



INCORPORACIÓN PROBATORIA EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

MGDO. VÍCTOR ALFONSO CHÁVEZ LÓPEZ.



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL
ESTADO DE MÉXICO

LGRA/LGRAEMyM

PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA (PRA)

Dos fases o etapas:

INVESTIGACIÓN:
Actos de tal naturaleza.

PROCEDIMIENTO:
Substanciación, Resolución,
Ejecución

La ley impone la forma en que habrá de llevarse a cabo la investigación:

Artículo 90 de la LGRA/ 94 fracción II LRAEMyM :

*“En el curso de toda investigación deberán observarse los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos. **Las autoridades competentes serán responsables de la oportunidad, exhaustividad y eficiencia** en la investigación, la integralidad de los datos y documentos, así como el resguardo del expediente en su conjunto”.*

Principios que rigen la investigación:

1. Legalidad.
- 2.-Imparcialidad.
- 3.- Objetividad.
- 4.- Congruencia.
- 5.- Verdad material.
- 6.- Respeto a DH.
- 7.- Oportunidad.
- 8.- Exhaustividad.
- 9.- Eficiencia.
- 10.- Integralidad de datos y documentos.

• Investigación inicial:

- Artículo 95 LRAEMyM.

a) De Oficio.

b) Denuncia (datos mínimos).

Referencia: Artículo 223 CNPP. Forma y contenido de la denuncia. La denuncia podrá formularse por cualquier medio y **deberá contener, salvo los casos de denuncia anónima o reserva de identidad, la identificación del denunciante, su domicilio, la narración circunstanciada del hecho, la indicación de quién o quiénes lo habrían cometido y de las personas que lo hayan presenciado o que tengan noticia de él y todo cuanto le constare al denunciante.** En el caso de que la denuncia se haga en forma oral, se levantará un registro en presencia del denunciante, quien previa lectura que se haga de la misma, lo firmará junto con el servidor público que la reciba. La denuncia escrita será firmada por el denunciante. En ambos casos, si el denunciante no pudiere firmar, estampará su huella digital, previa lectura que se le haga de la misma.

c) Derivado de auditorías.

No debemos perder de vista que la autoridad investigadora tiene el deber de probar.

Artículo 133 LRAEMyM. (...) Las autoridades investigadoras tendrán la carga de la prueba [determina o implica lo que se tiene interés de probar] para demostrar veracidad de hechos que demuestren la existencia de faltas administrativas y la responsabilidad de aquellos a quienes se les atribuyan [thema probandum, lo que en cada proceso debe ser materia de actividad probatoria, implica el panorama probatorio del proceso].

El presunto responsable no estará obligado a confesar su [probable] responsabilidad, ni a declarar en su contra (sic), por lo que su silencio no deberá ser considerado como prueba o indicio de su responsabilidad.

Propósito de la investigación:

- 1.- Descubrir la fuente de pruebas, sean objetos o personas.
- 2.- Generar líneas de investigación para la búsqueda [descubrimiento], producción [se pone de manifiesto, generación] y obtención [lo que se logra] de elementos de prueba.

OJO: No se debe excluir, ni rechazar (nunca) nada de aquello que **pueda servir o que se pueda ofrecer** con el carácter de prueba. O sea, no se debe excluir lo que se supone carente de fuerza probatoria. ¿Por qué se habría de excluir?. Si produce un efecto, es útil.

Máximas de orden práctico:

1. No rechazar pruebas en razón de su debilidad.
2. No prejuzgar la insuficiencia de la prueba.
- 3.- No rechazar pruebas ante la ausencia de pruebas directas.
- 4.- No rechazar las pruebas directas, por el solo hecho de que faltan elementos circunstanciales.
5. No conformarse con pruebas circunstanciales.

Errores en la Investigación:

I.- Ausencia de esquema, metodología o mapeo previos.

No emplear un esquema previo para anticipar el tipo de hecho irregular, dejando que sean las mismas fuentes de información allegadas y la experiencia del operador, lo que determine el rumbo y ritmo de la investigación.

II.- La debilidad en las fuentes de información.

Que se cuente con una denuncia genérica, que impida identificar personas, circunstancias, con versiones poco creíbles o de la que se adviertan pugnas o disputas personales, o cualquier otro dato que permita iniciar una investigación fiable.

III.- **Que siguiendo lo anterior**, se repitan indefinidamente y de manera redundante información que se volverá una enorme cantidad de innecesaria información, con el riesgo de que no pueda ser procesada adecuadamente e impida arribar a diversas **hipótesis** sobre los hechos, de modo que la información no debe ser leída de manera estática, sino generativa.

Las diligencias de la investigación (documentales en su totalidad) deben apuntar hacia la inferencia de la hipótesis (amplia, sustentable y razonable).

Hipótesis.- Suposición de algo posible o imposible para sacar de ello una consecuencia, es la base de la investigación. Lo que se busca.

Tratándose de casos sencillos (faltas no graves) es suficiente la comunicación de una hipótesis suficiente sobre el conflicto.

Pero tratándose de asuntos más complejos (faltas graves) muchas veces se está en presencia de indicios o elementos fragmentarios del evento, por lo que se requiere de una construcción secuenciada de la hipótesis del caso.

- No debe ser deficiente
- No debe ser estrecha (reducirse a una sola posibilidad)
- No debe ser tendenciosa (excluir vías de investigación o dirigir imputaciones aviesas).

Momentos de la investigación:

- 1. Recolección de datos (inicial, líneas de investigación).
- 2. Preparación de los datos para el análisis (inferencia lógica).
- 3. Análisis de datos (hecho/infracción/calificación).
- 4. Resultados (IPRA).
- 5. Comunicación de resultados y hallazgos (remisión IPRA/admisión/emplazamiento).

La etapa de investigación se integra fundamentalmente mediante pruebas documentales, ya sea públicas o privadas, la incorporación de circulares, manuales, guías, expedientes de auditoría, comparecencias de personas a las que les consta un hecho, inclusive la **prueba de informes**; pues no se debe perder de vista que es en el IPRA donde se anuncian las pruebas que se ofrecerán en el procedimiento de responsabilidad administrativa (artículo 180 fracción VII LRAEMyM) y en la audiencia inicial donde se deberán ofrecer las pruebas que se consideren pertinentes (artículo 194 fracción V LRAEMyM).

Se debe tener cuidado de que, por una lado, las pruebas que se citen en el IPRA para acreditar la infracción administrativa y las que den sustento a las razones por las que se considera se cometió la falta, **se encuentren integradas en el expediente de investigación que se integró**, pues suele suceder que en el IPRA se citen y valoren pruebas que no estén glosadas en el expediente, lo que constituye una inconsistencia jurídica.

Además, reiteradamente, se ofrecen como prueba las que se *“citan en el IPRA”*, pero se deja de ofrecer, testimoniales, peritajes e inspecciones, por lo que la autoridad resolutora únicamente emite su resolución con base en las mismas pruebas documentales que integran el expediente de investigación.

Lo anterior es relevante, porque la persona servidora pública, con los medios de prueba que ofrezca, puede lograr su cometido, desestimar las pruebas documentales o restarles la eficacia probatoria que inclusive en su momento fueron útiles para acreditar la infracción administrativa.

❖ ERRORES FORENSES MÁS COMUNES:

- Incorporación innecesaria de constancias. (duplicidad; o, que sean ajenas a la investigación).
- Constancias ilegibles e incompletas.
- Ausencia de certificaciones.
- Omisión de incorporar el catálogo de funciones que le asisten al servidor público implicado.
- Ausencia de elementos probatorios suficientes e idóneos para demostrar el daño o beneficio argüido.
- Ausencia de información precisa que acredite suficientemente el postulado fáctico de modo, tiempo, lugar y ocasión.

- Ausencia de perspectiva de género.
- Desahogo de diligencias por persona servidora pública que **no tiene facultad para ello**.
- Omisión de allegarse de documentos o pruebas idóneas para acreditar el puesto, cargo o comisión que ocupa el servidor público, pues de la constancia que emite el Departamento de Recursos Humanos, no precisa ese aspecto.
- Falta de exhaustividad .

2.- PREPARACIÓN.

Artículo 100. LGRA

Análisis de los hechos y de la información recabada para: **determinar** la existencia o inexistencia de una falta administrativa (**actos u omisiones**) y **calificarla** (grave o no grave).

¿Qué es calificar?

Conforme a la RAE

1. tr. Apreciar o **determinar las cualidades** o circunstancias de alguien o de algo.
- 2.tr. Expresar o **declarar un juicio** sobre algo o alguien.
3. tr. **Dar seguridad** de que alguien o algo **es lo que representa** o parece.

¿Qué es análisis?

Análisis, según la RAE:

1. m. Distinción y **separación de las partes** de algo para conocer su composición.
2. m. **Estudio detallado** de algo, especialmente de una obra o de un escrito.
3. m. Gram. **Examen de los componentes del discurso** y de sus respectivas propiedades y funciones.

¿Qué es determinar?

Según la RAE:

1. tr. **Decidir** algo, **despejar** la **incertidumbre** sobre ello. Han determinado ir a Bogotá.
2. tr. **Hacer que alguien decida algo**. La situación lo determinó A marcharse.
3. tr. **Establecer o fijar algo**. La constitución determina la igualdad de todos ante la ley.
4. tr. **Señalar o indicar algo con claridad o exactitud**. No supo determinar quién fue su agresor.

Determinará: futuro de la segunda persona (tú/usted) del singular.


Tú/usted autoridad investigadora determinará...

¿En qué momento?

El artículo 102 LGRA que dice:

“La calificación de los hechos como faltas administrativas no graves que realicen las Autoridades investigadoras, será notificada al Denunciante, cuando este fuere identificable. Además de establecer la calificación que se le haya dado a la presunta falta, la notificación también contendrá de manera expresa la forma en que el notificado podrá acceder al Expediente de presunta responsabilidad administrativa.

La calificación y la abstención a que se refiere el artículo 101, podrán ser impugnadas, en su caso, por el Denunciante, mediante el recurso de inconformidad conforme al presente Capítulo. La presentación del recurso tendrá como efecto que no se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa hasta en tanto este sea resuelto.



¿Qué constancia o elementos se tendrían para resolver el recurso?

¿Qué sucedería si existen datos que revelen la identidad de las personas, entre otras cosas?

¿Existe posibilidad de poner en riesgo otra investigación?

La respuesta no solo atañe a una cuestión práctica sino también metodológica.

- El artículo 10 párrafo tercero LGRA:

En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de Faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, **deberán elaborar el IPRA** y presentarlo ante la autoridad substanciadora.

Y ...

Respecto a la Calificación ...

¿Cómo llegamos al análisis de esos hechos y de la información recabada?

3. Análisis de Datos

- **Qué herramientas utiliza la “Teoría del caso”?**

Se dice que no es un invento del nuevo esquema de justicia, que ya existía, sin embargo, **para efectos de la materia penal** se afirma que tiene una metodología distinta en su elaboración, depuración y desahogo.

Para los efectos de nuestra materia, solo tomaremos aquellas partes que sean compatibles con su propia naturaleza.

Incluso un sector de la doctrina se opone a que le llamen así, teoría del caso; de uno u otro modo contiene un **planteamiento** que se elabora para explicar lo que sucedió en un caso.

No nos preocupemos por el nombre, si no por entenderla, razonarla, y aplicarla para el óptimo funcionamiento en nuestra materia.

✓ Estructura o elementos.

Hechos.

Medios de prueba.

Fundamento jurídico.

¿Para qué sirve?

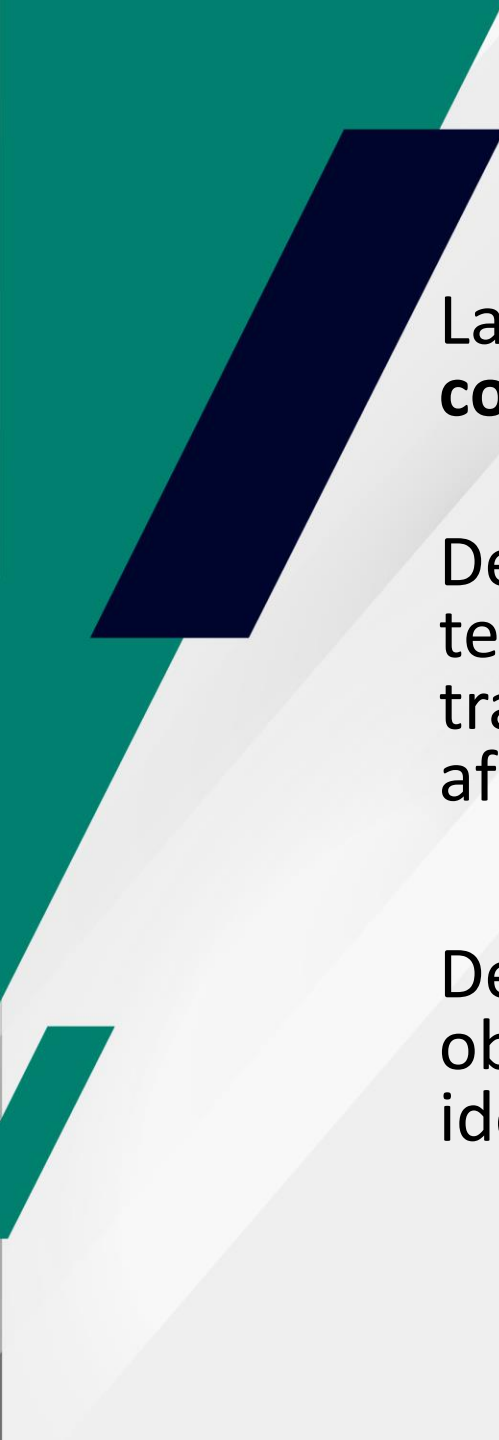
Para dirigir la investigación (también diligencias de investigación), también para planificar, direccionar y ejecutar la práctica de pruebas.

Así esa teoría del caso, concebida como metodología y análisis, se desarrolla en el IPRA.

Para conocer una definición, se puede consultar la tesis siguiente:

Registro digital: 160185.

“SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO. TEORÍA DEL CASO. El nuevo sistema procesal penal, a través del principio de contradicción, garantiza la igualdad procesal de las partes prevista en el artículo 20, apartado A, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, en la medida en que se les permite escuchar de viva voz las argumentaciones de la contraria para apoyarlas o rebatirlas y observar desde el inicio la manera como formulan sus planteamientos en presencia del juzgador. Así, tanto el Ministerio Público como el imputado y su defensor, deben exponer al juzgador su versión de los hechos con base en los datos que cada uno de ellos aporte, a fin de lograr convencerlo de su versión, la cual ha sido denominada en la literatura comparada como "teoría del caso", que puede definirse como la idea central o conjunto de hechos sobre los que versará la participación de cada parte, a efecto de explicarlos y determinar su relevancia, dotándolos de consistencia argumentativa para establecer la hipótesis procesal que pretende demostrarse y que sustentará la decisión del juzgador, la cual deberá vincularse con los datos aportados para desvirtuar aquellos en que se apoyen las afirmaciones de su contraparte, de manera que la intervención de las partes procesales puede resumirse en: presentación, argumentación y demostración. En otras palabras, la teoría del caso se basa en la **capacidad argumentativa de las partes** para sostener que está **acreditado un hecho** que la ley señala como delito y la **probabilidad** de que el imputado lo haya cometido o haya participado en su comisión, o bien, que existe alguna excluyente de responsabilidad o la destrucción de la proposición que se realiza contra el imputado y que desvirtúa las evidencias en que se apoya.”



La elaboración de la “teoría del caso”, **no es cosa simple.**

Debe ser creíble, sencilla, clara, coherente, temática, la versión explicativa debe hacerse a través de proposiciones fácticas, que es una afirmación de hecho respecto de un caso.

De lo contrario se corre el riesgo de perder objetividad en el tema, de que se pierda la idea principal.

¿Cómo construirla?

La doctrina en su generalidad ha sugerido que se realice a través de interrogantes.

¿Quién?; ¿Dónde?; ¿Cómo?; ¿Cuándo?; ¿Por qué?, ¿Para quién?; ¿Cuánto?; ¿Con qué?; ¿A quién?

Y desde luego que todo esto está estrechamente vinculado con el **IPRA**, por lo que debemos entender y comprender qué es?, qué contiene?, ¿por qué su importancia?

¿Qué es el IPRA? ¿Cuál es su naturaleza? ¿Qué contiene?

Artículo 3 fracción XVIII de la LGRA/ Artículo 3 fracción XVII LRAEMyM

“Instrumento en el que las autoridades investigadoras **describen* los hechos (fáctico)** relacionados con alguna de las faltas señaladas en la presente ley, exponiendo de forma documentada con las **pruebas (probatorio)** y **fundamentos (normativo)**, los motivos y presunta responsabilidad (*razones*) del servidor público o de un particular en la comisión de faltas administrativas”

¿Es un auto preparatorio conforme al artículo 202 LGRA/ artículo 188 fracción III LRAEMyM?

* Describir (RAE).- tr. Representar o **detallar el aspecto de** alguien o **algo por medio del lenguaje.**

Elementos: (194 LGRA) (180 LRAEMyM)

I ... IV

V. Narración Lógica y Cronológica de hechos.

¡CUIDADO! Narrar –referir un hecho- no es transcribir.

Narrativa. (Dar sentido a los fragmentos del discurso)

Hablar de narrativa es hacer referencia al discurso, a la retórica (ciencia del discurso que nos permite estructurar los argumentos para persuadir o convencer; dominio de los medios de cómo ganarse a los oyentes, la oración fluye de manera continua), a la estructura lógica.

Medio por el que los fragmentos de información -esas “piezas” de sucesos que están dispersos en la investigación- pueden ser combinados y organizados como un conjunto de hechos coherentes y significativos.

- ❖ Es una elaboración interpretativa de los sucesos que dan una forma posible, un modelo, un traje, a una serie de datos-informes para descubrir lo que realmente pasó (heurística).
- ❖ Hay que **evitar que sea sospechosa** porque es vaga, variable, ambigua, manipulable en los hechos, porque pueden llevar a malos entendidos y errores en la decisión final.
- ❖ Se requiere de una conexión entre palabras, oraciones y párrafos con el texto del relato.
- ❖ Quien hace una narración de hechos **está juntando diferentes partes de la historia** donde las piezas individuales toman un significado que está determinado por el contexto de la historia completa (combinación ordenada y coherente de enunciados específicos).

Beneficios de una investigación adecuada:

- a) **Adecuada tipicidad; nexo causal; intervención de sujetos involucrados.**
- b) Claridad en los hechos.
- c) Facilidad en el análisis de hechos.
- d) Propiciar una adecuada calificación de la falta administrativa (grave o no grave).
- e) Permitir identificar adecuadamente si existe o no daño o perjuicio a la hacienda pública o al servicio público.
- f) Elaborar un IPRA ajustado al estándar legal que exige el artículo 180 de la LRAEMyM.
- g) Proponer y Ofrecer pruebas en la audiencia inicial.
- h) Identificar causas de improcedencia o sobreseimiento.
- i) Adecuado sustento para solicitar medias cautelares.

Riesgos de una investigación deficiente:

- a) Hecho confusos.
- b) Dificultad para analizar correctamente los hechos.
- c) Incorrecta clasificación de la falta administrativa.
- d) Que no se ofrezcan las pruebas adecuadas.
- e) Que no se cumpla con la tipicidad.
- f) Que no se acredite el nexo causal entre hecho y resultado.
- g) Prescripción de la faltas administrativas.
- h) Que la autoridad substanciadora lo devuelva.
- i) TJAEM **recalifique o proponga reclasificación.**

Algunos criterios útiles son los siguientes:

- ❖ Tesis con número de registro digital 2017127, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 55, Junio de 2018, Tomo IV, página 3117, cuyo rubro es: ***“PROCEDIMIENTOS EN LOS QUE SE APLICA EL DERECHO DISCIPLINARIO. SON INDEPENDIENTES Y AUTÓNOMOS DE AQUELLOS QUE, A PESAR DE ENCONTRARSE RELACIONADOS O BASADOS EN LOS MISMOS HECHOS, SEAN SOLUCIONADOS CON FUNDAMENTO EN EL DERECHO PENAL.***
- ❖ Tesis con número de registro digital 216534, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, Núm. 64, Abril de 1993, página 43, cuyo rubro es: ***“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.***



¡Muchas gracias!

Línea de contacto
vic.chavez.lopez@gmail.com