reúnen en manos de un solo depositario, sin importar que sea un individuo o una asamblea.....ya que “todo estaría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes; el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el juzgar los delitos o los pleitos entre los particulares”.<sup>16</sup> y propone además..... para impedir que se traduzca en realidad tan grande riesgo, y lograr que el poder detenga al poder .... multiplicar los depositarios, a efecto de que no haya un detentador único, pues al repartir entre ellos los atributos de la soberanía se logrará limitar mutuamente la potestad de todos y cada uno de ellos, de suerte que ninguno alcance una potestad excesiva.”*

O sea: **conseguir el equilibrio de poderes, ninguno por encima de otro**, aun si comparten entre si, la realización material de la actividad que, primordialmente les ha sido asignada en la Constitución. En este contexto, la **Discusión** se centra en Determinar las ventajas o desventajas para el Erario Público, al trasladar tratándose de

---

Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Jurisdiccional.

*Administrativa o Ejecutiva:* Es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Ejecutivo. Funciones desde **el p/v Material** : *Legislativa:* La que produzca normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas. con prescindencia del órgano que la ejerza. *Jurisdiccional* : Declarar el derecho, aplicar la ley en caso de controversias o conflictos suscitados entre los particulares, entre éstos y los órganos del estado, así como en los surgidos entre los órganos del estado, mediante la resolución respectiva contenida generalmente en la sentencia.

*Administrativa:* Implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden público.

<sup>16</sup> Montesquieu, Charles de Secondat Barón de la Brede y de, *El espíritu de las leyes*, trad. de Nicolás Estevanez, Buenos Aires, El Ateneo, 1951, pp. 202 y 203, citado por Fernández Ruiz J., Aragón Salcido M.I. op.cit p.43

infracciones administrativas graves parte de la facultad administrativa de control interno (Secretaría de la Contraloría General SCG en Sonora y sus homólogas de las restantes EF y la Secretaría de la Función Pública) o de control externo (Instituto Superior de Auditoría Fiscal ISAF en Sonora y sus homólogos de las restantes EF y del ámbito federal Auditoría Superior de la *Federación* ASF, a una autoridad --- con *actividad de origen esencialmente jurisdiccional* (Tribunal de Justicia Administrativa de Sonora y sus homólogos de las restantes EF y en el ámbito federal el Tribunal Federal de Justicia Administrativa) no obstante, no pertenecer, a los poderes judiciales locales o federal, en términos de las Reformas Constitucionales precitadas al inicio del presente ensayo.

En este contexto podemos observar, en la Tabla número 1, debajo de estas líneas, Diagrama de Flujo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios ---vigente con anterioridad al 18 de julio de 2016--- las ocho etapas que se seguían para entablar responsabilidades administrativas a los servidores públicos que en su caso hubiesen transgredido las normas aplicables en el ejercicio de sus funciones.

Contrastando con lo anterior, es dable observar con claridad, en la Tabla número 2 del *Diagrama de flujo conforme a la nueva Ley Estatal de Responsabilidades* ---vigente a partir del 18 de julio de 2016--- las mas de 15 etapas que se siguen para entablar responsabilidades administrativas a los servidores públicos *del Estado de Sonora*, que en su caso hubiesen transgredido las normas aplicables en el ejercicio de sus funciones, con la diferencia de que los OIC ---tratándose de infracciones graves ----no continuarán con la etapa siguiente (determinación o no de sanción) del procedimiento iniciado, sino que, enviarán los expedientes relativos, para continuar con la tercera etapa, según sea el caso o a la Fiscalía General o a la Sala Especializada en materia de Anticorrupción del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, extendiendo con ello. el tiempo en el cual se debiera solucionar todo asunto relacionado con la probable responsabilidad administrativa y/o penal de funcionarios públicos o particulares por infracciones graves a leyes administrativas.

Tabla 1 Diagrama de Flujo de la Ley Anterior  
 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios Fuente SCG SON

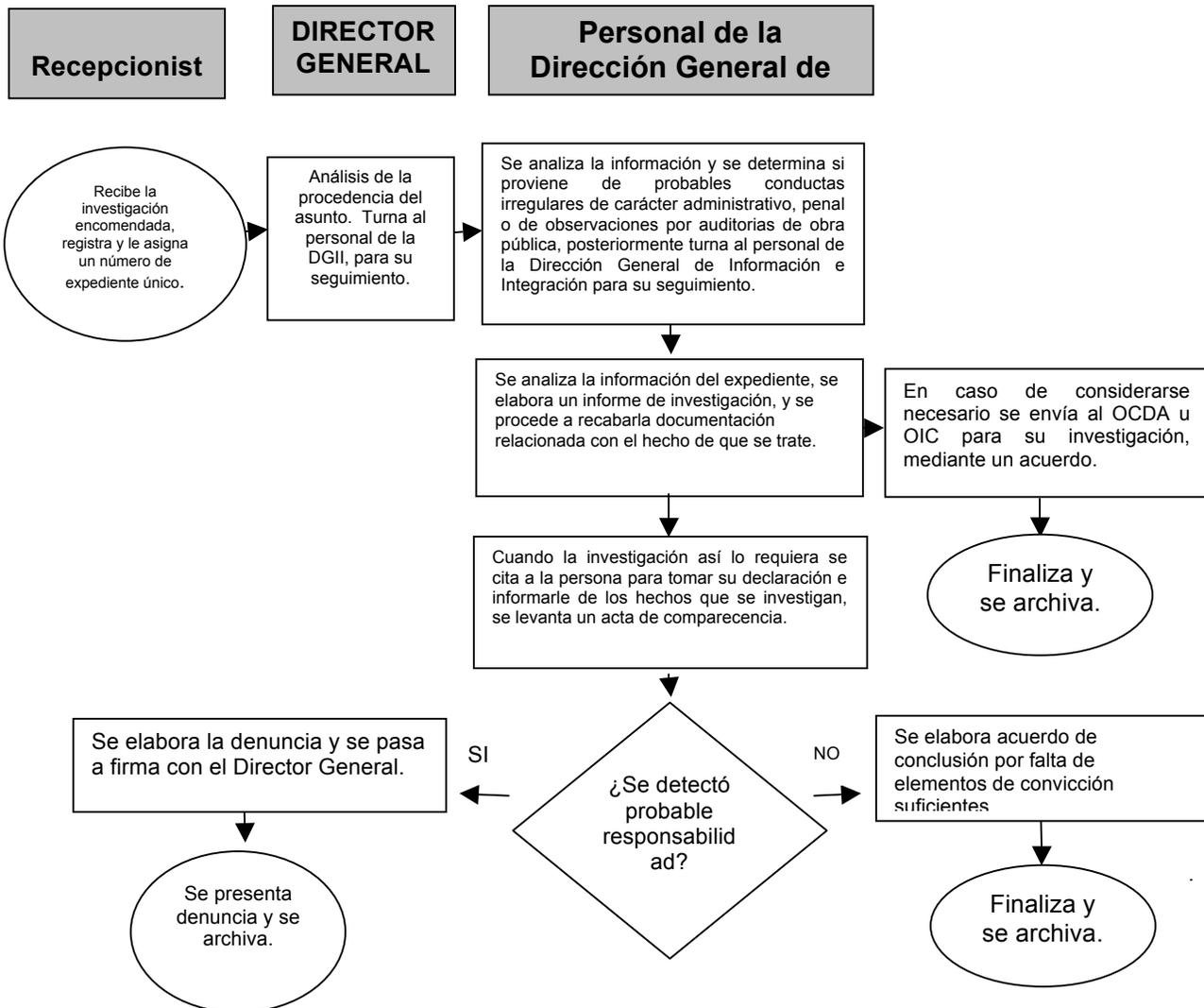


Tabla 2 Diagrama de flujo conforme a la nueva Ley Estatal de Responsabilidades Fuente: SCGSON ½

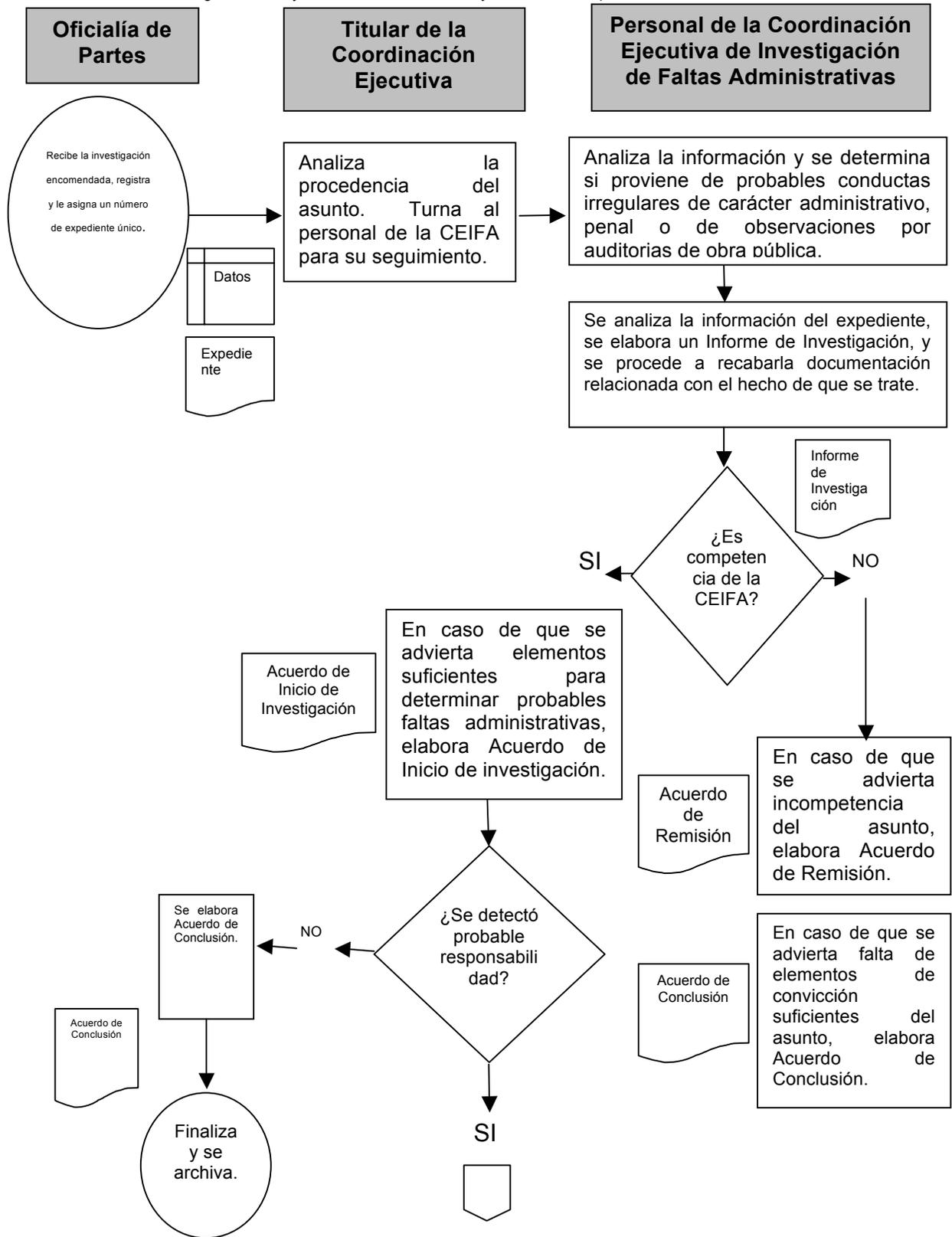
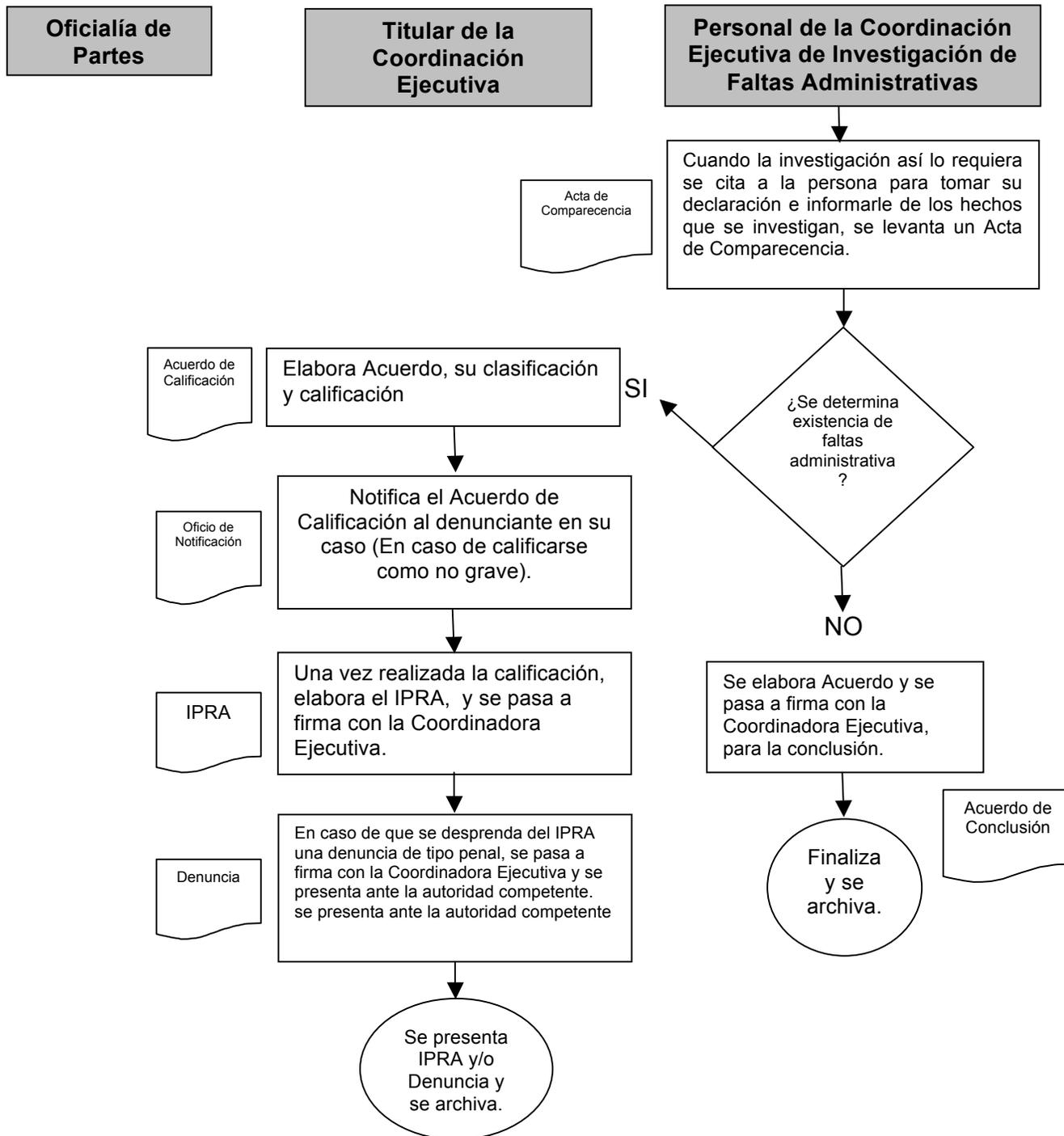


Tabla 2 Diagrama de flujo conforme a la nueva Ley Estatal de Responsabilidades Fuente: SCGSON 2/2



En otras palabras, en el caso que nos ocupa, en el supuesto de incumplimiento de las obligaciones, consideradas faltas administrativas graves de los servidores públicos [que formalmente pertenecen al poder ejecutivo, al legislativo, al judicial, a los órganos autónomos y/o a los gobiernos locales] **los sancionará, un poder independiente y de otro orden ---por lo que respecta a los últimos mencionados--- como lo es el TJA**<sup>17</sup>

Al efecto, cabe recordar que el TJA de Sonora como la mayoría<sup>18</sup> de sus homólogos de las EF y del ámbito federal, fue dotado en sus orígenes, de funciones materialmente jurisdiccionales y en el presente Siglo XXI, acorde a la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, realizarán, en **una primera etapa, actos materialmente administrativos** al corresponder aplicar a la Sala Especializada en materia de anticorrupción y responsabilidades administrativas, las sanciones<sup>19</sup> que corresponda, según los informes de presunta responsabilidad IPR, presentados ante los TJA respectivos por los OIC (SCG de Sonora, sus homólogas de las restantes EF y SFP) y/o por los órganos de control externo OCE( ISAF, sus homólogos de las restantes EF y la ASF) sin mencionar, las sanciones, que en su caso, también les corresponde aplicar en su caso, a los particulares vinculados con faltas administrativas graves o que incurran en actos de corrupción, en los términos que determinen las leyes, que deberán incluir entre otras, la inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas; pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que derivaran de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

En el mismo tenor, **en una segunda etapa**, el TJA de Sonora realizará, a través de la Sala Superior, **actos materialmente jurisdiccionales** al resolver conforme a lo dispuesto en el Artículo 101Bis y seis incisos subsecuentes de Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sonora el **recurso de apelación** que interpongan las partes en contra de las resoluciones dictadas por las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas; convirtiéndose en juez y parte ---por estar dentro

---

<sup>17</sup> a quien se le dio potestad originalmente, de realizar materialmente funciones jurisdiccionales, para resolver los conflictos entre los particulares y el Estado en materia fiscal y algunas otras de carácter administrativo

<sup>18</sup> En el Estado de Aguas Calientes desde siempre el TJA forma parte del Poder Judicial

<sup>19</sup> además de las pecuniarias, con la suspensión, la destitución o la inhabilitación

del mismo TJA tanto la Sala Especializada como la Sala Superior--- argumentos que se adujeron en los foros académicos y en las comisiones de asuntos legislativos (visibles en la exposición de motivos de las leyes de la materia) cuando se pretendió justificar la supresión de la facultad sancionadora, de la autoridad competente del control interno (SCG del Estado de Sonora, sus homólogas de las restantes EF y en el ámbito federal SFP) y del control externo (ISAF sus homólogos de las restantes EF y del ámbito federal ASF) en los supuestos de faltas administrativas graves atribuidas a los servidores públicos, por cualesquiera de las formas contempladas en la legislación (denuncias, auditorías entre otras).

Acorde a lo hasta aquí examinado, es de lamentar la forma en la que se **desnaturaliza** la relación jurídico-jerárquica, supra-subordinación entre el Titular del Poder Ejecutivo y los servidores públicos de la administración pública de jerarquía menor, o en su caso (entre los Titulares jerárquicos superiores de los Órganos Autónomos, Poder Judicial, Poder Legislativo, y/o de los Gobiernos Locales, y los respectivos servidores públicos bajo su jerarquía según corresponda) pues si bien, los poderes<sup>20</sup> emanados del vínculo de jerarquía, pueden ser delegables, desde la cabeza del poder ejecutivo<sup>21</sup> o desde las correlativas, de los otros poderes precitados, a favor de los órganos inferiores, conforme a las normas en vigor; **resulta aberrante**, que se autorice, en la Carta Magna del Estado de Sonora, en las de sus homólogas de las EF y en la propia CPEUM, **la transferencia** de una parte del poder disciplinario [que conforme a la naturaleza de la función administrativa le corresponde ejercer al titular del Poder Ejecutivo y/o a las cabezas o titulares en el mas alto nivel de los otros poderes precitados] a órganos de naturaleza distinta, como lo es el Tribunal de Justicia Administrativa de Sonora, sus homólogos de las restantes EF y el TFJA, no solo en contravención del principio de **la separación de funciones**, sino además discordante, al **subordinar** al Poder Ejecutivo y demás poderes precitados, a otro Poder como lo es

---

<sup>20</sup> de nombramiento, remoción, mando, decisión, vigilancia, **disciplinario**, revisión, de resolución de conflictos de competencia

<sup>21</sup> Conforme a lo dispuesto en la CPEUM y en sus homólogas de las EF al Poder ejecutivo se le dota de dos brazos para realizar la actividad administrativa a su cargo la Centralizada y la Paraestatal (Artículo 90) en la primera y Directa y Paraestatal en el caso de Estado de Sonora (Artículo 81)

el TJA de Sonora, sus homólogos de las restantes EF y el propio TFJA --- todos ellos Organismos Autónomos, concebidos de la relación de jerarquía--- e *igualmente*, se contradice *la presunción de inocencia*<sup>22</sup> y los principios de la *accountability*<sup>23</sup>. Además de la distribución inequitativa de cargas de trabajo y de salarios, dado que, como ya se mencionó, la investigación, y substanciación de los informes de presunta responsabilidades IPR por infracciones graves o leves los realizarán los OIC y tratándose de las graves, la determinación de la sanción correspondiente lo hará el TJA de Sonora o en su caso sus homólogos locales y federal a través de sus Salas o Secciones Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, conservando los OIC, únicamente la facultad de sanción en el caso de las infracciones leves, lo cual se constata en la Tabla 3 líneas adelante, y en la Tabla 4 la inequitativa asignación de emolumentos de los OIC en comparación con los asignados a los Magistrados de la Sala Especializadas del TJAESON. Que por cierto, resulta criticable que a la fecha-- a mas de tres años de distancia de las “reformas”, a todas luces inconstitucionales en si mismas, que crean el Sistema Nacional Anticorrupción, sistemas y subsistemas con el relacionados y sus homólogos en las EF, en el ámbito local solo se han enviado a la SER del TJA de Sonora, dos expedientes relacionados con infracciones graves, mismos que a la fecha no se han resuelto<sup>24</sup> y en el ámbito federal no se han nombrado aun a los magistrados que ocuparán las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas SERA en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el que *casualmente*, para tal efecto, se dividió al país solo en 5 regiones en las que físicamente se establecerá dichas Salas<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> incorporada por Reformas Constitucionales de 2008 en nuestro Sistema Penal

<sup>23</sup> Otro significado “*hacerse cargo y ser responsable*”

<sup>24</sup> En el informe del Presidente del Pleno del TJA no se muestran datos al respecto

[http://www.tjasonora.gob.mx/docs/informe\\_2017.pdf](http://www.tjasonora.gob.mx/docs/informe_2017.pdf)

<sup>25</sup> Artículo 23.- El Tribunal contará con Salas Regionales Especializadas .....VI. Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, que tendrán competencia material para imponer sanciones a los servidores públicos y particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, y tramitar y resolver los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas y actos a que se refiere el artículo 38 de la Ley. Dichas Salas Especializadas serán las siguientes: a) Primera Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la Ciudad de México, con competencia en la circunscripción territorial que comprende la Ciudad de México y los Estados de México y Morelos.b) Segunda Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con

desaprovechando la infraestructura con la que actualmente se cuenta en las 29 regiones en las que se divide el país y en las cuales actualmente están asentadas físicamente: 51 Salas Regionales, 7 Especializadas y 10 Salas Auxiliares, a cuyo número se adiciona las 5 nuevas Salas Especializadas en materia de Responsabilidad Administrativa SERA, dando un total de 73 Salas. Sonora queda incluida en la circunscripción territorial de la Cuarta Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco. Sin duda las razones presupuestales son mas que suficiente razón para aplazar hasta el límite legal los nombramientos precitados y asimismo el número de SERA en el país, pero en ello también subyace el percatarse de la sinrazón de las reformas constitucionales y de legislación secundaria, de orden local y federal conforme a las cuales se permitió sustraer de los OIC ---de las administraciones públicas central y paraestatal, Poderes Legislativo y Judicial y Órganos Autónomos locales y federales--- la facultad de sancionar las posibles infracciones graves cometidas por los servidores públicos, particulares y particulares en situación especial tanto en el --ámbito municipal, local y federal.

**Tabla 3 Órganos competentes en materia de Responsabilidades Administrativas**

---

sede en la Ciudad de México, con competencia en la circunscripción territorial que comprende la Ciudad de México y los Estados de Guanajuato, Hidalgo y Querétaro; c) Tercera Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la Ciudad de Puebla de los Ángeles, Puebla, con competencia en la circunscripción territorial que comprende los Estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán; d) Cuarta Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, con competencia en la circunscripción territorial que comprende los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora.

e) Quinta Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la Ciudad de Torreón, Coahuila, con competencia en la circunscripción territorial que comprende los Estados de Nuevo León, Chihuahua, Coahuila, Durango, Tamaulipas y Zacatecas.

Sujeto Responsable Art 156 LER	Falta Admiva	Órgano Investiga, Sustancia Informa Ex Ante durante	Órgano Investiga, Sustancia Informa Ex Post y durante	Órgano Sancionador y Poder al que pertenece	Norma Jurídica LER	Recursos y autoridad competente para resolver	Recursos y autoridad competente para resolver	Recursos y autoridad competente para resolver		
Servidor público SP	no grave	OIC/SCG	ISAF Art.11LER	SCG(PE)	Arts. 88-89	Inconformidad Art.142 LER Revocación/ Reclamación OIC/SCG Art.250-253 LER	Apelación SSTJA (OA) Art.255-258 LER	ADMA (TCC)		
Servidor público SP	grave	OIC/SCG	ISAF Art.11LER	SE TJA(E/OA) Art. 12 y 249 LER	Arts. 90-104	Apelación SS TFJA (OA) Art 255-259LER	Amparo			
Servidor público SP/Particular/ Particular en situación especial	grave y delito	OIC/SCG	ISAF	FEA (FG) Art.10 FIII y 11 LER Art26 LOFGSON	Arts. 91-97	Juicio Penal JP (PJ) Arts.23LOPJ SON	Apelación TCRC (PJ) Arts.43LOPJ SON	Amparo		
Particular	grave/no grave	SCG	ISAF	SE TJA SON (OA)	SC(G (PE)	Art.104-112	Apelación SS TFJA (OA) Art 255-259 LER	Inconformidad Art.142 LER Revocación/ Reclamación OIC/SCG Art.250-253 LER	Jcontencioso/ TJA(E/OA)	ADMA (TCC)
Particular en situación especial	grave/no gave	SCG	ISAF	SE TJA SON (OA)	SCG (PE)	Art.113	Apelación SS TFJA (OA) Art 255-259 LER	Inconformidad Art.142 LER Revocación/ Reclamación OIC/SCG Art.250-253 LER	Jcontencioso/ TJA(E/OA)	ADMA (TCC)

Elaboración Propia. Fuente: Legislación estatal y federal aplicable

**Tabla 4 De los emolumentos a los OIC y SETJA del Estado de Sonora**

Nombre	Cantidad	Nivel 11	Nivel 12	Monto/mes Total	Nivel 13	Monto/mes Total
OIC /UI/US	48 OIC	18	30		1TUI/1TUS	
Montos asignados		25,395 N	40,000 N	457, 710 1 200, 000	53,298N	106,596
MSERA TJA E	3 Magistrados				53,298 N	159,894

Elaboración Propia. Fuente: Ley de Presupuesto de Egresos 2018 Tabulador Integral de Gobierno

### **A manera de hallazgos**

Si bien por un lado, se **considera ventaja**, otorgar, a los órganos de control--- interno y/o externo---la facultad de verificación de las actuaciones de los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves y de particulares en situación especial, por otro lado,

Se considera **una gran desventaja**, de las precitadas Reformas, el incremento en presupuesto, número y tiempos, de las etapas a seguir, en el procedimiento oficioso de

responsabilidades administrativas por infracciones graves, además del aumento en las etapas de los procedimientos contenciosos y de amparos a seguir por los afectados,

Otra desventaja, lo es la escisión y complejidad organizacional ocasionada, y que se materializa respecto de la primera:

1) **al transferir** una parte del poder disciplinario [que conforme a la naturaleza de la función administrativa le corresponde ejercer a los titulares de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Órganos Autónomos ] a órganos de naturaleza distinta, como lo es el Tribunal de Justicia Administrativa de Sonora, sus homólogos de las restantes EF y el TFJA, en contravención del principio de **la separación de funciones**, y del ejercicio de facultades, discordante a todas luces, al **subordinar** al Poder Ejecutivo y demás poderes precitados, a otro Poder como lo es el TJA de Sonora, sus homólogos de las restantes EF y el propio TFJA, y respecto de la complejidad

2) se plasma en cuanto a que los TJA locales y federal mediante las SERA realizarán actos **materialmente administrativos** al determinar en su caso, las sanciones aplicables, tratándose de los expedientes que le serán turnados por los OIC y/o OCE por infracciones graves y por su parte, distintamente, realizarán

3) actos **materialmente jurisdiccionales** respecto a las resoluciones emitidas por las SERA, que seguramente los afectados combatirán mediante el recurso de apelación, ante las Salas Superiores de los TJA locales y/o federal respectivamente, **¿¿¿Juez y parte???** e igualmente

4) actos **materialmente jurisdiccionales** respecto a las resoluciones emitidas por los OIC tratándose de infracciones leves, que seguramente los afectados combatirán mediante demanda de nulidad ante los TJA locales y federal.

Se confirma nuestra hipótesis, al verificarse a lo largo del presente escrito, el contrasentido de las precitadas Reformas Constitucionales locales y federal, al segregarse --de los órganos de control interno y/o externo-- facultades materialmente administrativas, para cederlos, a un órgano materialmente jurisdiccional<sup>26</sup> sin consulta o diagnóstico previos que justificase la conveniencia de tal medida lo cual además de

---

<sup>26</sup> Acorde a lo dispuesto en la mayoría de las legislaciones locales relativas a la naturaleza de los TCA

denotar desconocimiento de la división de funciones, adicionalmente se desconoce a la función de control como parte inherente de la forma de organización llamada administración..

En resumen, el otorgar facultades materialmente administrativas a los TJA locales y al federal dotados originariamente de facultades materialmente jurisdiccionales, ha generado aumento de presupuesto, complejidad de actuaciones, incremento de las instancias oficiosas, contenciosas y las formalmente jurisdiccionales sin tomar en cuenta la importancia de la actividad y la dimensión en volumen de trabajo y cantidad de personal asignado a los órganos de control interno (SCG) o externo (ISAF) cuyos presupuesto para 2018 se puede observar en la siguiente

**Tabla 6: Asignación Presupuestal Ejercicio Fiscal 2018**

Órganos Autónomos	Presupuesto 2018	Administración Central Poder Ejecutivo	Presupuesto 2018
Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora	68,827,300.00	Secretaría de Salud Pública	123,971,657.00
Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana	464,000,000.00	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuicultura	429,591,741.72
Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización	191,907,640.00	Secretaría de la Contraloría General	186,033,159.00

Elaboración Propia Fuente Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2018 B:O Tomo CC Núm. 50 Secc. V jueves 22 de Diciembre de 2017

### **Propuesta**

Se propone se devuelva a los órgano (s) de control interno de la Administración Pública central y paraestatal (SCG y sus homólogos locales y federal SFP) así como a los órganos de control externo (ISAF y sus homólogos locales y federal ASF) la facultad de determinar en los términos que disponga la ley, las sanciones que en su caso corresponda aplicar a los servidores públicos federales, estatales y municipales por responsabilidad administrativa grave, a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; a particulares en situación especial así como fincar a los responsables, el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública federal, estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos federales estatales o municipales y demás competencias que otorgue la ley según corresponda en cada caso.

Corolario:

¿ Hasta cuando serán escuchadas las voces de la Academia vinculada a las demandas de la sociedad? que sumida en sus afanes por lograr hacer realidad para todos, los Derechos Humanos esenciales, se olvida de lo importante de comenzar por elevar al rango de derecho humano, al relacionado con la “buena administración” que haga posible el acceso a todos los enumerados en nuestra Carta Magna

### **Bibliografía**

DÍEZ, MANUEL María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967, t. III

FERNÁNDEZ RUIZ, J., ARAGÓN SALCIDO, M.I., *Derecho Administrativo del Estado Sonora*, México, 2014, Ed. Porrúa,

MONTESQUIEU, CHARLES DE SECONDAT barón de la Brede y de, *El espíritu de las leyes*, trad. de Nicolás Estevanez, Buenos Aires, El Ateneo, 1951, citado por Fernández Ruiz J., Aragón Salcido M.I

### **Legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2018

Constitución Política del Estado de Sonora 2018

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sonora 2018

Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Sonora 2018

Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes  
2018

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y su Reglamento

Reformas Constitucionales sobre el SNA y sus homólogas de las EF  
publicadas en el Diario Oficial de la Federación DOF el 18 de julio de 2016

Recibido 8 diciembre 2018 Aceptado 10 diciembre 2018