



ARCELIA
Diputada Local Oaxaca
Lopez

morena
La esperanza de México

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE OAXACA LXIV LEGISLATURA
2019 AÑO DE LA ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER"

RECIBIDO
Lic. Chiquis
12 MAR. 2019
11:10hs
DIRECCIÓN DE APOYO LEGISLATIVO

No. Oficio: 35
ASUNTO: INICIATIVA

San Raymundo Jalpan, Oax., a 12 de marzo del año 2019.

CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA
LXIV LEGISLATURA
RECIBIDO
10:32hrs
12 MAR 2019
CON APOYO
SECRETARÍA DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS

LIC. JORGE ABRAHAM GONZÁLEZ ILESCAS
SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE
LA LXIV LESGILATURA
PRESENTE

La que suscribe, **Diputada Arcelia López Hernández**, integrante del Grupo Parlamentario del partido morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 50 fracción I, 53 fracción I y 59 fracción LXXIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 30 fracción I y 104 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca; 3 fracción XVIII, 54 fracción I, 55 y 59 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca; y demás correlativos y aplicables, y por medio del presente, remito para su inscripción en el orden del día de la siguiente sesión, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 57, ULTIMA PARTE, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA.

Sin más por el momento, me suscribo de usted.



ATENTAMENTE

M. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA
LXIV LEGISLATURA
DIP. ARCELIA LÓPEZ HERNÁNDEZ
DIP. ARCELIA LÓPEZ HERNÁNDEZ

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 57, ULTIMA PARTE, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA.

**DIP. CÉSAR ENRIQUE MORALES NIÑO
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL
HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE
Y SOBERANO DE OAXACA.
P R E S E N T E.**

La que suscribe, Diputada Arcelia López Hernández integrante del Grupo Parlamentario del Partido morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 50 fracción I, 53 fracción I y 59 fracción LXXIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 30 fracción I y 104 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca; 3 fracción XVIII, 54 fracción I, 55 Y 59 fracción I del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; y demás correlativos y aplicables, someto a la consideración del Pleno de esta Soberanía, para efectos de su aprobación la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 57, ULTIMA PARTE, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA**; basándome para ello en las siguientes consideraciones:

DE LA TEMÁTICA A RESOLVER.

PRIMERO. – Actualmente debemos observar a la Justicia Administrativa como aquella que se compone de dos vertientes, una que tiene por objeto analizar la Legalidad o Constitucionalidad del acto administrativo, para definir su nulidad lisa y llana o bien determinar una anulabilidad, la cual permite que los actos administrativos puedan ser subsanados o bien por otra parte que el acto administrativo ante su impugnación puedan ser determinados como legales o constitucionales, es así como encontramos una manifestación de la justicia administrativa, pero por otra parte encontramos una segunda vertiente que es la Responsabilidad de los Servidores Públicos, como una segunda manifestación de la Justicia Administrativa, en la cual se determina si el hecho realizado por un Servidor Público debe ser sancionado o no; por lo que en atención a las dos vertientes anteriores observaremos la relativa a la Responsabilidad Administrativa pues es aquí donde estriba de manera particular la problemática que se





GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO
LXIV Legislatura

ARCELIA
Diputada Local Oaxaca
Lopez

morena
La esperanza de México

plantea, pues si bien es cierto que esta es una potestad punitiva del estado, como lo es el caso de la materia penal, también lo es que los dos procesos buscan como objetivo primordial determinar si es o no responsable de un hecho la persona que realice dicha conducta, ya que esta es una función Pública que realiza el Estado, pero sin duda en estos procesos deben observarse de manera plena los derechos humanos de las personas que sean sometidas a ellas, situación que hace evidente que en el caso del Derecho Procesal Penal después del 18 de junio año 2008, con la publicación de esta Reforma Constitucional en Materia Penal, las normas procesales cambiaron y como consecuencia cambio el paradigma Procesal del Derecho Penal, pues anteriormente era un derecho Penal Inquisitivo en el cual todos eran culpables de la comisión de algún delito hasta que no demostrara el procesado su inocencia y por otra parte en lo que respecta al derecho adjetivo penal nuevo, introducido con la reforma constitucional señalada líneas arriba, es más garantista debido a que en este de manera transversal en todas las etapas del proceso impera el principio de presunción de inocencia, situación que no aconteció con el Derecho Administrativo Sancionador, pues por una parte este derecho trata de incluir reglas más garantistas pero en esencia la mecánica de construcción de estas normas procesales aplicables en el derecho administrativo sancionador, no observa los derechos humanos que tiene una persona sujeta al proceso en materia penal, lo que trae como consecuencia que las autoridades administrativas encargadas de aplicar sanciones, lo hacen vulnerando derechos sustantivos de los Servidores de Públicos, por el simple hecho de aplicar el procedimiento que señala la Ley Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, debido a que dicho proceso sancionador no prevé reglas que observen de manera plena los derechos humanos de los Servidores Públicos, sometidos a ellos, situación que advierte la impunidad administrativa al ser recurridos dichos procesos, ante esto es necesario reformar la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, en la cual pueda otorgarse la facultad procesal a la autoridad para que observe los Derechos Humanos de los servidores públicos y sus actuaciones sean constitucionalmente validas que permitan aplicar sanciones administrativas de forma correcta, observando los principios sustantivos del derecho penal.

FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA Y CONSIDERACIONES.

PRIMERO. - Consideraciones académicas conceptuales de Justicia Administrativa, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo Sancionador.

JUSTICIA ADMINISTRATIVA: *Instrumentos jurídicos para la tutela de los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los particulares frente a la actividad de la administración pública o de la conducta en materia administrativa de cualquier autoridad, por medio de los cuales se resuelven los conflictos que se producen entre la administración y los administrados.*¹

DERECHO ADMINISTRATIVO: *Es aquella rama del derecho que regula a la administración pública como complejo orgánico, su organización y funcionamiento; que norma el ejercicio de la función administrativa por los órganos del Estado; que regulan la actividad administrativa del Estado, y que norma también, las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración pública y los administrados, con motivo del ejercicio de la función administrativa o de la relación de alguna actividad administrativa.*²

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: *Rama que estudia lo relativo a la potestad sancionadora de la administración que implica la acción punitiva del Estado, y regula la potestad que tiene la administración pública para castigar y/o sancionar conductas ilícitas o antijurídicas, desplegadas por particulares y servidores públicos que impiden la consecución de los fines públicos.*³

Los anteriores conceptos académicos en materia administrativa, son necesarios para fundamentar desde esta perspectiva la presente iniciativa que contiene la temática relativa a la aplicación de los principios adjetivos del derecho penal al derecho administrativo sancionador, por lo cual son de utilidad necesaria para la presente iniciativa, con el objeto de dar entendimiento de los conceptos básicos que regulan esta rama del derecho público; por una parte encontramos el concepto de justicia administrativa que se encuentra integrada por los medios o procedimientos mediante los cuales se realizan dos actividades en materia administrativa, la primera consiste en el escrutinio que pueda darse de cualquier acto administrativo emitido por una autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades, acto que los gobernados pueden combatir para solicitar su nulidad del mismo, pero por otra parte en la justicia

¹ Sobre la jurisdicción propiamente dicha, cfr. Sarria, Consuelo H., Control judicial de la administración pública, en el volumen colectivo, Justicia administrativa, Tucumán, Argentina, Ediciones Unsta, 1981, pp. 17-45.

² Allan Randolph Brewer-Carias "Prologo", en Luciano Parejo Alfonso, El concepto del Derecho Administrativo, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1984, p.7.

³ Gonora Pimentel, 2008, p. 257





GUBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO
LXIV Legislatura

ARCELIA
Diputada Local Oaxaca
Lopez

morena
La esperanza de México

administrativa existe un segundo procedimiento, que es el que tiene por objeto el análisis de legalidad o bien constitucionalidad de los actos que realiza quien ejerce una fusión pública o con motivo de esta, misma que implica una responsabilidad administrativa, pero sin duda ambos procedimientos, tienen como finalidad una debida administración pública o bien que esta sea más eficaz; por otra parte y de la lectura del concepto de derecho administrativo, se observa de igual manera dos vertientes pero esto no en cuanto a lo procesal, sino más bien hace referencia a lo sustantivo del derecho administrativo, es decir esta señala que la autoridad tiene dos facultades una que es la emisión de actos administrativos los cuales tienen requisitos y su consecuencia jurídica del incumplimiento del mismo, así como también señalan que existen responsabilidades de Servidores Públicos, que se presume realizaron actos contrarios a los que la ley señala o bien que vulneraron derechos humanos; por lo que ambos conceptos son complementarios uno de otro, debido a que por una parte se habla de los sustantivo y por el otro del procedimiento administrativo que permite el acceso a la justicia de los gobernados para nulificar actos o bien para los Servidores Públicos que son sometidos a procedimiento disciplinario. Los anteriores conceptos complementan el concepto de Derecho Administrativo Sancionador el cual es necesario abordar para la temática central de la presente iniciativa, ya que dicho concepto nos explica que es la expresión de la facultad punitiva del estado, que revisa las omisiones y actos desplegados por los servidores públicos, con motivo de sus facultades o bien por particulares que las realizan, equiparados a de las autoridades y que tiene como finalidad determinar la responsabilidad o no de aquellos, para perseguir el fin público de la administración, es aquí donde debemos observar lo ya planteado, en relación al proceso en particular para sancionar o no a los servidores públicos, pues de no observarse los derechos fundamentales que reconoce la Constitución Política Mexicana y los Tratados Internacionales de la materia, ya que dichos procesos serán invalidados ante una autoridad que realice un control de regularidad constitucional sobre ellos, por lo que es necesario advertir que las autoridades que implementan estos procesos para sancionar por responsabilidad administrativa, deben tener las herramientas jurídicas que les permita sustanciar los procesos sin violaciones a derechos humanos que posteriormente traigan como consecuencia al no ser observados, la nulidad de los mismos y con esto exista una impunidad de responsabilidad administrativa por solo aplicar las leyes de la materia y las que actualmente son supletoria al mismo, pues se requiere habilitar a estas autoridades para que puedan administrar justicia con observancia en los principios sustantivos del derecho penal, que no se encuentran previstos en ninguna legislación que hasta el día de hoy se aplican.

SEGUNDO. - Fundamentación jurídica, de la constitución política del estado libre y soberano de Oaxaca del presente proyecto de decreto:

ARTICULO 59.- Son facultades del Congreso del Estado:

...

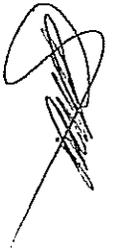
LXXIII.- Legislar en materia de responsabilidades de los servidores públicos del Estado.

...

La presente iniciativa tiene fundamentación Constitucional en el dispositivo anteriormente transcrito de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, por lo que el congreso del estado tiene la obligación de legislar en esta materia, en la cual sin duda debe observar los parámetros de regularidad constitucional y convencional, con la finalidad de que las normas secundarias de esta fracción establezcan debidamente los procesos para determinar la responsabilidad administrativa de las personas que realicen actividades de la función pública; numeral que sirve de sustento para ingresar todas las normas que deben ser aplicadas al proceso de responsabilidad administrativa, como los parámetros internacionales y constitucionales que se traducen en los principios del Derecho Penal y que sin duda deben ser aplicados a la materia Administrativa Sancionadora, por lo que existe el sustento para introducir los principios sustantivos del derecho penal de aplicación supletoria en lo no previsto en la Ley de Responsabilidades Administrativas de estado y municipios de Oaxaca.

TERCERO. - Fundamentación jurisprudencial de la facultad interpretativa constitucional.

Los siguientes criterios del Poder Judicial de la Federación en materia de responsabilidad administrativa, no solo son orientadores de la presente iniciativa, sino además son obligatorios para los órganos que componen a este Poder Judicial de la Federación al momento de resolver cualquier proceso o procedimiento de responsabilidad administrativa, que sean objeto del juicio de amparo ya sea directo o indirecto, planteado por violaciones a derechos sustantivos dentro de estos procesos, lo anterior se afirma como solución a lo que señalamos en el planteamiento de la hipótesis del hecho a resolver, pues el procedimiento que marca la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, no observa los principios sustantivos del Derecho Penal, los cuales de acuerdo a estos criterios están autorizados a aplicarlos al procedimiento administrativo sancionador, por lo que de tales principios, pueden observarse como son el de presunción de inocencia el cual debe ser observado durante todas las etapas del proceso administrativo sancionador,



por lo que este principio debe ser observado como regla de trato procesal, estándar probatorio y al momento de emitir la resolución entre otras etapas, por lo que esta presunción de inocencia debe observarse en todo momento durante las secuelas del proceso a efecto de no tener como resultado, un proceso sancionador viciado que como consecuencia genere impunidad de los actos de los Servidores Públicos; bajo este orden de ideas, podemos señalar que estos criterios del Poder Judicial de la Federación, ilustran la observancia de los derechos sustantivos que deben ser observados en materia penal y por analogía a nuestra temática que es la administrativa, esto con la finalidad de no vulnerar el debido proceso, el derecho a una defensa adecuada del Servidor Público, la observancia a todo lo relativo a los tipos administrativos en blanco y la posibilidad de punibilidad de los mismos, principios que de acuerdo a la Ley de Responsabilidades administrativas del Estado y Municipio de Oaxaca no están autorizadas a utilizar de manera expresa, ya que lo único que se aplica para la sustanciación de estos procesos de manera supletoria son la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca y en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca; por lo anterior y a manera de ilustrar dicha situación, se transcriben a continuación algunos criterios del Poder Judicial de la Federación que reafirman el planteamiento expresado.

1012233. 941. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Vigésima Quinta Sección - Otros derechos fundamentales, Pág. 2222.

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas



manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador –apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal– irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

Acción de inconstitucionalidad 4/2006.—Procurador General de la República.—25 de mayo de 2006.—Unanimidad de ocho votos.—Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz.—Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.—Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel. El Tribunal Pleno, el quince de agosto en curso, aprobó, con el número 99/2006, la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a quince de agosto de dos mil seis. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565, Pleno, tesis P./J. 99/2006; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1566.

174326. P./J. 100/2006. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006, Pág. 1667

TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se



manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una lex certa que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón. Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel. El Tribunal Pleno, el quince de agosto en curso, aprobó, con el número 100/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de agosto de dos mil seis. Nota: Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 398/2014 del Pleno, desechada por notoriamente improcedente, mediante acuerdo de 25 de noviembre de 2014.

2006505. (III Región)4o.37 A (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 6, Mayo de 2014, Pág. 2096



PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. AL SER UN PRINCIPIO APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN UTILIZAR UN MÉTODO DE VALORACIÓN PROBATORIO ACORDE CON ÉL.

De la tesis P. XXXV/2002, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 14, de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", se advierte que los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, consagran los principios del debido proceso legal y acusatorio, los cuales resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, que consiste en que el gobernado no está obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia. Si se parte de esa premisa, la presunción de inocencia es un derecho que surge para disciplinar distintos aspectos del proceso penal, empero, debe trasladarse al ámbito administrativo sancionador, en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado. De tal suerte que dicho principio es un derecho que podría calificarse de "poliédrico", en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes cuyo contenido se encuentra asociado con derechos encaminados a disciplinar distintos aspectos del proceso penal y administrativo sancionador. Así, en la dimensión procesal de la presunción de inocencia pueden identificarse al menos tres vertientes: 1. Como regla de trato procesal; 2. Como regla probatoria; y, 3. Como estándar probatorio o regla de juicio, lo que significa que el procedimiento administrativo sancionador se define como disciplinario al desahogarse en diversas fases con el objetivo de obtener una resolución sancionatoria de una conducta antijurídica que genera que se atribuya la carga de la prueba a la parte que acusa. De esa forma, la sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos fines preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo. Así, el procedimiento administrativo sancionador deriva de la competencia de las



autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas desplegadas por el sujeto infractor, de modo que, la pena administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antijurídico, frente a la lesión del derecho administrativo, por ello es dable afirmar que la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con la penal, toda vez que, como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico, ya que en uno y otro supuestos la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena, la cual se aplica dependiendo de la naturaleza del caso tanto por el tribunal, como por la autoridad administrativa. De tal suerte que, dadas las similitudes del procedimiento penal y del administrativo sancionador, es que los principios que rigen al primero, como el de presunción de inocencia, también aplican al segundo. En esos términos, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben utilizar un método al valorar los elementos de convicción que obran en autos, para verificar que por sus características reúnen las condiciones para considerarlos una prueba de cargo válida, además de que arrojen indicios suficientes para desvanecer la presunción de inocencia, así como cerciorarse de que estén desvirtuadas las hipótesis de inocencia y, al mismo tiempo, descartar la existencia de contraindicios que den lugar a una duda razonable sobre la que se atribuye al infractor sustentada por la parte acusadora CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA TERCERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO.

Amparo directo 37/2014 (cuaderno auxiliar 790/2013) del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con apoyo del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco. Del Toro y Asociados, S.C. 19 de febrero de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Humberto Benítez Pimienta. Secretario: Abel Ascencio López. Nota: La presente tesis aborda el mismo tema que las diversas 1a. XCIII/2013 (10a.), 1a. XCIV/2013 (10a.), 1a. XCV/2013 (10a.), 1a. XCVI/2013 (10a.) y 1a. XCVII/2013 (10a.), de rubros: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. LA APLICACIÓN DE ESTE DERECHO A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES DEBE REALIZARSE CON LAS MODULACIONES NECESARIAS PARA SER



COMPATIBLE CON EL CONTEXTO AL QUE SE PRETENDE APLICAR.", "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE REGLA DE TRATO PROCESAL.", "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA.", "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA." y "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE MORELOS, NO VULNERA ESTE DERECHO EN SUS VERTIENTES DE REGLA DE TRATAMIENTO, REGLA PROBATORIA Y ESTÁNDAR DE PRUEBA.", que fueron objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 200/2013, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 28 de enero de 2014, de la que derivó la tesis de título y subtítulo: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o modulaciones."

2011565. I.1o.A.E.3 CS (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, Abril de 2016, Pág. 2515.

NON BIS IN IDEM. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE, POR EXTENSIÓN, AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. El principio mencionado, que prohíbe el doble enjuiciamiento por el mismo delito, contenido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consigna una garantía de seguridad jurídica, cuyo propósito es proteger al gobernado que ha sido juzgado por determinados hechos, para que no sea sometido a un nuevo proceso por ese motivo, lo que implica la certeza de que no se le sancione varias veces por la misma conducta. Sin embargo, dicha garantía no es exclusiva de la materia penal, pues en términos del artículo 14 constitucional, la seguridad jurídica debe regir en todas las ramas del derecho y, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva del Estado, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, puede acudir a los principios penales sustantivos. Por tanto, el principio non bis in idem es aplicable al derecho administrativo sancionador, porque, en sentido amplio, una sanción administrativa guarda similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico, y ya sea que se incumpla lo ordenado o se realice lo

prohibido, tanto el derecho penal como el administrativo sancionador resultan ser inequívocas manifestaciones de la facultad del Estado de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos, en la inteligencia de que la traslación de las garantías en materia penal en cuanto a grados de exigencia, no puede hacerse automáticamente, pues su aplicación al procedimiento administrativo sólo es posible, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA.

Amparo en revisión 65/2015. Director General de Defensa Jurídica, en representación del Pleno, ambos del Instituto Federal de Telecomunicaciones. 28 de enero de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Carlos Luis Guillén Núñez. Nota: Con motivo de la entrada en vigor del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se cambia la denominación de Distrito Federal por Ciudad de México en todo su cuerpo normativo, la denominación actual del órgano emisor es la de Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

2003017. 1a. LXXV/2013 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVIII, Marzo de 2013, Pág. 881.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO. Dentro de las garantías del debido proceso existe un "núcleo duro", que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, mientras que existe otro núcleo de garantías que resultan aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado. En cuanto al "núcleo duro", las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la "garantía de audiencia";





GUBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO
LXIV Legislatura

ARCELIA
Diputada Local Oaxaca
Lopez

morena
La esperanza de México

las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica en forma definitiva. Al respecto, el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 47/95, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", sostuvo que las formalidades esenciales del procedimiento son: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. Ahora bien, el otro núcleo es comúnmente identificado con el elenco mínimo de garantías que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Así, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso se identifican dos especies: la primera, corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; la segunda, resulta de la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de la misma naturaleza.

Amparo en revisión 352/2012. 10 de octubre de 2012. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez. Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 47/95 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133.

2013954. 1a. XXXV/2017 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 40, Marzo de 2017, Pág. 441.

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN. El término "sanción" es ambiguo, pues admite distintas formas o tiene significados diversos. En principio, se concluye que la sanción jurídica es, desde un punto de vista estructural, una reacción -positiva o negativa- frente a ciertas conductas establecidas por el derecho. Ahora bien, partiendo de la noción de sanción que se centra en la reacción negativa prevista por el derecho frente a ciertas conductas, es posible distinguir diferentes acepciones cuya naturaleza diverge considerablemente una de la otra. Así, por ejemplo, la nulidad de un acto puede considerarse como una sanción, pero aquella que establece una consecuencia para el incumplimiento de ciertos requisitos de validez o existencia de un acto jurídico es distinta de la sanción entendida como reproche de una conducta que se desvía de la juridicidad y que da lugar al surgimiento de responsabilidad - civil, política, administrativa o penal-. A partir de los precedentes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha dicho que el derecho administrativo tiene dos grandes vertientes, dependiendo de si el Estado actúa en su faceta reguladora -en ejercicio de su facultad constitucional de planificación de actividades económicas, sociales y culturales, para la realización de ciertos fines- o en la de policía o vigilante, resulta evidente que, aun cuando ambas facetas prevén la imposición de sanciones -comprendiendo incluso nulidades-, sólo la faceta de "Estado-policía" prevé la posibilidad de sancionar, en sentido estricto, infracciones administrativas que dan lugar al surgimiento de responsabilidad a cargo de las y los servidores públicos mediante el uso de la potestad punitiva. Es precisamente éste el ámbito en el cual tiene cabida la intervención de los órganos internos de control y de los tribunales administrativos y en el que, atendiendo a la proyección que tiene sobre la vida de las personas, se ha considerado necesario reconocer la existencia de un debido proceso administrativo, con los alcances que le han dado este alto tribunal y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En estos términos, estaremos ante una manifestación del derecho administrativo sancionador cuando el procedimiento: 1)





presuponga la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción -que entrañe la transgresión a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones públicos- y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa; 2) se siga en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta -acción u omisión- de quien desempeñe el servicio público contraviene aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función; y, 3) tenga por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación.

Amparo en revisión 54/2016. María del Carmen Acosta Hernández y otros. 10 de agosto de 2016. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular, y Norma Lucía Piña Hernández, quien se pronunció por la incompetencia de la Sala por ser materia laboral. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Carmina Cortés Rodríguez y Arturo Guerrero Zazueta.

2007412. 1a. CCCXIX/2014 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 10, Septiembre de 2014, Pág. 592

TIPOS ADMINISTRATIVOS EN BLANCO. SON CONSTITUCIONALES SI SE JUSTIFICAN EN EL MODELO DE ESTADO REGULADOR. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido los tipos penales en blanco como aquellos supuestos hipotéticos en los que la conducta delictiva se precisa en términos abstractos y requiere de un complemento para integrarse plenamente, los cuales son inconstitucionales si su integración debe realizarse mediante la remisión a normas reglamentarias, pues ello equivale a delegar a un poder distinto al legislativo la potestad de intervenir decisivamente en la determinación del ámbito penal, cuando es facultad exclusiva e indelegable del Congreso de la Unión legislar en materia de delitos y faltas federales. Ahora bien, esta conclusión no puede transportarse en automático al derecho administrativo



sancionador, pues la remisión a fuentes infralegales no es un vicio de invalidez constitucional en todos los ámbitos que la integran, por lo que es necesario considerar la específica modulación del principio de legalidad exigido por el balance precisado de los valores constitucionales en juego que cada ámbito demanda; en el caso del modelo de Estado regulador, el principio de legalidad no exige un grado de satisfacción absoluto del principio de reserva de ley, ya que la regulación de ciertas cuestiones técnicas requiere de la coparticipación del Ejecutivo o de ciertos órganos constitucionales autónomos, por lo que el principio de legalidad sigue teniendo aplicación en sus dos vertientes, pero de forma diferenciada: el principio de tipicidad sigue exigiendo la predeterminación inteligible de la conducta; sin embargo, el principio de reserva de ley deja de ser absoluto para ser relativo. De ahí que los tipos administrativos en blanco son constitucionales si se justifican en el modelo de Estado regulador.

Amparo directo en revisión 3508/2013. Centennial, S.A. de C.V. 30 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo manifestaron apartarse de las consideraciones relativas al tema contenido en la presente tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

CONCLUSIÓN DEL PROYECTO

En conclusión es evidente que existe la necesidad de dotar de herramientas jurídicas a las autoridades que inician los procesos en forma de juicio, para determinar o no la responsabilidad administrativa, de las personas que ejerzan facultades en la función Pública Estatal o que se equiparen a ellas; necesidad que observamos tiene sustento en los criterios del Poder Judicial de la Federación y en lo que respecta a la fundamentación del Proceso Administrativo Sancionador, observamos como sustento académico la conceptualización ya empleada anteriormente, utilizada para ilustrar que es una facultad punitiva del estado que emana del Derecho Público, que permite la aplicación de los principios sustantivos del Derecho Penal, pues las dos son expresión de la facultad punitiva del estado, por otra parte de igual manera encontramos el sustento del proceso administrativo sancionador que emanan de la Constitución



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO
LXIV Legislatura

ARCELIA
Diputada Local Oaxaca
Lopez

morena
La esperanza de México

Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que permite legislar en esta materia y que de manera armónica con los criterios ya citados en materia penal, que son aplicables al proceso de responsabilidad administrativa, los cuales son autorizados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por interpretación realizada en esta temática tal como se observa de los criterios ya enunciados, por lo que efectivamente es necesario reformar el artículo 57, ultima parte de la Ley Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, para agregar que la autoridad sustanciadora del proceso, en forma de juicio de responsabilidad administrativa, pueda aplicar los principios sustantivos del derecho penal a este procedimiento.

En este sentido, tengo a bien someter a la consideración de esta Honorable Asamblea Legislativa, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 57, ULTIMA PARTE, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA.

ORDENAMIENTO A MODIFICAR

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA	
TEXTO VIGENTE	MODIFICACION PROPUESTA
Artículo 57. En lo que no se oponga a lo dispuesto en el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto por la Ley General, será de aplicación supletoria lo dispuesto en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca y en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca.	Artículo 57. En lo que no se oponga a lo dispuesto en el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto por la Ley General, será de aplicación supletoria lo dispuesto en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca y los principios penales sustantivos.



ARCELIA
Diputada Local Oaxaca
Lopez

morena
La esperanza de México

DECRETO

Artículo 57. En lo que no se oponga a lo dispuesto en el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto por la Ley General, será de aplicación supletoria lo dispuesto en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca y **los principios penales sustantivos.**

TRANSITORIOS

PRIMERO. Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

SEGUNDO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

San Raymundo Jalpan, Oaxaca, a 12 de marzo de 2019.



ATENTAMENTE

EL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA
LXIV LEGISLATURA

DIP. ARCELIA LÓPEZ HERNÁNDEZ

DIP. ARCELIA LÓPEZ HERNÁNDEZ