

60  
2 Ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON**

**"EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE LA  
CONTROLORIA INTERNA DE LA SECRETARIA  
GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE  
MEXICO".**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A ;  
**VICTOR COBOS QUIROZ**

ASESOR: LIC. IRENE VAZQUEZ VELEZ

SAN JUAN DE ARAGON MEXICO

1989

ESIS CON  
LA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
POR FOMENTAR LA EDUCACION PROFESIONAL

**A LA ENEP CAMPUS ARAGON**  
POR BRINDARNOS LA OPORTUNIDAD DE SUPERARNOS

**A MI ASESOR DE TESIS:**  
LIC. IRENE VAZQUEZ VELEZ  
POR SU ASESORIA Y DIRECCIÓN EN LA ELABORACION DE ESTE TRABAJO

**AL JURADO REVISOR:**  
LIC. RAUL ESPINOSA SOTO  
LIC. MARTHA SALAZAR LOPEZ  
LIC. MARIO SANDOVAL PEREZ  
LIC. MIRIAM RODRIGUEZ JAIMES  
POR SUS VALIOSAS APORTACIONES, COMENTARIOS Y SUGERENCIAS POR  
ENRIQUECER MAS ESTE TRABAJO.

**A NUESTROS MAESTROS:**  
POR LOS CONOCIMIENTOS Y EXPERIENCIAS QUE NOS BRINDARON.

**AL LIC. GONZALO FLORES ARZATE:**  
POR SU APOYO INCONDICIONAL, TIEMPO Y DEDICACION PARA QUE LOGRARA  
ESTA META

**A LA MEMORIA DE MIS PADRES:**  
ENRIQUETA QUIROZ ARGUMEDO (+)  
CESAR COBOS SANDOVAL (+)

A QUIENES RECUERDO CON ADMIRACION Y RESPETO

**A MI ESPOSA:**

DOMINGA LIMA OVANDO  
QUIEN HA COMPARTIDO CONMIGO LOGROS Y FRACASOS

**A MIS HIJOS:**

EVELYN, VICTOR, ALFREDO, GABRIEL, KARINA COBOS  
LIMA  
CON TODO CARIÑO.

**A MIS HERMANOS:**

ALBA LUZ, CESAR, NELLY, BLANCA YOSELIN, DIEGO, JOSE  
GUADALUPE Y SANTOS COBOS QUIROZ.  
CON TODO CARIÑO Y POR EL ESPECIAL AFECTO QUE SIENTO POR TODOS Y  
CADA UNO DE ELLOS

**A TODOS Y CADA UNO DE MIS SOBRINOS:**

CON TODO CARIÑO Y

**A DIOS Y LA VIDA MISMA**

QUE ME HA DADO LA OPORTUNIDAD DE CONCLUIR ESTA META

**VICTOR COBOS QUIROZ**

SI EN LA ORILLA DEL MAR ENCUENTRAS A UN HAMBRIENTO  
NO LES DES UN PEZ, **"ENSEÑALO A PESCAR"**

## INDICE

PAG.

### INTRODUCCION.

### CAPITULO I.- TEORIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1. Diferentes acepciones .....	1
2. Etapas del procedimiento administrativo .....	3
2.1. Planteamiento del problema .....	3
3. Etapas del proceso civil .....	4
4. Etapas del proceso penal .....	7
5. Etapas del procedimiento administrativo .....	9
6. Semejanzas y diferencias entre los procesos civil, penal y procedimiento administrativo .....	12

### CAPITULO II.- MARCO JURIDICO DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	15
2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México .....	17
3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado De México .....	20
4. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios .....	25
4.1. Sujetos de la Ley de Responsabilidades .....	27
4.2. Autoridades competentes para aplicar la Ley de Responsabilidades .....	28
4.3. Tipos de responsabilidad .....	29
4.4. Obligaciones de los servidores públicos del Estado y Municipios .....	30
4.5. Valores fundamentales de la función pública .....	31
4.6. Tipos de sanción administrativa .....	34
5. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México .....	35
6. Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México .....	37
7. Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se establecen los Organos de Control Interno en las Dependencias y Procuraduría General de Justicia de la Administración Pública Estatal .....	41

**CAPITULO III.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE EL ORGANO DE CONTROL INTERNO Y DELEGACION REGIONAL DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA ESTATAL.**

1. Disposiciones generales .....	43
2. Procedimientos administrativos contemplados en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios .....	45
2.1. Responsabilidad administrativa resarcitoria .....	46
2.2. Responsabilidad administrativa disciplinaria .....	47
3. Iniciación del procedimiento administrativo común .....	48
4. Principios jurídicos que rigen el procedimiento Administrativo .....	49
5. Tramitación del procedimiento administrativo .....	51
6. Formalidades procedimentales .....	54
7. Notificaciones y plazos .....	58
8. Las pruebas y medios de prueba .....	61
9. Valoración de la prueba .....	65
10. Terminación del procedimiento administrativo .....	68

**CAPITULO IV.- RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD ANTE LA AUTORIDAD QUE EMITE EL ACTO.**

1. Contra que actos procede el recurso .....	75
2. Término para su interposición .....	76
3. Requisitos para su tramitación .....	77
4. Efectos del recurso .....	78
5. Casos de improcedencia del recurso .....	79
6. Supuestos en que procede el sobreseimiento del recurso .....	80
 CONCLUSIONES .....	 82
 BIBLIOGRAFIA .....	 85

## INTRODUCCION

Al abordar el tema PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE LA CONTRALORIA INTERNA DE LA SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO, se tiene como objetivo divulgar de manera concisa la forma en que el Estado Mexicano y particularmente nuestra entidad federativa, consientes de la necesidad de un cabal cumplimiento de los compromisos que tiene con la sociedad que cada vez exige un honesto y eficiente desempeño de las tareas públicas, ha creado un marco jurídico tendiente a cumplir las metas establecidas, imponiendo un código de conducta para toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública, distinto de los derechos y obligaciones típicamente laborales. Asegurando de esta manera la restricción del poder absoluto, a través de supuestos y condiciones, para que en caso de incumplimiento, el superior jerárquico sancione las faltas de sus subordinados mediante un juicio legal previamente establecido y ante Instituciones también específicas que desempeñan funciones de fiscalización, control y vigilancia, diferentes de las tradicionales de naturaleza civil, penal y laboral.

Este ejercicio se logra a través de la función disciplinaria encomendada en el Estado de México, fundamentalmente a la Secretaría de la Contraloría, así como a las Contralorías Internas de cada una de las Secretarías que integran la Administración Pública Estatal, en sus respectivas áreas de competencia, creadas estas por el Acuerdo del Ejecutivo Estatal por el que se establecen los Organos de Control Interno en las Dependencias de la Administración Pública del Estado y Procuración de Justicia. Sin embargo, para efectos del presente trabajo se analiza particularmente el procedimiento administrativo ante la Contraloría Interna de la Secretaría General de Gobierno que es el mismo que se aplica en las demás dependencias.

Para el cumplimiento de los fines más elementales de la administración pública hacia los gobernados, se establecen los causes legales de un procedimiento en que resulten garantizados los derechos fundamentales y las libertades individuales de un estado de derecho como el nuestro.

No obstante el notable avance que se ha dado en cuestiones disciplinarias, con la actualización constante de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de acuerdo a las demandas sociales, y a la creación de un Código de Procedimientos Administrativos propio de esta materia, para dejar a un lado la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles, a nuestro juicio, aún existen limitaciones que requieren ser tratadas y así poder estar en presencia de una verdadera justicia administrativa.

En materia de pruebas, revisten suma importancia las documentales en tratándose de auditorías, cuyo soporte jurídico reside precisamente en cosas tangibles, físicas y perdurables. No así cuando se trata de supervisiones, quejas o denuncias, en donde las más de las veces no se cuenta mas que con manifestaciones aisladas, considerando que uno de los principales problemas sociales es la corrupción en su modalidad de extorsión, y esto normalmente es propiciado y actualizado entre un sujeto activo y un pasivo sin que puedan tomarse evidencias de tales hechos, por lo cual se propone adicionar ciertas reglas específicas en materia de pruebas.

A pesar de que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios contempla como un atenuante de responsabilidad administrativa la confesión del infractor, solo se da cuando se trata de sanciones económicas, siendo contradictoria esta disposición si tomamos en cuenta que existen faltas que aún cuando son graves en sí, no tienen el impacto social que aquellas que concluyen en sanción económica, por lo tanto se debe homogeneizar esta figura jurídica para tratar a

todos los casos sin distinción, ya que al tutelarse intereses públicos, debe ser sancionada la conducta u omisión, independientemente de la intención o no del infractor.

Este trabajo, pretende también crear en la conciencia del servidor público la idea de que ética y jurídicamente está obligado y debe tener la vocación de servir desde la institución pública en que labora, con estricto apego a los principios de legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia, lo que traerá el consecuente beneficio social y la confianza ciudadana hacia las autoridades. Desde luego no es la intención agotar el tema, en razón de que falta mucho por hacer para estar en presencia de una verdadera justicia administrativa, en donde no queden impunes los actos arbitrarios, en donde el servicio público no sea la oportunidad para lucrar o disfrutar privilegios, mucho menos refugio de empleados despreocupados e incapaces de ser útiles a la sociedad a la que se deben.

## 1. DIFERENTES ACEPCIONES.

La idea de procedimiento se encuentra tan íntimamente ligada al término proceso que difícilmente se puede hablar de uno sin referirse al otro. Inclusive, en la exposición de motivos del Código Adjetivo en materia administrativa, fue propuesto como Código de Procedimiento y Proceso Administrativo, adoptando finalmente la denominación de Código de Procedimientos Administrativos, a fin de homologarlo con sus similares, de Procedimientos Civiles y Penales. De tal manera que como mera cuestión teórica, se tiene que la historia del derecho procesal se pierde en los umbrales del tiempo, acaso en las fórmulas secretas de aplicación del derecho en la sociedad romana, o simplemente por el devenir de la práctica forense.

“Durante mucho tiempo solo los pontífices y magistrados patricios conocían los secretos del procedimiento y la lista de los dies fasti, durante los cuales se permitían realizar los ritos de las acciones de la ley.

Este monopolio duró hasta el año 304 a. de C. en que un descendiente de liberto, Cneo Flavio, que fungía como escriba del patricio Apio Claudio, el ciego, publicó el cuadro de los días fastos y las fórmulas de las acciones de la ley”. (1)

El vocablo proceso deriva de *procedere*, término equivalente a avanzar, y viene del derecho canónico.

Para Jaime Guasp, eminente jurista, el proceso es “un instrumento de satisfacción de pretensiones” (2)

(1) VENTURA SILVA, Sabino.- Derecho Romano, Octava edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1985, Pág. 28

(2) Cit. por GOMEZ LARA, Cipriano.- Teoría General de Proceso, Segunda edición, U N A.M., México, 1981, Pág 122

Ya en nuestra era, los modernos procesalistas definen al proceso como “un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto para solucionarlo o dirimirlo”. (3)

Ahora bien, cuando el Estado crea leyes, las aplica o realiza la función administrativa, lo hace siempre mediante un procedimiento. De tal manera que el procedimiento administrativo es el cauce formal de la función administrativa. Cuando se ejerce una actividad para lograr los fines que tiene encomendados lo hace a través del procedimiento previa y específicamente establecido.

Actualmente, el procedimiento seguido cuando existe una probable responsabilidad administrativa de un servidor público, tiene diferentes denominaciones, a saber: Procedimiento administrativo, disciplinario o sancionador.

A partir del año de 1983 entra en vigor la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, creándose así un procedimiento con el que se pretendieron cubrir todos los aspectos básicos que sirvieran de base para el fincamiento de sanciones administrativas, al cual se identificó como “procedimiento disciplinario” en su artículo 49 que a la letra dice : “En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el **procedimiento disciplinario** correspondiente.

Así, el procedimiento administrativo se

(3) Ibidem - Pág 121

considera como “un conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo, cuya realización se da en una sucesión de momentos que se integran en diferentes fases, para concluir con el objetivo que se pretende”. (4)

De manera particular, se considera que “el procedimiento sancionador es el conjunto sistemático de actos administrativos que tienen por finalidad la imposición de un castigo al culpable de una infracción gubernativa”. (5)

## **2. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

### **2.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**

Se ha afirmado en forma valedera que el derecho procesal civil es el tronco común para la mayor parte de los derechos procesales, por consecuencia, el procedimiento administrativo no es la excepción, máxime que hasta la entrada en vigor del Código del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en fecha 9 de marzo de 1997, que fue aprobado el 4 de febrero, mediante decreto número 11 de la LIII Legislatura Local, publicada en la Gaceta del Gobierno de la Entidad, el día 7 de febrero ambos del mismo año, había tenido aplicación supletoria el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México, en todo lo relacionado al procedimiento, ofrecimiento y valoración de pruebas, excluyendo el Procedimiento ante la Legislatura del Estado en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia, según lo disponía el artículo 91 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

En el título a estudio abordaremos temas

(4) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto.- Elementos de Derecho Administrativo, Segunda edición, Editorial Limusa, México 1990. Pág 162

(5) BUENO ARUS, Francisco.- El Procedimiento Sancionador de Funcionarios Públicos, Documentación Administrativa, Número 56-57, Agosto-septiembre de 1962, Madrid España 1962, Pág.51.

procedimentales en los juicios civiles y penales como mera referencia.

Las etapas procesales en la esfera civil, se ejercitan a través de parte interesada, es decir, se logran por medio de la excitativa de justicia. En tanto en el derecho procesal penal las mas de las veces se decretan de oficio y excepcionalmente a instancia de parte interesada. En materia de responsabilidades, tratándose de Autoridades de Control por actos u omisiones de servidores públicos, se utilizan ambos criterios, toda vez que al no darse la trilogía procesal, sino un Organismo Contralor del cumplimiento del ejercicio público y los servidores públicos que precisamente lo desempeñan, pueden iniciarse y deservolverse válidamente con o sin la presencia del particular afectado, es decir, con la queja o denuncia que este haga, o derivado de las actividades de vigilancia, supervisión o auditoría que en ejercicio de sus funciones realice el personal adscrito a la propia dependencia, siempre y cuando se aporten los medios de prueba indispensables para la iniciación del procedimiento disciplinario por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

### **3. ETAPAS DEL PROCESO CIVIL.**

**A.- ETAPA POSTULATORIA.-** En esta etapa, las partes en el proceso plantean sus pretensiones, excepciones y defensas ante el juez que conozca del asunto, y determina la materia sobre la que habrá de probarse, alegarse y en consecuencia, sentenciarse.

Se inicia, como lo dispone el artículo 3o. del Código de Procedimientos Civiles vigente en el Estado de México, a instancia de parte interesada con la presentación de la demanda, con lo cual se ejercita la acción para poner en movimiento al órgano jurisdiccional, y una vez ejercitada esta, lo contrario, o sea, la inactividad procesal, lleva implícita la caducidad, prevista en el artículo 255 del ordenamiento legal citado.

Una vez ejercitada la acción civil, el actor se somete expresa y voluntariamente a la potestad de un juez elegido libremente, salvo los distritos judiciales en que únicamente exista un solo juzgado. Si el escrito de demanda reúne las formalidades que la ley exige para cada juicio, en el mismo auto admisorio de demanda el juez ordena llamar a juicio a el o a los demandados para que queden debidamente integradas las partes en el proceso, a saber:

**I.- EL ACTOR.-** Es el sujeto de derecho que reclama ante el órgano jurisdiccional el cumplimiento de una pretensión insatisfecha.

**II.- EL DEMANDADO.-** Es también un sujeto de derecho de quien se reclama el cumplimiento de una pretensión y que desde el momento de la presentación de la demanda queda sujeto a la jurisdicción del juez.

**III.- EL JUEZ.-** Es el órgano jurisdiccional que en representación del Estado debe decidir conforme a la controversia planteada, de manera imparcial, el cual debe reunir como capacidad general la jurisdicción y como capacidad especial la competencia.

Estos tres sujetos integran la llamada relación jurídica procesal, en donde ambos tienen derechos y obligaciones para cumplir con los fines del proceso.

Como excepción se puede llamar a juicio como parte, al representante social adscrito a los juzgados de que se trate.

**B.- ETAPA PROBATORIA.-** Una vez que las partes están debidamente integradas y que se ha fijado la litis, el juez, a solicitud de parte ordena abrir el juicio a prueba por un término de treinta días comunes a las partes, dividido en dos

periodos, diez para ofrecer y veinte para desahogar: Cuando se ha abierto el primer periodo las partes interesadas ofrecen las pruebas que estimen pertinente para demostrar los extremos de su acción y de sus excepciones, según sea el caso.

Por su parte, el juzgador analiza técnicamente y de manera imparcial si las pruebas fueron ofrecidas dentro del plazo legal y si estas son idóneas para demostrar el hecho que se pretende. En la misma pieza preparará el desahogo de las que hayan sido aceptadas y desahogará las que por su naturaleza así lo requieran.

**C.- ETAPA PRECONCLUSIVA.-** Habiendo sido desahogadas todas las pruebas, las partes pasan a formular sus alegatos en una audiencia que expresamente se ha señalado para ello, en donde cada una formula un proyecto de sentencia que desde luego, les resulta favorable.

**D.- ETAPA DE JUICIO.-** Cumplido el término para la audiencia de alegatos, el juzgador declara VISTOS LOS AUTOS DEL EXPEDIENTE PARA RESOLVER, y procede a dictar la sentencia que conforme a derecho sea de darse dentro de un término de diez días, según lo dispone el artículo 623 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México. Sentencia que puede ser recurrida por alguna de las partes interesadas a través del recurso de apelación, el cual debe promoverse en el acto de la notificación o dentro de los cinco días siguientes.

Este recurso de apelación tiene por objeto confirmar, revocar o modificar la sentencia dictada en primera instancia.

Mas tarde, cualquiera de las partes puede inconformarse con la sentencia dictada en segunda instancia a través del juicio de amparo.

#### 4. ETAPAS DEL PROCESO PENAL.

En las sociedades de todos los tiempos, hasta la actualidad, ha sido necesidad imprescindible la persecución de actos constitutivos de la delincuencia y naturalmente surge el modo de cumplir con esta necesidad, el cual se lleva a cabo en nuestro derecho mexicano por varias etapas:

**A.- AVERIGUACION PREVIA.-** Conocida como fase preparatoria de la acción penal, es la etapa en que el Agente del Ministerio Público practica las diligencias que le permitan ejercitar la acción penal, integrando para ello el tipo del delito y la *probable responsabilidad*.

Se inicia a través de una acusación, denuncia o querrela formulada ante la presencia del C. Agente del Ministerio Público, toda vez que la *investigación criminal se encuentra monopolizada por la institución del Ministerio Público, quien tiene bajo su mando a la Policía Judicial, según lo dispone el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Una vez que el Agente del Ministerio Público investigador tiene conocimiento de la comisión de un probable hecho delictivo, realiza todas las diligencias de investigación encaminadas a configurar el tipo del delito y la probable responsabilidad, autoalimentándose con todas y cada una de las pruebas que a su juicio estime idóneas para sus fines, sin más limitación que las que vayan en contra de la moral y las buenas costumbres.

Al finalizar esta etapa investigadora, la institución del Ministerio Público tiene tres alternativas, que no admiten recurso alguno :

**I.- RESERVA.-** Que según el artículo 124 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, tiene

lugar cuando de las diligencias practicadas no resultan elementos bastantes para hacer la consignación a los tribunales y no aparece que se puedan practicar otras, pero con posterioridad pudieran allegarse datos para proseguir la averiguación.

**II.-ARCHIVO.-** Esta figura jurídica se encuentra contemplada por el artículo 125 del citado ordenamiento legal y se da cuando en vista de la averiguación previa, el Agente del Ministerio Público estime que no es ejercitarse la acción penal por los hechos que se hubieren denunciado como delitos o por los que se hubiere presentado querrela. Y

**III.- CONSIGNACION.-** Dispuesta en el artículo 166 del mismo código adjetivo, se hará tan luego como aparezca de la averiguación previa que se han llenado los requisitos que exige el artículo 16 de la Constitución General de la República. La consignación es el acto procedimental por medio del cual el Agente del Ministerio Público ejercita la acción penal.

**B.- INSTRUCCIÓN.-** Con esta etapa se inicia el proceso penal propiamente dicho, cuyo primer acto jurídico formal es el auto de radicación, en donde el juez ordena recibir las diligencias de consignación, la cual se pudo haber hecho con detenido o sin él.

Cuando el inculpado ha sido puesto a disposición del juez, este tiene la obligación de tomarle su declaración preparatoria dentro de un término que no debe exceder de cuarenta y ocho horas, como lo ordena el artículo 20 Constitucional en su fracción III y una vez recabada, deberá resolver sobre su situación jurídica mediante el auto constitucional.

En la primera audiencia de derecho las partes ofrecen las pruebas que conforme a sus intereses convengan. El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se lleva a cabo en las audiencias subsecuentes, en donde se tiende a demostrar, por el

Agente del Ministerio Público la responsabilidad penal; y por la defensa, la inculpabilidad del procesado.

Quando se han desahogado todas las pruebas ofrecidas y ya no queda pendiente ninguna se declara cerrada la instrucción y se señala día y hora para la audiencia de conclusiones, terminando con este acto la etapa de la instrucción.

**C.- JUICIO.-** En esta etapa las partes en el proceso hacen los razonamientos que estimen conducentes a obtener una sentencia favorable mediante las conclusiones, las cuales, una vez presentadas, el juez declara VISTOS LOS AUTOS DE LA CAUSA y pasa a decidir el fondo del asunto haciendo un análisis de todas las pruebas, poniendo fin a la instancia a través de la sentencia, la cual puede ser recurrida por las partes a través del recurso de apelación que se interpone en el momento de la notificación o dentro de los cinco días siguientes, con el objeto de confirmar, modificar o revocar la determinación dictada en primera instancia.

**D.- EJECUCION.-** Va desde el momento en que causa ejecutoria la sentencia hasta la extinción de las sanciones aplicables.

## **5. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

De acuerdo con las disposiciones contenidas en el Capítulo III del Título Tercero de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, relativo a las "Sanciones disciplinarias y procedimiento administrativo para aplicarlas", se deriva que se integra de las siguientes etapas:

**A.- ETAPA DE INVESTIGACION.-** Como ya se dijo, puede iniciarse de manera oficiosa o por la presentación de

quejas o denuncias de los particulares, y se lleva a cabo tanto por la Secretaría de la Contraloría, la cual tiene a su cargo la vigilancia e inspección de la actuación de toda la Administración Pública Estatal, como por las Contralorías Internas y Municipales en sus ámbitos de competencia, mismas que estructuralmente dependen de la Secretaría o Ayuntamiento de que se trate, y funcionalmente de aquella, "de acuerdo con las normas y lineamientos que como globalizadora del control emite". (6)

En esta etapa se prevé como una obligación, de acuerdo con los artículos 53 y 56 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que los servidores públicos y el superior jerárquico denuncien, o den vista al órgano de control interno o a la Secretaría y autoridad competente, en los casos de hechos que impliquen responsabilidad administrativa o penal, respectivamente, de sus subordinados, en el entendido de que si estas obligaciones no son cumplidas, los corresponsabiliza con el infractor.

Aquí también la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión del probable infractor, de considerarlo conveniente para la buena conducción de las diligencias, debido a que su permanencia puede impedir o entorpecer el buen desarrollo de la investigación

**B.- ETAPA DE INSTRUCCIÓN.-** Esta etapa se inicia una vez agotadas las diligencias de investigación y determinada la conveniencia de iniciar el procedimiento disciplinario en los términos del artículo 59 de la citada Ley de Responsabilidades.

Se consideran los aspectos esenciales del debido proceso, consagrando el respeto a la garantía de audiencia

(6) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto.- El Derecho Disciplinario de la Función Pública Segunda edición, Federación Editorial Mexicana, Instituto Nacional de Administración Pública, A C México 1992, Pág. 170

de los inculpados, cuya citación debe hacerse con una anticipación no menor de cinco ni mayor de quince días, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan y su derecho de defensa, a fin de que pueda prepararla debidamente, en donde también se les da la oportunidad de ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a sus intereses convenga, ya sea por sí o a través de un defensor.

Lo importante es que con pleno respeto a las disposiciones legales se prepare el expediente para que en su oportunidad, la autoridad cuente con elementos de convicción necesarios para emitir una resolución debidamente fundada y motivada, de tal manera que esta etapa resulta equivalente a la del proceso que se realiza "para permitir al juez o tribunal la concentración de todos los datos, elementos, pruebas, afirmaciones, negativas y deducciones de todos los sujetos interesados y terceros, que permitan, como ya se ha dicho, que el juez o tribunal esté en posibilidades de dictar sentencia". (7)

**C.- ETAPA DE DECISION.-** Una vez que el expediente ha sido integrado con todos los elementos que permitan al juzgador formar su convicción, el procedimiento entra en su etapa de decisión.

Con un propósito de máxima eficiencia administrativa, se ha establecido que en caso de inexistencia de responsabilidad, la resolución deberá ser dictada de inmediato, una vez concluida la audiencia. Y en un plazo no mayor de treinta días hábiles cuando se imponga sanción administrativa.

Singular importancia reviste el hecho de que el probable infractor confiese su responsabilidad. Caso en que el artículo 69 de la Ley de la materia dispone un procedimiento

---

(7) Op Cit 2, Pág. 128.

sumario, es decir, que se deberá dictar de inmediato la resolución, con reducción a dos tercios de la sanción aplicable si es de naturaleza económica.

Otra modalidad es la contemplada en el artículo 58 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores públicos del Estado y Municipios, que concede a la autoridad la facultad de abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que los hechos no revistan gravedad ni constituyan delito, que lo ameriten sus antecedentes y circunstancias, y el daño causado no exceda de doscientas veces el salario mínimo diario vigente en la capital del Estado.

**D.- ETAPA DE EJECUCION.-** Esta inicia con la notificación de la resolución administrativa, ya que por su ejecutividad que le es característica surte efectos de inmediato, como señala el artículo 68 de la Ley de Responsabilidades, pues no tendría trascendencia sin el acto jurídico formal de la notificación. "Para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación". (8)

## **6. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE LOS PROCESOS CIVIL, PENAL Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

Ambos se asemejan en cuanto a su origen, pues como lo sostiene Carnelutti, el derecho procesal es fundamentalmente uno, tienen un mismo tronco común, por lo tanto, entre ellos existe una unidad sustancial.

---

(8) Op Cit 4, Pág 176

Las diferencias que se dan entre los procesos civil y penal, según el mismo tratadista, son:

El proceso civil no es condición indispensable para hacer efectivas las leyes respectivas, pues las partes pueden cumplir voluntariamente con sus obligaciones. Lo contrario sucede en el proceso penal, en donde para poder aplicar la ley penal es necesario hacerlo mediante un juicio. En este punto, el procedimiento administrativo se asemeja a la materia penal.

El proceso civil se inicia forzosamente a instancia de parte interesada, al igual que todo su desarrollo. En cambio el proceso penal puede iniciarse con la presentación de una denuncia, sin que sea requisito indispensable que el denunciante sea o no afectado por la conducta ilícita. El procedimiento administrativo no contempla la trilogía procesal propiamente dicha, sin embargo por tutelar intereses públicos, se desarrolla de oficio por la autoridad una vez que ha tenido conocimiento de hechos que constituyan probable infracción administrativa.

En el proceso civil se busca antes que nada la verdad formal. En cambio, en el proceso penal y procedimiento administrativo se busca fundamentalmente la verdad material.

Orientada dentro de un marco de legalidad para que le de validez plena, la modernidad administrativa se desarrolla en la formulación de mecanismos que coadyuven al logro de la eficiencia, eficacia y economía en la ejecución de las acciones en la esfera de la administración pública estatal. Debido a ello, los Organos de Control Interno del Sector Central y Delegaciones Regionales de la Secretaría de la Contraloría, para el adecuado cumplimiento de sus funciones y atribuciones, deben conocer y sujetarse a diversos ordenamientos jurídicos y normativos que sustenten su actuación, los cuales constituyen las bases para ejecutar eficientemente sus actividades de control, evaluación, auditoría y las demás que les sean encomendadas. En el título a estudio solo nos ocuparemos de las siguientes:

- A.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- B.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- C.- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
- D.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
- E.- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
- F.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Estado.
- G.- Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se establecen los Organos de control Interno en las Dependencias y Procuraduría General de Justicia de la Administración Pública Estatal.

## **1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Una de las causas de las crisis que en todos los ámbitos padece nuestro país, se asocia directamente a la corrupción de los servidores públicos, por lo que la respuesta gubernamental se manifestó en el Programa de Renovación Moral enarbolada en la campaña Presidencial del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, y que posteriormente integró a su programa de gobierno a través de una iniciativa de reformas al Título IV de nuestra Carta Magna, publicada en el Diario oficial de la Federación del día 28 de diciembre de 1982. Reformas cuya vigencia iniciaron a partir del día primero de enero de 1993.

En el entendido de que no solo los servidores públicos participan de la corrupción, puesto que es una tendencia social generalizada ya que en su momento, en apariencia a todos beneficia, para contrarrestarla tiene mayor trascendencia jurídica el instrumentar medidas preventivas y correctivas, que represivas. Eso explica la relevancia de las reformas Constitucionales que configuran "el eslabón que une, dentro de la Constitución, el derecho del pueblo a que sus servidores públicos desempeñen su función con apego a las leyes, con la posibilidad de sancionar a los hombres que pervierten su función para provecho propio o en detrimento del servicio público". (9)

Es así que el Título IV Constitucional sienta las bases generales para el fincamiento de las responsabilidades penales, civiles, políticas y administrativas, contenidas en los artículos del 108 al 114. El actual Título IV que hasta antes de las reformas se denominaba "Responsabilidades de los Funcionarios públicos", cambió por el de "Responsabilidades de los Servidores

(9) RAMÍREZ MEDRANO, Raúl.- Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados de la Federación, Revista Mexicana de Justicia 84, No 2, Volumen II, abril-junio de 1984, PGR, PGJDF, INCP, México 1984, Págs. 197 y 198

Públicos”, que según la exposición de motivos, tiene como propósito acentuar el carácter de servicio a la sociedad que debe observar el trabajador público, independientemente de la jerarquía y origen del empleo, cargo o comisión.

En el artículo 108 Constitucional se establece que se considera como servidores públicos a los siguientes:

- A.- Los representantes de elección popular.
- B.- Los miembros de Poder Judicial Federal y del Distrito Federal.
- C.- Los Funcionarios y Empleados, y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración pública Federal o en el Distrito Federal.

En las Entidades Federativas serán responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales :

- A.- Los Gobernadores de los Estados.
- B.- Los Diputados de las Legislaturas Locales.
- C.- Los Magistrados de los tribunales Superiores de Justicia.

El artículo 109 de la Constitución, de acuerdo a la materia que nos ocupa en el presente trabajo, señala en su fracción III que, se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

En su fracción I se señala el juicio político sustanciado ante el Congreso de la Unión para exigir responsabilidades.

En su fracción II establece las responsabilidades penales, con lo que se supera la añeja controversia política y doctrinal derivada de la confusión de la terminología que tendía a otorgar un fuero de hecho al distinguir entre “delitos y faltas oficiales” y “delitos comunes”. De tal manera que compete a la legislación penal determinar las sanciones y procedimientos cuando los servidores públicos en ejercicio de sus funciones cometen algún delito “con lo que se propone eliminar cualquier forma de tratamiento discriminatorio entre el régimen penal aplicable a los gobernantes y a los gobernados”. (10)

## **2. CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.**

Como se ha dicho, de nuestra Carta Magna deriva el fundamento del Estado, además de ser el principio en donde se expresa jurídicamente la concurrencia de fuerzas políticas, se regula la elaboración de leyes y su forma de aplicación por los órganos estatales y desde luego por las autoridades administrativas.

Según el Doctor Jorge Carpizo, no es sencillo conceptualizar la forma de gobierno federal, por lo que se acude a sus características: “Que la Constitución establezca dos órdenes, el de la federación y el de la entidades federativas, que las entidades federativas gocen de autonomía y tengan su propia ley fundamental; que los funcionarios de las entidades federativas no dependan de

(10) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto.- El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Segunda edición, Federación Editorial Mexicana, Instituto Nacional de Administración Pública, A C , México 1992, Pág 37.

las autoridades de carácter federal; que las entidades federativas cuenten con recursos económicos indispensables para satisfacer sus necesidades; y que las entidades federativas intervengan en el proceso de reforma constitucional". (11)

Ahora bien, derivado del dato esencial del sistema federal mexicano, que es la distribución de competencia, La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, ley suprema en nuestra Entidad, adoptó el moderno sistema de responsabilidades establecido por la Federación. Es así que en su Título Séptimo denominado "De la Responsabilidad de los Servidores públicos y del Juicio Político", que va del artículo 130 al 136, contempla precisamente las responsabilidades administrativas y las políticas, entre las que se encuentran las penales cometidas por servidores públicos que gozan de fuero constitucional, reservando su tratamiento y aplicación a diversos ordenamientos jurídicos que más adelante se refieren.

Las responsabilidades administrativas se encuentran contempladas en el artículo 130 de dicha Constitución al disponer que: Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.

El tema central del presente trabajo se refiere al procedimiento seguido ante este tipo de responsabilidades, sin

(11) COLEGIO NACIONAL DE PROFESORES E INVESTIGADORES DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS, A. C.- Justicia Administrativa, Primera edición, Editorial Trillas, S. A., México 1987, Pág. 145

embargo, como mera referencia se mencionan las responsabilidades políticas, penales y civiles, mismas que de acuerdo a su autonomía, pueden seguirse de manera simultánea, sin que con ello se vulnere el principio non bis in ídem, toda vez que se trata de procedimientos de diferente naturaleza.

Las responsabilidades políticas tienen su fundamento en el artículo 131, el cual no señala de manera precisa quienes son sujetos de juicio político, es por ello que se debe ir a la interpretación, no a su literalidad, puesto que los servidores públicos que se mencionan son los que en el Estado de México gozan de fuero, y por lo tanto, son los sujetos de juicio político. Tal artículo señala: Los diputados de la Legislatura del Estado, los magistrados y los integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, los magistrados del tribunal contencioso Administrativo, los titulares de las dependencias del poder Ejecutivo y el Procurador General de Justicia son responsables de los delitos graves del orden común que cometan durante su encargo y de los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones. El Gobernador lo será igualmente, pero durante el periodo de su ejercicio solo podrá ser acusado por delitos graves del orden común y por delitos contra la seguridad del Estado. Al respecto, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en su Título Segundo contempla dos procedimientos que son: El juicio político y la Declaración de Procedencia. En el primero la Legislatura del Estado se constituye en Gran jurado de Sentencia, es decir, sanciona y en el segundo en Gran Jurado de Declaración, en donde, de acreditarse la responsabilidad, se quita el fuero al servidor público respectivo para que pueda ser juzgado ordinariamente por las autoridades penales del fuero común.

Las responsabilidades penales, al igual que en materia federal, se encuentran reguladas por las legislaciones respectivas del Estado de México.

Tocante a las responsabilidades civiles, el artículo 136 de la Constitución política del estado libre y soberano de México dispone que: En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún servidor público. De tal manera que su tratamiento se rige por las disposiciones del Código Civil y de Procedimientos Civiles vigentes en la Entidad, aunque de acuerdo al artículo 117 del Código de procedimientos Administrativos del Estado de México, cuando se hagan peticiones en las que se formulen quejas o denuncias ante autoridades administrativas competentes, los particulares interesados podrán solicitarles el pago de daños y perjuicios causados por servidores públicos estatales o municipales, en forma directa y clara, en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas, con la única condición de que ofrezcan pruebas específicas que acrediten la existencia de los daños y perjuicios. De esta manera se establece la obligación subsidiaria del Estado, quien podrá repetir en su trabajador.

### **3. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO.**

Como resultado de la creación de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno Estatal en el mes de octubre de 1989 se da un cambio radical en cuanto a las autoridades aplicadoras de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, pues si bien es cierto, a dicha Secretaría correspondía establecer los sistemas y mecanismos de control estatal, así como los resultantes de la coordinación de las acciones con los ámbitos federal y municipal, sus facultades respecto al control de responsabilidades eran muy limitadas, en virtud de que el poder para disciplinar y sancionar a los sujetos de esta ley, se encontraba reservado al Tribunal Contencioso Administrativo del Estado.

De esta manera, y siguiendo con el moderno sistema de responsabilidades, la Secretaría de la Contraloría se establece como órgano aplicador de la ley en materia de

responsabilidades administrativas y se deja el poder disciplinario en los órganos de la propia administración, conservando de esta manera la corresponsabilidad que en esta materia deben tener las dependencias de la administración pública en relación a sus propios servidores. Para tal fin se delimitan competencias atendiendo a la naturaleza de las sanciones, desde luego reservando el campo de actuación de la Secretaría de la Contraloría como dependencia en la que se concentran asuntos de suma gravedad y trascendencia. Es así que las funciones de esta Secretaría se encuentran señaladas en el artículo 38 Bis de la Ley Orgánica de la Administración pública del Estado de México, como parte del marco jurídico , de la siguiente manera:

Artículo 38 Bis: La Secretaría de la Contraloría es la dependencia encargada de la vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración pública estatal y sus sector auxiliar, así como lo relativo a la manifestación patrimonial y responsabilidades de los servidores públicos

A la propia Secretaría le corresponde el despacho de los siguientes asuntos :

I.- Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.

II.- Fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto público estatal y su congruencia con el presupuesto de egresos.

III.- Formular y expedir las normas y criterios que regulen el funcionamiento de los instrumentos, sistemas y procedimientos de control de la administración pública estatal. La Secretaría discrecionalmente podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de sus facultades de control.

IV.- Vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.

V.- Establecer y dictar las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones en las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de carácter estatal, así como realizar las que se requieran en substitución y apoyo de sus propios órganos de control.

VI.- Comprobar el cumplimiento por parte de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal; de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del gobierno estatal.

VII.- Realizar por sí o a solicitud de parte, auditorías y evaluaciones a las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de carácter estatal, con el fin de promover la eficacia y transparencia en sus operaciones y verificar de acuerdo con su competencia el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

VIII.- Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal, cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistema de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes y demás activos y recursos materiales de la administración pública estatal.

IX.- Vigilar en los términos de los convenios respectivos, que los recursos federales y estatales que ejerzan directamente los Municipios, se apliquen conforme a lo estipulado en los mismos.

X.- Fiscalizar los recursos federales derivados de los acuerdos o convenios respectivos, ejercidos por las dependencias y fideicomisos de la administración pública estatal.

XI.- Vigilar en la esfera de su competencia, el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas adquiridas con el Ejecutivo del Estado, solicitándoles la información relacionada con las operaciones que realicen, y fincar las deductivas y responsabilidades que en su caso procedan

XII.- Opinar previamente a su expedición sobre las normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elaboren las Secretarías de Administración y de Finanzas y Planeación, así como sobre las normas en materia de contratación de deuda que formule esta.

XIII.- Designar a los auditores externos de los organismos auxiliares y fideicomisos, normar y controlar su actividad y proponer al titular del Ejecutivo la designación de comisarios en los Consejos o juntas de Gobierno y Administración de los mismos.

XIV.- Opinar sobre el nombramiento y en su caso solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.

XV.- Coordinarse con la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo, para el establecimiento de los mecanismos necesarios, que permitan a ambas instancias, el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

XVI.- Informar anualmente al titular del Ejecutivo del Estado, respecto del resultado de la evaluación de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal, que hayan sido objeto de fiscalización. Así mismo informar a la Secretaría de la Contraloría General de la federación de la evaluación de los programas que manejen o involucren recursos federales, en los términos de los acuerdos o convenios respectivos.

XVII.- Recibir y registrar la manifestación de bienes de los servidores públicos del Estado y Municipios y verificar y practicar las investigaciones que fueren necesarias, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y demás disposiciones legales aplicables.

XVIII.- Atender y dar seguimiento a las denuncias y quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.

XIX.- Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas y, en su caso, ordenar se hagan las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, proporcionándole los datos e información que requiera.

XX.- Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal, aplicándole las correcciones que correspondan y formular las denuncias o querellas, acusaciones o quejas de naturaleza administrativa o penal en caso necesario.

XXI.- Intervenir para efectos de verificación en las actas de entrega recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del Ejecutivo.

XXII.- Establecer medidas y mecanismos de modernización administrativa, tendientes a lograr la eficacia de la vigilancia, fiscalización y control del gasto público estatal.

XXIII.- Brindar asesoría y apoyo técnico a los órganos de control interno del gasto público municipal, cuando así lo soliciten.

XXIV.- Las demás que le señalen las Leyes y Reglamentos vigentes en el Estado.

#### **4. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.**

Especial atención requiere el estudio de esta Ley que forma parte del marco jurídico en el tema que nos ocupa, puesto que es de ella de donde deriva toda la acción administrativa encaminada a cumplir con los objetivos propuestos por la administración pública estatal y en caso de ser transgredida, los mecanismos de control, prevención y sanción para hacer a aquella mas eficiente.

Siendo esta la Ley sustantiva en materia disciplinaria, es pertinente remontarnos a la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada el 31 de diciembre de 1982 , cuya vigencia inició el día primero de enero de 1983, en donde se establecían entre otros motivos : "Las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función

encomendada, así como garantizar su buena prestación. Dichas bases son indispensables en tanto la responsabilidad de los servidores públicos no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos”.

Es así que siguiendo un esquema de coordinación congruente con la esfera federal, la Ley de Responsabilidades de los Servidores públicos del Estado y Municipios vigente a partir del día 12 de septiembre de 1990, en su exposición de motivos resalta la importancia de ampliar el esquema de obligaciones o Código de conducta de los servidores públicos, para salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben normar sus actuaciones. De tal manera que el incumplimiento de dichas obligaciones configura la responsabilidad administrativa que dará inicio al procedimiento disciplinario y la aplicación de las sanciones correspondientes, que serán aplicados por los órganos competentes de la propia administración y los que correspondan en los Poderes Legislativo y Judicial, como de los Ayuntamientos Municipales.

Esta ley fue reformada mediante decretos números 11 y 67 publicados en la Gaceta de Gobierno de fechas 5 de enero de 1994 y 11 de enero de 1995, respectivamente, con el objeto de hacer más eficaz la labor de los integrantes de la función pública al considerar cuestiones acordes con la realidad actual.

“La Ley de Responsabilidades, es pieza angular en el proceso de renovación moral de la sociedad, por que no hay comportamiento más lesivo a esta, que el originado en la conducta del funcionario o empleado público, cuando ofende su

dignidad y su decoro". (12)

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, determina específicamente cuándo y por qué un servidor público incurre en responsabilidad, así como el tipo de sanción a que se hará acreedor, las autoridades competentes y el procedimiento para aplicarlas, ampliando en muchos aspectos la antigua responsabilidad, que básicamente se enfocaba hacia el aspecto del daño patrimonial, al que correspondía una sanción económica, ya que también establece otro tipo de sanciones para todas aquellas conductas u omisiones que de diversa manera afectan a los servicios que presta la Administración Pública Estatal.

#### **4.1. SUJETOS DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES.**

En el Estado de México, la calidad de servidor público se contiene en el artículo 130 de la Constitución local.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 2o. de la Ley de Responsabilidades de los Servidores públicos del Estado y Municipios, serán sujetos de la misma, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus Organismos Auxiliares y Fideicomisos públicos, y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dio origen.

También quedan sujetos a esta Ley, aquellas personas que manejen o administren recursos económicos

---

(12) RUIZ DE CHAVEZ, Mario - Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Compilador José Francisco Ruiz Massieu, Primera edición, Instituto Nacional de Administración Pública. México 1984, Pág 150.

estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios ; y aquellas que en los términos del artículo 73 de esta ley, se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, así como prestación de servicios públicos relacionados, que deriven de actos o contratos que se realicen con cargo a dichos recursos.

#### **4.2. AUTORIDADES COMPETENTES PARA APLICAR LA LEY DE RESPONSABILIDADES.**

De acuerdo con el artículo 3o. de la citada Ley, serán competentes:

- I.- La Legislatura del Estado.
- II.- El tribunal Superior de Justicia del Estado.
- III.- La Secretaría de la Contraloría.
- IV.- Las demás dependencias del Ejecutivo Estatal en el ámbito de atribuciones que les otorga este ordenamiento.
- V.- Los Ayuntamientos y los Presidentes municipales.
- VI.- Los demás órganos que determinen las leyes.

De sobra esta decir que la fracción III del mencionado artículo es el fundamento de competencia de la Secretaría. Sin embargo, por lo que se refiere a la de la Contraloría Interna de la Secretaría General de Gobierno, encuadra dentro de la fracción IV, como una dependencia del Ejecutivo Estatal.

### **4.3. TIPOS DE RESPONSABILIDAD.**

Existen cuatro modalidades de responsabilidad en que puede incurrir un servidor público que preste sus servicios en la administración pública Estatal o Municipal e inclusive los particulares que aún sin realizar funciones públicas, se beneficien en virtud de actos o contratos que realicen con el Estado en donde se afecten sus recursos económicos.

**A).- RESPONSABILIDAD CIVIL.-** Este tipo de responsabilidad se rige por las disposiciones de la legislación común del Estado.

**B).- RESPONSABILIDAD PENAL.-** En aplicación del principio de igualdad ante la ley, todo servidor público está sujeto a la ley penal, en el caso específico de que sus actos u omisiones impliquen la comisión de un delito, sin más limitación para los que gozan de fuero constitucional, que la Legislatura local haga la declaratoria de procedencia.

**C).- RESPONSABILIDAD POLITICA.-** Esta deriva de las conductas u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales del estado o de su buen despacho.

**D).- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.-** Se incurre en esta responsabilidad por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Este tipo de responsabilidad es independiente de las anteriores.

#### **4.4. OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.**

El capítulo II del Título tercero de la Ley de Responsabilidades de los Servidores públicos del estado y Municipios, en su artículo 42, también denominado Código de conducta, establece en 27 fracciones las obligaciones de los sujetos de esta ley, sin embargo, dada la trascendencia de este artículo, cuya violación es la que precisamente trae como consecuencia el procedimiento administrativo disciplinario, es conveniente anotar algunas definiciones que se han dado respecto a la obligación:

En el derecho romano, según la Instituta de Justiniano, "La obligación es un vínculo de derecho, por el que somos constreñidos con la necesidad de pagar alguna cosa según las leyes de nuestra ciudad". (13)

Los autores modernos parten de los mismos conceptos del derecho romano, por lo tanto, definen a la obligación con cierta similitud. Para Pothier "Es un vínculo de derecho que nos sujeta respecto de otro a darle alguna cosa o hacer o no hacer alguna cosa". (14)

Por su parte, Zanzucchi nos dice que "La obligación existe cuando la ley manda a alguno tener determinado comportamiento para satisfacer un interés ajeno, sacrificando el propio interés". (15)

Ahora bien, en materia administrativa y en relación a la obligación disciplinaria, se tiene que los miembros de la

(13) BORJA SORIANO, Manuel - Teoría General de las Obligaciones, Décima edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1985, Pág. 69

(14) Íbidem, Pág. 69.

(15) BECERRA BAUTISTA, José.- El Proceso Civil en México, Sexta edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1977, Pág. 78

población de un Estado, por el simple hecho de formar parte de el, quedan sujetos por diversos tipos de obligaciones de carácter civil, político, administrativo, etc., a lo cual se denomina **estado general de sujeción**.

“Adicional a ese estado general de sujeción existe uno que se integra por una serie de obligaciones adicionales, generadas por la condición particular de quienes participan en el ejercicio del poder del Estado, en virtud de un empleo, cargo o comisión en algún órgano público, al cual se le conoce como **estado especial de sujeción**.

Las obligaciones que integran esta relación tienen como fin la realización de la función pública. . . cuando tienden fundamentalmente a la realización de la prestación material del servicio su contenido es de carácter laboral, en tanto que cuando se imponen con el propósito de conservar ciertos valores en el ejercicio de la función, se trata de obligaciones disciplinarias.

La asunción al empleo, cargo o comisión para el ejercicio de la función pública genera en el individuo una serie de obligaciones para con el Estado, adicionales a las que tiene como miembro de la población, con un contenido prestacional. . . y un contenido disciplinario, relativo a la preservación de los valores que deben prevalecer en el ejercicio del poder del Estado”. (16)

#### **4.5. VALORES FUNDAMENTALES DE LA FUNCION PUBLICA.**

Para el correcto funcionamiento de los servicios administrativos, es condición primordial, el cabal cumplimiento de los deberes de los servidores públicos, por lo que

(16) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto - El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Segunda edición, Instituto Nacional de Administración Pública, Méx 1992 6, Pág 95

para la valoración de su actuación como participantes del poder del Estado se califica en relación a principios éticos que integran la moral del ejercicio de la función pública.

Estos principios éticos son la condición primordial para el correcto funcionamiento de los servicios administrativos que presta el Estado, de tal manera que si algún servidor público deja de cumplir con sus deberes, se afecta el buen desempeño y regularidad de su servicio por lo que es necesario reprimirla mediante sanciones disciplinarias, "Que claramente se distinguen de las infracciones penales, ya que estas últimas tienen que ser típicas, es decir tienen que estar definidas, caso por caso, por ley anterior al hecho punible. En cambio la infracción disciplinaria es atípica y comprende hechos que pueden ser calificados como violación de los deberes". (17)

El artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, señala en sus 27 fracciones las obligaciones de carácter general que tiene todo trabajador público, y que están directamente relacionadas con los valores de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, pudiendo, con una sola acción u omisión, faltar a dos o más de estos cinco valores por la estrecha vinculación que existe entre ellos, no obstante que cada obligación tiene impreso el sello dominante de alguno.

**A).- LEGALIDAD.-** En la materia que nos ocupa, no debe entenderse exclusivamente como el acatamiento a los artículos 14 y 16 de la Constitución General como garantía individual, si no que rebasa este mandato puesto que no solo se trata de actos que directamente afecten derechos de los particulares sino de que la actuación del servidor público se ajuste a la ley, independientemente de su efecto jurídico en la esfera jurídica del

---

(17) HARO BELCHEZ, Guillermo - El Régimen Disciplinario de la Función Pública. Primera edición, Publicidad, Arte y Serigrafía, S. A. México 1993, Pág. 15.

gobernado, ya que inclusive la función pública queda establecida como un interés general. De tal manera que si se lesiona el ejercicio de esta función, el responsable se hace acreedor a una sanción, afecte o no de manera directa, la esfera jurídica de algún particular.

**B).- HONRADEZ.-** Este principio aun cuando se refiere básicamente al adecuado manejo de los recursos estatales por parte de los servidores públicos en quienes se ha depositado esa confianza, va más allá del aspecto económico al imponerse como norma general de conducta, lo que implica que debe ajustar su actuación a principios morales de manera constante.

**C).- LEALTAD.-** Este principio se entiende como la exigencia de entrega a la institución, preservando y protegiendo los intereses públicos a quienes tienen la función de ejercer el poder dentro del Estado.

**D).- IMPARCIALIDAD.-** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos limita los privilegios de cualquier naturaleza, por lo tanto, los trabajadores del Estado deben ser más estrictos en su observación, de tal manera que en ejercicio de sus funciones, no pueden beneficiar a uno en perjuicio de otro, es decir deben ser realizadas sin preferencias personales.

**E).- EFICIENCIA.-** Este principio se establece como la correcta utilización de los recursos públicos, que son del pueblo, evitando el desperdicio por una inadecuada aplicación. Así, el servidor público que tenga a su cargo el manejo de recursos humanos, materiales, técnicos y financieros deberá utilizarlos exclusivamente al fin al que se encuentran afectos, ya que su desperdicio o desvío redundará en perjuicio de la función pública.

La inobservancia al Código de conducta mencionado trae como consecuencia la imposición de una sanción administrativa al transgresor, ya que, de acuerdo con el Dr. Agustín

Herrera Pérez, "Todas las hipótesis señaladas se reúnen dentro del concepto de mal desempeño del servicio público". (18)

#### **4.6. TIPOS DE SANCION ADMINISTRATIVA.**

El acto jurídico formal por el que la autoridad competente puede imponer sanciones a los servidores públicos que vulneren el Código de conducta se concretiza en la resolución administrativa, en donde, según lo dispone el artículo 49 de la Ley de la materia se pueden aplicar las siguientes:

- I.- Amonestación. (Sanción de naturaleza correctiva)
- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión. (Sanción de naturaleza correctiva)
- III.- Destitución del empleo, cargo o comisión. (Sanción de naturaleza expulsiva)
- IV.- Sanción económica. (Sanción de naturaleza correctiva)
- V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o Comisiones en el servicio público. (Sanción de naturaleza depurativa)
- VI.- Arresto hasta por 36 horas en los términos de la ley de Seguridad Pública del Estado. (sanción de naturaleza correctiva)

La única limitante para la aplicación de las anteriores sanciones es que no se viole el principio "non bis in idem", es decir, no imponer dos veces, por una sola conducta,

---

(18) HERRERA PEREZ, Agustin - Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Segunda edición, Editorial Carsa, S. A., México 1992. Pág 148

sanciones de la misma naturaleza. Esto, en tratándose de responsabilidades administrativas, sin confundir con la naturaleza de las materias, ya que de acuerdo al principio de autonomía, puede fincarse responsabilidad penal, civil, laboral y administrativa a un servidor público, derivado de la misma acción u omisión, sin que por ello se vulneren sus garantías de seguridad jurídica.

## **5. CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO.**

Forma parte fundamental del marco jurídico de responsabilidades el Código de procedimientos Administrativos del Estado de México por ser el primer ordenamiento adjetivo en esta materia, aprobado por unanimidad de votos por la LIII Legislatura Local el día 4 de febrero de 1997, publicado en la Gaceta de Gobierno el día 7 del mismo mes y año para entrar en vigor a los treinta días naturales siguientes a su publicación.

Este ordenamiento legal fue creado para establecer un ambiente social y jurídico en el que el interés público, el ejercicio de la potestad gubernativa y los derechos de los particulares encuentren un equilibrio que destierre la inaceptable contradicción entre la eficiencia de la gestión pública y los intereses particulares de los gobernados. Así mismo, con su creación, abrogó la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México publicada en la Gaceta de Gobierno el día 31 de diciembre de 1986 y desde luego eliminó la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles de la Entidad que contemplaban tanto la Ley abrogada, como la propia Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

La exposición de motivos señala que la democracia no sería factible sin la vigencia del estado de derecho, es decir, que debe existir un marco jurídico sólido y estable que permita la convivencia social pacífica y asegure la libertad y la

igualdad de todos los individuos, facilitando su pleno ejercicio. El estado de derecho significa entonces que nadie está por encima del orden jurídico, por lo que al establecer la igualdad se eliminan privilegios y preferencias.

Dentro de este contexto, la modernización del marco jurídico adquiere suma relevancia cuando se trata, como en el presente caso, de leyes que regulan la función de las autoridades encargadas de administrar justicia, por que en ellas se materializa este que es uno de los valores más importantes para la sociedad.

El Código de Procedimientos administrativos consta de tres títulos:

**TITULO PRIMERO**, denominado “De las disposiciones comunes al procedimiento y proceso administrativo”, en donde se establecen las normas aplicables tanto por los órganos de la administración pública estatal y municipal, organismos auxiliares con funciones de autoridad y por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En el mismo título primero, además de las disposiciones generales, se contienen los capítulos relativos a las formalidades procedimentales y procesales, notificaciones y plazos y las pruebas, en donde se admiten todas, sin mas limitación que las que vayan en contra de la moral o las buenas costumbres.

**TITULO SEGUNDO.-** Referente al procedimiento administrativo, en donde se diferencia el **procedimiento administrativo común** que contiene las normas adjetivas aplicables a la mayoría de las actuaciones de la administración pública estatal y municipal, como son su inicio, tramitación y terminación; y el **procedimiento administrativo especial**, que comprende al de ejecución y al recurso administrativo de inconformidad.

**TITULO TERCERO.-** Finalmente, ese título trata del proceso administrativo en sí, llevado a cabo ante un órgano jurisdiccional que es el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado, tocante al juicio contencioso administrativo y el recurso de revisión, cuyas disposiciones sustituyen a las de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México.

Es conveniente anotar que en la iniciativa presentada por el Ejecutivo del Estado, propuso denominar al ordenamiento en estudio **“Código de Procedimiento y Proceso Administrativo del Estado de México”**, sin embargo, el dictamen emitido por las comisiones unidas de Legislación y Administración de Justicia del Congreso Local, determinó modificar la denominación propuesta por considerar que resultaría más explícita, en beneficio del gobernado, así como el ser congruente con las denominaciones de los códigos adjetivos en materia civil y penal de nuestra misma entidad, además de lo accesible que resulta para su manejo tanto para particulares como autoridades. De tal manera que se acordó denominarlo **“Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México”**.

## **6.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA DEL ESTADO DE MEXICO.**

Forma también parte del marco jurídico del procedimiento administrativo, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Estado, de fecha 15 de diciembre de 1989, que se estableció a raíz de la creación de esta Secretaría en el mes de octubre de mismo año, en donde se señala la competencia y organización de la misma para el buen desempeño de sus funciones, por lo que para efectos del presente trabajo y en virtud de que como se mencionó con anterioridad, es la que fija los lineamientos para que funcionalmente sujeten su actuación las Contralorías Internas de la Administración pública Estatal entre las que se encuentra precisamente la de la Secretaría General de

Gobierno, y las Contralorías Municipales, es conveniente hacer referencia de algunos artículos aplicables, como son los siguientes:

Artículo 1o.- Dispone que la Secretaría de la Contraloría, como Dependencia del poder Ejecutivo del Estado, tiene a su cargo las funciones y despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan la Ley Orgánica de la administración Pública del Estado, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y otras leyes, así como los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Gobernador del Estado de México.

Artículo 2o.- Para el ejercicio de las funciones y despacho de los asuntos que le competen, la Secretaria de la Contraloría, contará con las siguientes unidades administrativas:

Secretaría.

Dirección General de Responsabilidades y situación patrimonial.

Dirección general de Control y Auditoría Gubernamental.

Coordinación de Comisarios.

Artículo 8o.- Establece las facultades de la Dirección general de responsabilidades y Situación Patrimonial, señalando que le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Tramitar y resolver las quejas, denuncias e inconformidades que se formulen con motivo de los acuerdos, convenios o contratos celebrados por particulares con las

Dependencias y Organismos auxiliares, y fideicomisos de la Administración pública Estatal. (fracción II)

Llevar el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos recibiendo para ello las declaraciones respectivas e investigar su evolución. (fracción III)

Practicar las investigaciones y ordenar las verificaciones de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios e imponer las sanciones que procedan en relación con la situación patrimonial de los sujetos a sus disposiciones. (fracción V)

Practicar de oficio o en su caso a solicitud de la Dirección General de Control y Auditoría Gubernamental o de la Coordinación de Comisarios, o de otras dependencias u organismos auxiliares y Fideicomisos, las investigaciones que correspondan sobre el incumplimiento por parte de los servidores públicos de las obligaciones a que se refiere la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. (fracción VI)

Imponer las sanciones que competan a la Secretaría de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y demás disposiciones aplicables. (fracción VII)

Presentar las denuncias o querellas que procedan por las probables responsabilidades de orden penal de los servidores públicos, coordinándose en su caso, con la Procuraduría General de Justicia del Estado para la investigación de los hechos que con tal carácter se detectaren por las acciones operativas de la

Secretaría, coadyuvando para los efectos de reparación del daño en los procesos correspondientes. (fracción IX)

Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal, aplicándoles las correcciones que correspondan. (fracción X)

Artículo 9o.- Fija las facultades de la Dirección General de Control y Auditoría Gubernamental, entre ellas:

Turnar los expedientes relativos de las investigaciones de auditorías que hubiere practicado, si de las mismas se detectaren presuntas responsabilidades de los servidores públicos, a la dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial. (fracción V)

Establecer los sistemas y procedimientos a que deba sujetarse la vigilancia de fondos y valores del Estado así como evaluar sus resultados; y ordenar la suspensión en su caso, del servidor público responsable del manejo, custodia o administración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Estado dando aviso a la Secretaría de Finanzas y Planeación. (fracción VII)

Artículo 15.- Trata precisamente de la desconcentración administrativa, al señalar que, para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría de la Contraloría podrá contar con Organos Administrativos Desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y a quienes otorgarán las facultades específicas para resolver sobre ciertas materias dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado. Los acuerdos de desconcentración se publicarán, en su caso en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

**7. ACUERDO DEL EJECUTIVO DEL ESTADO, POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS ORGANOS DE CONTROL INTERNO EN LAS DEPENDENCIAS Y PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL.**

Entre las acciones emprendidas para fortalecer el Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental, se establecen a través del presente Acuerdo, la creación de los Organos Internos o Contralorías Internas en las dependencias de la Administración Pública Central, en fecha 12 de diciembre de 1993, constante de seis artículos y dos transitorios, por lo cual, este acuerdo constituye parte del marco jurídico de actuación en materia disciplinaria, cuyos artículos relativos a continuación se mencionan.

**ARTICULO PRIMERO.-** Se constituyen los órganos de control interno en las dependencias y en la Procuraduría General de Justicia de la Administración Pública Estatal, como instrumentos de control y apoyo de la Secretaría de la Contraloría, en su carácter de órgano coordinador y normativo del Sistema Estatal de Control y Evaluación gubernamental.

**ARTICULO SEGUNDO.-** Los Organos de Control Interno o Contralorías Internas constituyen unidades administrativas dentro de la estructura orgánica de las dependencias y Procuraduría General de Justicia, sus titulares serán designados directamente por el Ejecutivo, y su marco de actuación lo realizaran bajo la coordinación directa y funcional de la Secretaría de la Contraloría dentro del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental, debiendo observar las normas, lineamientos y programas que al efecto emita dicha dependencia.

**ARTICULO TERCERO.-** Las Contralorías Internas u órganos de control interno existentes actualmente en el Sector auxiliar, estarán sujetos a las disposiciones que se establecen en el presente Acuerdo.

Por lo que se refiere la estructura orgánica los órganos de control interno o Contralorías Internas del Sector Auxiliar dependen del titular de la dependencia, organismo auxiliar o fideicomiso que corresponda.

ARTICULO CUARTO.- Corresponde a los órganos de control interno o Contralorías internas en el ámbito de su actuación, el desempeño entre otras, de las siguientes funciones:

I.- Atender y tramitar las quejas y denuncias que se interpongan en contra de los servidores públicos de la dependencia, organismo auxiliar o fideicomiso a que pertenezcan.

II.- Instrumentar los procedimientos administrativos, disciplinarios y resarcitorios e imponer en su caso, las sanciones que correspondan en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

QUINTO.- Las funciones a que se refiere el artículo anterior, podrán ser ejercidas directamente por las Unidades Administrativas competentes de la Secretaría de la Contraloría.

## **CAPITULO TERCERO**

**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE EL  
ORGANO DE CONTROL INTERNO Y DELEGACION  
REGIONAL DE LA SECRETARIA DE LA  
CONTRALORIA ESTATAL**

## **EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE EL ORGANO DE CONTROL INTERNO Y/O DELEGACION REGIONAL DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA ESTATAL.**

Para que la administración pública del Estado cumpla con las demandas sociales y sirva de impulso a la formación de una cultura de control ajustándose a la legalidad, se establece como una premisa fundamental de la Secretaría de la Contraloría la necesidad de contar con mecanismos y sistemas de control, fiscalización y evaluación periódica de los servicios públicos y la función gubernamental, principalmente la conducta desplegada de quienes son los responsables de su operación. Es así que, como se ha hecho mención, se crean las Contralorías Internas del Sector Central como unidades administrativas dentro de la estructura orgánica de cada dependencia, entre las que se encuentra la Contraloría Interna de la Secretaría General de Gobierno, pero todas bajo la coordinación directa y funcional de la Secretaría de la Contraloría, dentro del Sistema Estatal de control y Evaluación Gubernamental, razón por la que el procedimiento seguido ante estas dependencias, como también se ha dicho, es el mismo, puesto que ambas se sujetan al régimen disciplinario establecido en materia de responsabilidades por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y el procedimiento administrativo regulado tanto por esta ley como por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

### **1. DISPOSICIONES GENERALES.**

En el cuerpo del presente trabajo se ha hecho énfasis en que, hasta antes del 9 de marzo de 1997, fecha en que entró en vigor el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, había tenido aplicación supletoria el similar de Procedimientos Civiles vigente en la Entidad, por lo que el Código adjetivo de la materia administrativa fortalece el estado de derecho, al contemplar importantes innovaciones sobre la legalidad de la

función pública, que repercuten tanto a los particulares en la defensa de sus derechos, como a las autoridades en el ejercicio adecuado de sus atribuciones.

En este ordenamiento jurídico se reúnen las disposiciones generales y comunes tanto al procedimiento como al proceso administrativos que se sigue ante las autoridades estatales y municipales, y ante el Tribunal Contencioso Administrativo, respectivamente, en razón de que entre sus instituciones existe similitud, ya que únicamente se diferencian en el órgano que los impulsa y resuelve.

En el Título Segundo del Código de Procedimientos Administrativos se regula el procedimiento administrativo, señalando el cauce o vía legal que deben seguir las actuaciones administrativas de las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal.

De acuerdo a este ordenamiento, se clasifica el procedimiento administrativo en común y especial. En el primero se reúnen las normas adjetivas aplicables a la mayoría de las actuaciones de la administración pública. En el segundo, solo se consideran el procedimiento administrativo de ejecución y el recurso administrativo de inconformidad.

Por lo tanto, las principales disposiciones se refieren básicamente a lo siguiente:

Primeramente, se reúnen y sistematizan las disposiciones sobre el procedimiento administrativo ante las autoridades estatales y municipales y el proceso administrativo ante el Tribunal de los Contencioso Administrativo del Estado que se encontraban dispersas en diversas leyes y reglamentos de naturaleza administrativa y fiscal.

En el propio cuerpo legal y con la eliminación del Código de Procedimientos Civiles, se regulan las normas comunes como lo son las referentes a pruebas, notificaciones, promociones, actuaciones y diversas formalidades que se deben observar durante la secuela procedimental o procesal, según sea el caso.

Una aportación sumamente importante, es que se establece la responsabilidad patrimonial directa de las autoridades de la administración pública, cuando sus servidores públicos, con su actuación ocasionen daños o perjuicios a los particulares. Estos deberán pagarse por las autoridades públicas, las que posteriormente podrán a su vez exigir su reembolso a los directamente responsables.

Se sustituyen los múltiples medios previstos en las leyes y reglamentos de la entidad por los que se pueden impugnar los actos de autoridad, estableciéndose un solo recurso administrativo denominado de inconformidad, el cual se promueve ante las propias autoridades administrativas emisoras de los actos o resoluciones que afecten derechos o intereses.

Cuestión relevante es la reducción de plazos en diversos trámites del juicio administrativo y la eliminación de incidentes en el mismo.

## **2. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS CONTEMPLADOS EN LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.**

La ley de la materia prevé dos tipos de procedimientos administrativos para los servidores públicos que dejan de observar los deberes que tienen como trabajadores del Estado y transgredan las reglas propias de la administración pública,

atendiendo a la naturaleza de la obligación que se vulnera. Estos son por responsabilidad administrativa resarcitoria y disciplinaria.

## **2.1. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA RESARCITORIA.**

Según lo dispuesto en el artículo 72 de la citada Ley de Responsabilidades, se constituye por actos u omisiones en que incurren los servidores públicos por irregularidades en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos del Estado o de los concertados o convenidos con la Federación y los Municipios, traducidos en daños y perjuicios estimables en dinero.

Esta responsabilidad es aplicable a los servidores públicos, al igual que a personas ajenas a la función pública, y de acuerdo al artículo 73 de la ley en estudio, se establecen las siguientes modalidades:

**A).- RESPONSABILIDAD RESARCITORIA DIRECTA.-** Es la responsabilidad subjetiva que se finca a los servidores públicos que de manera personal ejecutan o cometen el acto que causa daños o perjuicios, de donde derivan las irregularidades.

**B).- RESPONSABILIDAD RESARCITORIA SUBSIDIARIA.-** Esta es de tipo objetivo, toda vez que el desempeño de las funciones públicas se lleva a cabo a través de diferentes niveles de empleados, trabajadores, etc., y por lo tanto es la que se finca a los superiores jerárquicos que por la índole de sus funciones omitan la revisión o autoricen los actos irregulares llevados a cabo por los directamente responsables y que tengan bajo su dirección.

**C).- RESPONSABILIDAD RESARCITORIA SOLIDARIA.-** Es la que se finca a los proveedores, contratistas o particulares que por virtud de los actos o contratos que realicen con

el Estado afecten sus recursos económicos, o cuando hayan participado con los servidores públicos en las irregularidades que originen la responsabilidad.

Se establece a través del fincamiento de pliegos preventivos de responsabilidad, con el objeto de reparar, indemnizar o resarcir los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, así como el patrimonio de los Organismos auxiliares y Fideicomisos, fijados en cantidad líquida.

Los responsables garantizaran con el embargo precautorio en forma individual el importe de los pliegos preventivos, a reserva de la calificación o constitución definitiva de la responsabilidad por parte de la Secretaría de la Contraloría, previa substanciación del procedimiento administrativo, que tendrá por objeto confirmar, modificar o cancelar dichos pliegos.

La misma Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios faculta a la Secretaría de la Contraloría para cancelar los créditos derivados del fincamiento de responsabilidades, cuando estas no excedan de doscientas veces el salario mínimo diario vigente en la capital del Estado, por incosteabilidad práctica de cobro. Esto sin perjuicio de la aplicación de sanciones disciplinarias a los que tengan el carácter de servidor público.

## **2.2. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA.**

Este tipo de responsabilidad únicamente es aplicable a quienes tienen la calidad de servidor público y se constituye, como ya se dijo, por los actos u omisiones que traen como consecuencia el incumplimiento de las obligaciones administrativas que tienen señaladas en ejercicio de sus funciones dentro de la administración pública Estatal, Municipal, Poder Judicial y Poder Legislativo.

### 3. INICIACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMUN.

De manera general, y de acuerdo con el artículo 113 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el procedimiento administrativo se inicia de oficio por las autoridades administrativas o a petición de los particulares interesados.

El artículo 45 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios establece la posibilidad de que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Por su parte, el artículo 53 de la misma ley prevé como una obligación, que los servidores públicos denuncien por escrito al órgano de control interno de su dependencia o a la Secretaría, los hechos que a su juicio impliquen incumplimiento de obligaciones de los empleados que tengan bajo su dirección. Obligación que si no es cumplida, los corresponsabiliza con el infractor.

Sin embargo, cuando teniendo conocimiento de hechos que configuren una probable responsabilidad administrativa, no se cuente con elementos de prueba suficientes para sustentarla, también de manera oficiosa, la autoridad instructora deberá abrir un periodo de información previa a efecto de conocer las circunstancias del caso concreto y estar en posibilidad de determinar la conveniencia o no de iniciar el procedimiento

Es pertinente reflexionar en el sentido de que no existe disposición expresa que señale un periodo máximo para agotar esta fase de información previa, como si se hace, a manera de ejemplo, al fijar término para la citación a garantía de audiencia y

para la emisión de la resolución que ponga fin al procedimiento. Situación que consideramos indispensable si tomamos en cuenta que en la práctica, el personal adscrito a la contraloría Interna de la Secretaría General de Gobierno del Estado en no pocas ocasiones se conduce con absoluta negligencia en la atención de los asuntos sometidos a su competencia y con ello también vulnera el código ético a que se encuentra sometido en su calidad de servidor público.

Si bien, la apertura de este periodo de información es una facultad discrecional de la autoridad, no menos cierto es que se llega al extremo de que transcurren lapsos excesivos de tiempo sin que exista actividad encaminada a lograr la aportación de pruebas que hagan sustentable una futura resolución administrativa, por lo tanto, se utiliza como excusa y con ello se incrementa el rezago de por sí existente, con lo cual se demerita su función contralora, pues resulta absurdo e incongruente que teniendo la facultad para sancionar los actos u omisiones de los servidores públicos dependientes de dicha Secretaría, incurran en conductas similares, o lo que es peor, mas reprochables que las desplegadas por aquellos, ya que si se busca la optimización de los servicios públicos, esto no puede lograrse cuando no se predica con el ejemplo, es decir, cuando no se cuenta con la calidad moral e inclusive intelectual para emitir determinaciones que a la postre repercutan en contra de cualquier servidor público si no se ha cumplido estrictamente con las disposiciones legales para hacerlo.

#### **4. PRINCIPIOS JURIDICOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

Especial atención requiere en este apartado el estudio de los principios señalados en el artículo 3o. referentes a la legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe:

**“PRINCIPIO DE LEGALIDAD.-** El procedimiento y proceso administrativo se ajustaran estrictamente a las disposiciones del Código. En este sentido, las autoridades solo pueden hacer, en el terreno procedimental, lo que el ordenamiento les faculta, de conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

**PRINCIPIO DE SENCILLEZ.-** Los trámites de ambas instituciones serán sencillos, desde luego evitando formulismos innecesarios y trámites burocráticos, que en muchos casos complican y retardan la adecuada solución de los asuntos administrativos y fiscales. En el campo procedimental, las autoridades únicamente podrán exigir a los particulares el cumplimiento de los requisitos y formalidades reguladas por el Código.

**PRINCIPIO DE CELERIDAD.-** Los trámites y formalidades del procedimiento y proceso administrativo deberán efectuarse de manera rápida y oportuna, como lo ordena el numeral 17 de la Constitución General de La República, a fin de que se concluyan en el menos tiempo posible, lo que evitará la incertidumbre en los gobernados y permitirá a las autoridades la ejecución adecuada de sus funciones.

**PRINCIPIO DE OFICIOCIDAD.-** El procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio o a petición de parte, en cambio el proceso administrativo solo puede comenzar a solicitud de parte. Una vez iniciada cualquiera de las dos vías, corresponde a las autoridades impulsarlas de oficio hasta su terminación, sin perjuicio de la intervención de las partes interesadas, en razón de que no solo tienden a satisfacer un interés particular, sino fundamentalmente el interés público que radica en el aseguramiento de la legalidad de la actuación administrativa.

**PRINCIPIO DE EFICACIA.-** Las autoridades y particulares deberán cuidar que el procedimiento y proceso

administrativo, alcancen sus finalidades y efectos legales. Por ello, habrán de evitarse los trámites superfluos e inútiles, que obstaculicen o retarden el logro de tales objetivos.

**PRINCIPIO DE PUBLICIDAD.-** Han de ser públicas las actuaciones procedimentales que lleven a cabo las autoridades, salvo que la moral o el interés general requieran que sean secretas. De igual manera, los interesados tienen derecho a la consulta oportuna de los expedientes en que sean partes.

**PRINCIPIO DE GRATUIDAD.-** Según este principio, que también se sustenta en el precepto 17 de la Constitución Federal, es necesario que el procedimiento y proceso administrativo se desarrollen con la menor afectación económica de las partes, especialmente a los gobernados. Consiguientemente, en dichos procedimientos no podrá condenarse el pago de gastos y costas que se hubiesen causado durante su tramitación.

**PRINCIPIO DE BUENA FE.-** Las partes interesadas y las autoridades habrán de conducirse, en las promociones y actuaciones, con toda honradez, transparencia y respeto. El propio lineamiento comprende la exigencia de que las partes actúen con seriedad y buen orden". (19)

## **5. TRAMITACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

La sección segunda del título tercero del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México fija las reglas para la tramitación del procedimiento administrativo, una vez que han sido concluidas las diligencias de investigación que en su caso se hubiesen realizado, para la debida integración del expediente.

---

(19) RUIZ PEREZ, Tomás.- Revista Instituto de Administración Pública del Estado de México, Número 33, Enero-Marzo de 1997, Ensayo, México 1997, Págs. 16 y 17

De suma importancia resulta considerar los aspectos esenciales del debido proceso al proveer el respeto a la garantía de audiencia de los inculpados, en términos del artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, desde luego dándoles la oportunidad de ofrecer pruebas, hacer las alegaciones que a su derecho convengan y a nombrar un defensor, puesto que "El principio de legalidad y el de seguridad jurídica exigen que las actuaciones de la administración pública se produzcan a través de formas que sirvan de garantía a la Administración contra posibles excesos en la motivación o en la tramitación, y de conocimiento previo y exacto de sus posibilidades de defensa". (20)

La citación al presunto responsable deberá hacerse con una anticipación no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, haciéndole saber específicamente la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan y su derecho de defensa, a fin de que pueda prepararla debidamente.

La audiencia deberá desahogarse el día y hora señalados, desde luego con la intervención de los interesados, y si durante el desarrollo surge la necesidad de nuevas diligencias debido a la falta de elementos para resolver o por la aparición de una probable responsabilidad adicional, nuevamente debe citarse al servidor público, en los términos mencionados inicialmente.

Para el mejor desarrollo del procedimiento, la autoridad instructora tiene la facultad de decretar la suspensión temporal de las funciones que lleve a cabo el servidor público, en el supuesto de que éste aún continúe desempeñando el empleo, cargo o comisión.

Esta disposición ha dado pauta a que la

(20) BUENO ARUS, Francisco - *El Procedimiento Sancionador de Funcionario Públicos*, Documentación Administrativa, Número 56-57, AgostoSeptiembrede1962, Madrid, España 1962. Pag 58

autoridad ante quien se tramita el procedimiento, se exceda en sus funciones, pues aún cuando debe fundar y motivar ampliamente su decisión de suspender temporalmente a un probable infractor administrativo, muchas ocasiones resulta mayor la suspensión temporal que la suspensión impuesta como sanción definitiva, esta última que no podrá ser mayor de quince días, como lo establece el artículo 52 fracción I de la Ley de Responsabilidades. Máxime que en su artículo 59 fracción II señala para resolver en definitiva, un término no mayor de treinta días hábiles siguientes a la fecha de conclusión de la audiencia.

Por lo tanto, tomando en cuenta que la suspensión temporal de que se trata, o también llamada suspensión precautoria, puede hacerse efectiva al servidor público aún antes de ser formalmente citado a procedimiento, puede llegarse al absurdo de fijarse de manera indeterminada con los consecuentes perjuicios tanto económicos como laborales del presunto infractor. Es por ello que consideramos debe establecerse esta suspensión por un término no mayor de quince días naturales, tiempo en que sostenemos, pueden practicarse adecuadamente las diligencias que se consideren indispensables, sin vulnerar los intereses de aquél y de esta manera obligar al órgano de control a darle una verdadera celeridad y poner el mayor cuidado a sus actos administrativos, haciendo mas eficiente su función en beneficio de la administración pública.

Lo importante en la tramitación del procedimiento, sin ser demasiado formalista, y aún valiéndose del auxilio de otras autoridades, es preparar el expediente para que la autoridad sancionadora cuente con suficientes elementos de convicción que le permitan emitir una resolución debidamente fundada y motivada.

## 6. FORMALIDADES PROCEDIMENTALES.

El capítulo segundo del título primero del *Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México*, establece las formalidades que deben observarse, una vez que se ha iniciado el procedimiento disciplinario en los términos del artículo 59 fracción I de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Estas disposiciones son igualmente aplicables al proceso administrativo seguido ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

De manera evidente se logra una mejoría en los trámites que se llevan a cabo, estableciéndose formalidades específicas como lo son el que todas las actuaciones y promociones se llevarán a cabo mediante formas escritas y en lengua española. También se señalan los días y horas hábiles, que lo serán de las nueve a las veinte horas, todos los días del año, con exclusión de los sábados, domingos y los señalados en el calendario oficial. En este punto, es conveniente aclarar que se refiere única y exclusivamente a las actuaciones dentro de procedimiento. Por el contrario, las funciones propias del órgano de control, como lo son la supervisión, fiscalización y recepción de quejas o denuncias que motivan la actividad procedimental, si pueden realizarse todos los días del año sin excepción y a cualquier hora, ya que muchas de las dependencias sujetas a tales actividades desempeñan sus funciones públicas de manera permanente, como lo son, a manera de ejemplo, en tratándose de la Contraloría Interna de la Secretaría General de Gobierno del Estado de México, el personal de la Dirección General de Seguridad Pública y tránsito, de Prevención y Readaptación Social, eventualmente del Registro Civil, etc.

Especial atención requiere el análisis del artículo 16 del *Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México*, que prohíbe la caducidad por falta de actividad de particulares, autoridades administrativas o Tribunal en un determinado tiempo, sustentando tal disposición en que es

congruente con el interés público y la seguridad jurídica.

Si bien, el interés público se ha manifestado como el objetivo de observancia principal, no menos cierto es que, como menciona el tratadista Jesús González Pérez, refiriéndose a Serrano Guirado "Esta finalidad, por su fundamento, mantiene hoy, y por las razones señaladas, toda su vigencia. Lo que sucede, además, es que en la hora presente debe preocupar también a los poderes públicos la otra faceta a que responde el procedimiento, es decir, el interés público concretado en la legalidad y en el acierto de las resoluciones administrativas". (21)

Una vez que de oficio o a instancia de persona interesada, se ha formulado una pretensión fundada en derecho, conlleva el correlativo deber del órgano administrativo de dictar la resolución que proceda conforme a derecho. Por lo que, en aplicación del principio de oficialidad, impulsará el procedimiento en todos sus trámites, y ordenará los actos de instrucción adecuados, tal y como lo dispone el artículo 124 del Código Adjetivo de la materia. Por otro lado, el principio de seguridad jurídica no permite dejar abandonado el expediente, con la incertidumbre que ocasiona. Y aún más, el principio de igualdad ante la ley obliga a que los procedimientos se tramiten siguiendo un orden riguroso de incoación.

De esta manera, llegamos a la conclusión de que el procedimiento administrativo se rige por el principio *inquisitivo*. Por lo tanto, su cauce formal no puede abandonarse a los interesados, sino que debe ser rígido y ordenado por el órgano administrativo, pues resulta incompatible con la esencia de la función administrativa que no esté en sus propias manos la marcha del procedimiento, toda vez que estrictamente no se reconoce a los particulares legitimación para poner en marcha el procedimiento

---

(21) GONZALEZ PEREZ, Jesús - Procedimiento Administrativo Federal, Segunda edición ampliada, Editorial Porrúa, S.A. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1997. Pág 3

administrativo, sino únicamente la posibilidad de queja o denuncia y aportación de los medios de prueba de que disponga, con lo que acaba su intervención .

En este entendido, resulta absurdo que el procedimiento se paralice por causas imputables al interesado, pues el único supuesto para que así resulte, debe ser el contenido en el artículo 119 en relación con el 114 párrafo segundo del Código de Procedimientos Administrativos en estudio, es decir, antes de iniciar formalmente un procedimiento disciplinario, al determinar la conveniencia o no de tramitarlo, en donde, desde luego, es *indispensable que el particular interesado aporte datos para conocer las circunstancias del caso concreto e incluso las pruebas de que disponga*. Para que la autoridad pueda hacer cumplir tal requerimiento cuando así lo determine, puede valerse de medios de apremio y medidas disciplinarias, por lo tanto, no hay excusa para dejar abierto un expediente de manera indefinida imputándosele al particular interesado, mucho menos cuando tiene la obligación de continuar de manera oficiosa con los trámites procedimentales, pues al prever una fase de investigación previa y determinada la conveniencia de fincar probable responsabilidad a un servidor público se entiende que existen al menos, mínimos indicios racionales de responsabilidad que permiten poner en movimiento la *maquina represiva*. Desafortunadamente, es una realidad que para impulsar el procedimiento administrativo, se hace imprescindible la insistencia del interesado ante el órgano de control.

Entendida la caducidad como la pérdida del ejercicio de un derecho por el simple transcurso del tiempo, compartiendo la opinión doctrinal del autor Jesús González Pérez, proponemos que se admita la figura jurídica de la caducidad en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, de igual manera como lo contemplan la Ley Federal de Procedimientos Administrativos en su artículo 60 párrafo tercero y la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal en el artículo 93 fracción I, que prevén la caducidad del procedimiento administrativo

en los plazos de treinta días y tres meses, respectivamente, *contados a partir de la última actuación administrativa.*

Esta posición también la comparten los tratadistas Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán Salvatti y Francisco Javier Venegas Huerta, cuando al referirse al principio de oficiosidad, mencionan que "El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a solicitud de parte interesada y, concretamente se establece que el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites, sin necesidad del impulso de los particulares, para llegar a una decisión final, obligando a la administración pública, por el interés público en juego, a desplegar por sí misma toda la actividad que sea necesaria para dar adecuada satisfacción a ese interés, sin perjuicio de que si el obstáculo de la continuación del procedimiento es ocasionado por causas imputables al interesado, **podrá ser declarado caduco el procedimiento**". (22)

Es frecuente que una vez que se ha tenido conocimiento de alguna probable responsabilidad administrativa o iniciado el procedimiento administrativo, el órgano de control muestre la mas absoluta pasividad, eternizando los trámites y en no pocas ocasiones quedando olvidados los expedientes en algún cajón del escritorio de un también servidor público negligente.

Como la modernidad administrativa trata de buscar permanentemente medios que hagan más eficaces sus tareas, frente a las actitudes analizadas y para impedir actuaciones indefinidas, no existe mas que establecer un plazo breve para que automáticamente opere la caducidad, que proponemos sea de treinta días naturales, contados a partir de la última actuación una vez incoado el procedimiento, mandándose a archivar sin más tramite las actuaciones. En el entendido de que si aún no ha

---

(22) ACOSTA ROMERO, Miguel, et al - Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Tercera edición, Editorial Porrúa, S. A , México 1997, Pág 225

prescrito la facultad para sancionar, podrá abrirse un nuevo expediente por los mismos hechos.

Esta disposición haría más eficaces los sistemas de justicia administrativa, al eliminar la lentitud desesperante del personal encargado de su aplicación, pues son los más obligados a ajustar su actuación como servidores públicos a los principios de legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que irónicamente exigen de los sujetos de procedimiento. También se evitaría el abrumador número de litigios ante el Tribunal Contencioso Administrativo y se anularía la terquedad, la arbitrariedad, la falta de preparación y en algunos casos la mala fe de los titulares y del personal del órgano de control interno.

Desde luego, también se debe hacer efectivo el artículo 2 del Código de Procedimientos Administrativos que dispone: "El incumplimiento de las disposiciones previstas en este Código dará lugar a la responsabilidad de los servidores públicos, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios", ya que de acuerdo a la exposición de motivos se estableció con el fin de reafirmar el principio que exige de todos los servidores públicos el acatamiento de la ley.

## **7. NOTIFICACIONES Y PLAZOS.**

Para que el procedimiento administrativo esté debidamente encauzado, son sumamente importantes los actos de comunicación, especialmente las notificaciones y los actos de intimación, cuyo objeto es la imposición de una conducta. Para ello es necesario notificar este acto de intimación, por lo que este siempre va unido a un acto de comunicación.

Para que las notificaciones, entendidas como el acto jurídico formal por medio del cual la autoridad hace saber un proveído o determinación, surtan sus efectos legales deben reunir dos tipos de requisitos: *Subjetivos y objetivos.*

Los primeros, referentes a que el órgano administrativo que la emite debe ser competente para la instrucción del procedimiento. Y que la notificación deberá hacerse al sujeto pasivo, que es el destinatario del acto, ya sea el directamente interesado, un tercero, como en el caso de un perito o una persona totalmente ajena, en los casos en que las notificaciones no se lleven a cabo directamente con la persona a quienes van dirigidas.

Los segundos requisitos son encaminados a que *las notificaciones deben contener el texto íntegro del acto*, no solamente la decisión, ya que en este último supuesto se considera nula, inclusive se deben comunicar los recursos que en su caso procedan, el órgano ante el que han de interponerse, así como el plazo para ello.

De acuerdo con el artículo 24 del Código de Procedimientos Administrativos, las notificaciones deberán efectuarse, a mas tardar, al día siguiente al de la emisión del acto. Sin embargo, las realizadas fuera de plazo no serán inválidas ya que producirán todos sus efectos legales. Pero el retraso dará lugar a la *responsabilidad del encargado de practicarla.*

Ahora bien, en congruencia con los principios de celeridad y eficacia, el artículo 25 del mismo Código Adjetivo, admite cualquier medio para llevara cabo la notificación, aunque desde luego, es más recomendable hacerla de manera personal.

Una notificación bien practicada trae como resultado una pronta decisión del procedimiento administrativo puesto que todos los interesados se manifiestan sabedores de los

actos llevados a cabo por el órgano de control en el procedimiento administrativo. Lo contrario, es decir una notificación defectuosa conduce al alargamiento de los mismos y en el entendido de que, en el caso específico del desahogo de una prueba testimonial se considere indispensable la presencia de la persona que haya tenido conocimiento de los hechos debatidos a través de cualquiera de sus sentidos, debe ponerse especial cuidado en su notificación para que acuda ante la dependencia de que se trate, toda vez que en infinidad de ocasiones, su presentación no puede hacerse por el oferente de la prueba, como lo es el caso de las supervisiones que en ejercicio de sus funciones realiza la Contraloría Interna de la Secretaría General de Gobierno a personal de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, ya que las declaraciones iniciales son recabadas sin la presencia de los probables responsables, y el solo dato del citado con que cuentan es su nombre y domicilio contenido en las actas administrativas, único requisito exigible para proceder a su citación. No obstante ello un gran número de testigos residen fuera del Municipio en donde se ubican las oficinas y aún del territorio estatal y no por ello debe dejar de desahogarse puesto que es un elemento indispensable para la decisión del asunto.

Así, por cuestión práctica la notificación se realiza a través de correo certificado, adoptándose la posición de que se tome como fecha en que surte sus efectos, la contenida en el acuse de recibido en la oficina de correos, lo cual resulta aberrante y arbitrario, por que las mas de las veces, la persona a quien va dirigida la notificación se entera con posterioridad a la fecha en que fue requerido y ello resta valor a su declaración inicial. Al respecto, debe concluirse que la notificación se considera bien hecha partir de la fecha de recepción del **destinatario**, no de la oficina de correos, es decir "por mensajero, correo certificado, con acuse de recibo, telefax o cualquier otro medio por el que se pueda comprobar fehacientemente la recepción". (23)

Consecuentemente se debe buscar por todos los medios poner en conocimiento del interesado el mandamiento de autoridad para hacer efectivas las garantías del gobernado. Por lo que se propone adicionar el artículo 28 fracción II del Código procesal de la materia señalando, hasta que se reciban por su destinatario.

En relación a los plazos, cuando no se establezca alguno para la práctica de diligencias o para el ejercicio de un derecho, se tendrá el de tres días y una vez transcurridos los fijados a las partes, se tendrá por perdido el derecho que dentro de ellos debió ejercitarse, es decir se actualiza la figura jurídica de la preclusión, sin necesidad de declaratoria en tal sentido.

Los plazos correrán desde el día hábil siguiente al en que surta efectos la notificación y se incluirán en ellos el día del vencimiento. Los fijados en días lo serán hábiles. Los señalados en años o meses y en los que se fije una fecha determinada para su extinción, se computaran comprendiendo días inhábiles. Los señalados en horas y los relativos al cumplimiento del acuerdo de suspensión del acto impugnado, se contarán de momento a momento.

La única excepción a lo anterior se contiene en el artículo 68 párrafo primero de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que dispone que "La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución e inhabilitación surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público".

## **8. LAS PRUEBAS Y MEDIOS DE PRUEBA.**

La parte medular de todo procedimiento o proceso radica precisamente en los medios que la autoridad perciba

o le sean allegados para adoptar una decisión justa que ponga fin a la controversia, por lo que, antes de entrar al estudio de las pruebas en la presente tesis, el ponente estima necesario transcribir algunos de los conceptos que han dado diversos tratadistas de la materia procesal.

Para Escriche, por prueba debe entenderse: "La averiguación que se hace en un juicio de una cosa que es dudosa; o bien, el medio con que se muestra y se hace patente la verdad o falsedad de una cosa". (24)

Para Laurent, se entiende como: "La demostración legal de la verdad de un hecho". (25)

La instrucción del procedimiento administrativo tiende a proporcionar los elementos necesarios para que pueda emitirse una resolución. El artículo 33 del Código Procesal Administrativo establece la fórmula de que las autoridades administrativas o el tribunal podrán decretar en todo tiempo, la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, o bien acordar la exhibición o desahogo de pruebas, siempre que se estimen necesarias y conducentes para el conocimiento de la verdad.

La presunción de inocencia, garantía elemental en todo derecho sancionador, sea penal o administrativo, impone al órgano administrativo la carga de probar de modo inequívoco los hechos determinantes de la procedencia de la sanción. De tal manera que, el principio general en el procedimiento disciplinario en materia de pruebas, se consagra en el artículo 34 del citado cuerpo legal que impone a la autoridad probar los hechos que motiven sus actos administrativos, Sin embargo, también compete a los

---

(24) MATEOS ALARCON, Manuel.- *Estudios Sobre las Pruebas en Materia Civil y Mercantil*, Primera edición, Editorial Vda. de CH Bouret, París, Francia 1965, Pág. 8

(25) *Ibidem* Pág 9

interesados en el procedimiento, como una forma de manifestación de su derecho de defensa.

La actividad probatoria debe constreñirse a circunstancias que sean relevantes para la decisión del procedimiento y sobre las que exista disconformidad respecto de los hechos. Por ello, es necesario señalar la distinción entre los denominados procedimientos lineales y procedimientos triangulares.

**A.- PROCEDIMIENTOS LINEALES.-** En estos solo se da una relación jurídica entre la administración y el interesado. Normalmente son los llevados a cabo cuando la autoridad, en ejercicio de sus funciones contraloras detecta irregularidades cometidas por los servidores públicos y debe aportar todos los elementos probatorios a su alcance.

**B.- PROCEDIMIENTOS TRIANGULARES.-** Aquí, la administración incide como tercero entre interesados que mantienen posiciones contrapuestas, como lo es el caso de quejas o denuncias en que el formulante debe aportar las pruebas de que disponga para acreditar los hechos que pone en conocimiento, inclusive para reclamar el pago de daños y perjuicios a la dependencia a que se encuentre adscrito el servidor público responsable.

Para Florian, el objeto de la prueba es "Aquello sobre lo que el juez debe adquirir el conocimiento necesario para resolver la cuestión sometida a su examen". (26)

Actualmente no existe limitación taxativa para aceptar algún elemento de prueba, con tal que no ataque a la moral o a las buenas costumbres y con la excepción de que no se admitirá la confesional de las autoridades administrativas mediante absolución de posiciones.

(26) Enciclopedia Jurídica Omeba - Tomo XXIII, Editorial Driskill, S A., Buenos Aires, Argentina, Edición 1976, Pág. 779

Por medios de prueba debe entenderse como "Las personas o los objetos que hacen posible o comunican tal percepción". (27) Es todo aquel elemento que sirve de una u otra manera para convencer al juzgador de la existencia o inexistencia de un dato.

Doctrinalmente se han adoptado dos sistemas para determinar que medios deben adoptarse, y son:

**A.- EL SISTEMA LEGAL.-** El cual establece que únicamente deben aceptarse los medios probatorios que la ley enumera de manera limitativa. Y

**B.- EL SISTEMA LOGICO.-** Que acepta todos aquellos medios probatorios que puedan aportar conocimiento.

En la materia que nos ocupa no existe limitación alguna puesto que se encuentran contemplados todos los medios disponibles de que puede valerse la autoridad para llegar a la verdad de los hechos.

Aún cuando el Código de procedimientos Administrativos del Estado de México se encuentra a la vanguardia en esta materia, en relación con las legislaciones de otras entidades federativas, es obscuro en cuanto a la exhibición del pliego de posiciones cuando se ofrezca la prueba confesional, pues aunque habla de la apertura del pliego y la calificación de las que se formulen, no señala en que momento, este debe exhibirse, con lo que deja abierta la posibilidad de que pueda hacerse en cualquier momento con el consiguiente retraso procedimental o procesal, según sea el caso, no obstante que el artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en relación con el 129 del referido Código disponen que la garantía otorgada a un probable infractor administrativo se

(27) *Ibidem*, Pág. 784

desahogará en una sola audiencia. En base a ello, debiera desecharse en el momento mismo del acuerdo si no se exhibe el pliego de posiciones. Sin embargo, a fin de no dejarlo en estado de indefensión, nos parece correcto adoptar el tratamiento que le da el Código de Procedimientos Civiles de la entidad en su artículo 289 que señala: "No se procederá a citar para absolver posiciones, sino después de haber sido presentado el pliego que las contenga..." De esta manera, en caso de omitirse su presentación en el desahogo de la garantía de audiencia, la autoridad instructora debe prevenir al oferente para que lo haga en un término de tres días, bajo el apercibimiento de que en caso contrario, se declarará desierta con todas las consecuencias legales que ello implica.

## **9. VALORACION DE LA PRUEBA.**

Tradicionalmente, para poder determinar el valor de las pruebas, se han adoptado diferentes sistemas, a saber:

**A.- LA PRUEBA TASADA.-** Este sistema, históricamente es el llamado "de las pruebas legales", en donde la autoridad resuelve conforme a un criterio legal preestablecido, señalando el grado de eficacia que se debe atribuir a determinado medio probatorio, prescindiendo de su criterio personal.

**B.- SISTEMA DE LA LIBRE APRECIACION DE LA PRUEBA.-** Aquí se fundamentó el principio de la verdad material. No es la ley, sino el juzgador quien fija el valor de las pruebas según su libre estimación, mas no debe entenderse con esto que lo hace a su capricho, pues forzosamente se le impone la obligación de fundamentar las razones en las cuales se apoya para otorgarles dicho valor.

**C.- EL SISTEMA MIXTO.-** Conjuga a los dos sistemas anteriores, en donde el valor que le da a algunas pruebas

está predeterminado por la ley, y en otras es el encargado de resolver quien les otorga el valor que según su libre apreciación les corresponde.

Como en todas las materias, en la administrativa, al momento de agotar el procedimiento es cuando se tiene ante si las pruebas que integran el expediente, las cuales deben ponerse unas frente a las otras para valorarlas adecuadamente, adoptando el sistema mixto de valoración, pero más inclinado al libre. Desde luego, aplicando las reglas de la lógica y de la sana crítica.

En el procedimiento disciplinario se valoran según el sistema tasado o legal, las siguientes pruebas:

A.- Confesión expresa.

B.- Documentos públicos.

Es innegable que la instrumental de actuaciones y la presunción legal contenida en el artículo 34 del Código Procesal Administrativo deben ser valoradas de acuerdo a este sistema, sin embargo existe omisión al respecto, por lo que se propone adicionar la sección décima del capítulo cuarto.

El sistema libre se adopta cuando se valoran con un criterio lógico las siguientes probanzas:

A.- Confesión ficta.

B.- Testimonial.

C.- Pericial.

D.- Documental Privada.

E.- Inspección.

F.- Todos los elementos aportados por la ciencia, técnica o arte. Y

G.- Presuncional.

En nuestra opinión, debe ponerse más en práctica la prueba presuncional humana por la Contraloría Interna de la Secretaría General de Gobierno y por todas las demás que desempeñan la misma función de órgano de control, partiendo de datos que se encuentren debidamente acreditados para llegar a los que se buscan, tomando en cuenta que, una de las principales causas de responsabilidad administrativa es la corrupción en su modalidad de extorsión, y esta pocas veces se hace a la vista de todos, pues se busca el lugar y el momento preciso para llevarla a cabo, normalmente sin que se puedan tomar evidencias y por ello es mas difícil que se acredite la conducta. Sin embargo “Es un hecho tan evidente de que la corrupción está tan diseminada y que es tan devastadora para la economía y la sociedad, que se ha convertido en algo imposible de ignorar”. (28)

Considerando lo anterior, si los responsables de los órganos de control interno hicieran un uso más frecuente del raciocinio a través de la inducción o deducción, no quedarían impunes tantos actos reprochables y se sancionaría a los verdaderos responsables, o se abstendría a quienes no lo son, pues como sostiene Manzini “Hoy, a diferencia de los tiempos en que estaba en vigor el sistema de las pruebas legales, no solo son admisibles los medios de prueba que la ley prevé expresamente, sino también de ordinario, todos los que aparecen capaces de hacer conseguir la certeza al caso concreto”. (29)

(28) KLITGAARD, Robert.- Controlando la Corrupción, Primera edición, Fundación Hanns Seidel, Editorial Quipus, La Paz, Bolivia 1990, Pág 9

(29) Op Cit , Pág. 785

Similar al ámbito penal, en materia administrativa la prueba debe reunir las siguientes características:

“Es histórica, por que nos hace entrar al conocimiento de lo que fue, de lo que modificó el bien jurídico del sujeto pasivo.

Es representativa, por que representa o actualiza el pasado.

Es substancial, por que no tiene otro objeto que el descubrimiento de la verdad sobre una imputación.

Es racional, por que gracias a la razón se descubren las relaciones que unen al efecto con sus causas.

Es subjetiva, por que es el resultado de un trabajo crítico y reflexivo de cada investigador”. (30)

## 10. TERMINACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

De acuerdo con el artículo 132 del Código de Procedimientos Administrativos, existen diversas formas de terminación del procedimiento, sin embargo, para efectos del presente trabajo, únicamente nos interesan las señaladas en las fracciones I y III, referentes al Desistimiento y Resolución expresa, respectivamente. La primera como una forma anormal de terminación, y la segunda de manera normal.

El procedimiento administrativo **termina normalmente** por el acto que decide la cuestión planteada, es

decir, la resolución administrativa, considerada como el acto definitivo por excelencia, en cuanto que a través de ella se realiza propiamente la función administrativa. A diferencia de los simples actos de trámite que integran el procedimiento y que constituyen presupuestos de la resolución. De tal manera que la característica específica es precisamente su contenido, ya que la resolución no se trata de un simple acto de trámite, sino de la decisión misma del procedimiento.

Como requisito objetivo la resolución debe dictarse por el órgano competente ante el que se incoe el procedimiento, y en el supuesto de ser incompetente, deberá remitir las actuaciones al que si lo sea.

También existe un requisito objetivo específico de la resolución, que es la congruencia, es decir, que se debe decidir el asunto única y exclusivamente por lo que se hubiese debatido, probado y alegado, sin que el órgano administrativo pueda ir más allá, ya que en este supuesto violaría tal principio.

Además de los requisitos generales, el Código adjetivo de la materia exige que las resoluciones cumplan con un requisito especial de forma, que es la motivación y fundamentación, es decir, la exigencia de hacer públicas las razones de hecho y de derecho que se consideren para sustentar la determinación final.

Esta terminación normal del procedimiento puede resolver sobre la inexistencia de responsabilidad administrativa, cuando no se comprueben las infracciones atribuidas a los servidores públicos, o cuando no se acredite con los medios probatorios que obren en autos que estos hayan incurrido en alguna de las causales de infracción contempladas en el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y municipios.

En caso contrario, se podrá imponer alguna de las sanciones contempladas en el artículo 49 de la citada Ley de Responsabilidades, consistentes en:

I.- Amonestación.

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión.

III.- Destitución del empleo, cargo o comisión.

IV.- Sanción económica.

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Las sanciones señaladas en las fracciones I, II, III y V se determinan de manera discrecional por el órgano de control interno, con la salvedad de que la última, dada su gravedad y trascendencia, únicamente podrá ser aplicada por la Secretaría de la Contraloría, a través de su Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

Estas sanciones se imponen tomando en consideración las circunstancias establecidas en el artículo 137 del código de procedimientos Administrativos, que sirven como atenuantes o agravantes de la responsabilidad.

A pesar de que la ley de Responsabilidades y el Código Procesal de la materia pretenden lograr un equilibrio entre los actos del poder público frente a los gobernados, da la impresión de ser lo contrario, toda vez que en tratándose de sanciones económicas, limita la facultad sancionadora al establecer distinguos que favorecen a los servidores públicos que se hacen acreedores a este tipo de sanción, con el resto de los infractores.

En efecto, el artículo 51 de la ley sustantiva señala que cuando se trate de beneficios obtenidos, o por daños o perjuicios causados, por incumplimiento de obligaciones, se aplicarán dos tantos de los beneficios obtenidos y de los daños y perjuicios causados. Por su parte, el artículo 69, señala el mismo porcentaje de sanción cuando de manera espontánea se confiesa la responsabilidad y a esta confesión se le otorga pleno valor probatorio, salvo el caso de causación de daños y perjuicios a la Hacienda Pública, cuya sanción deberá ser suficiente para indemnizar o resarcir los daños y perjuicios causados.

No obstante que en todo caso deberán restituirse los bienes o productos percibidos con motivo de la infracción, como se observa, se concede mayor privilegio a los intereses del estado cuando estos se ven afectados, sin considerar que de acuerdo a la presunción de solvencia económica de que goza, proporcionalmente es menor el impacto que le produce, en comparación con los daños y perjuicios ocasionados a un particular, sobre todo cuando drásticamente se ve disminuida su capacidad económica.

Ahora bien, es mas grave y por lo tanto más conveniente suprimir este tipo de conductas que otras que se sancionan sin el beneficio de la reducción de la sanción cuando se confiesan espontáneamente, tal es el caso de la omisión de manifestación de bienes en los plazos previstos en el artículo 80 de la misma Ley de responsabilidades, que aún cuando trae como consecuencia una sanción de tipo económico, no admite el beneficio de la confesión, aún considerando que esta responsabilidad es mucho menos grave que la cometida por quienes hacen uso en provecho propio del los recursos económicos que manejan o administran, máxime que normalmente son actualizadas por personas que cuentan con un mayor nivel intelectual, lo que les permite que se les confíe el manejo de fondos y recursos económicos públicos. Por lo tanto, debía ser mayor la sanción impuesta para evitar que lucren con ello.

Aún más, se llega al extremo de que a la autoridad instructora se le confiera la facultad de abstenerse de sancionar por una sola vez al infractor, cuando el daño causado no exceda de doscientas veces el salario mínimo diario vigente en la capital del Estado. Siendo absurdo que en este supuesto pueda considerarse que los hechos no revistan gravedad ni constituyan delito, ya que se trata del salario que una persona común y corriente percibiría en poco más de medio año de trabajo, y en base a esta comparación, sería una razón más que suficiente para considerar la infracción sumamente grave y por ello sancionar de manera ejemplar a fin de evitar su repetición y mal ejemplo. Así, por el simple hecho de lucrar o causar daños y perjuicios en el desempeño de funciones públicas, tal conducta es tipificada como un ilícito.

En todo caso, como en toda resolución administrativa que imponga sanción, deben considerarse como atenuantes o agravantes, las circunstancias establecidas en el artículo 137 del Código de Procedimientos Administrativos, a todos los infractores, sin distinción alguna. En base a estas breves consideraciones, tomando en cuenta que en materia administrativa se sanciona la conducta u omisión, independientemente de la intención o no del responsable, a fin de eficientar las tareas públicas se debe suprimir la abstención de sancionar y establecer privilegios cuando el resultado sea una sanción económica. Al respecto, el Doctor en Derecho Francisco Javier Osornio Corres sostiene que "La reforma constitucional de 1982 considera que la ley no debe establecer distingos de ninguna especie y que deben estar sujetos a responsabilidades, en el desempeño de una función, cargo o comisión, en igualdad de condiciones, todas aquellas personas que participan del ejercicio de la función pública" Y por su parte, el también Doctor en Derecho Luis J. Molina Piñeiro considera que "el esquema es sumamente injusto, ya que prevé sanciones demasiado leves con relación a la peligrosidad y responsabilidad que entrañan las conductas inmorales de aquellas personas a quienes, estando confiada por la sociedad la salvaguarda de su orden y la administración de sus recursos, pervierten sus obligaciones

aprovechando su función para satisfacer intereses personales. . .Se trata de prevenir que el comportamiento corrupto sea un aliciente económico, estableciendo la certidumbre jurídica de que la *corrupción del servicio público debe implicar sanciones con costos superiores al lucro obtenido*. Es inaceptable dar igual tratamiento a aquellos servidores públicos que incurren en actos, si bien inmorales, de poca trascendencia para los intereses del pueblo, que aquellos que teniendo a su cargo las mas altas responsabilidades las abandonan para provecho propio". (31)

**La terminación anormal del procedimiento,** se da cuando no llega a dictarse la resolución definitiva por que sobrevenga algún acontecimiento que lo impida. Tienen en común que son hechos que producen efectos jurídicos, considerados en diferente categoría: **Los simples hechos**, aún cuando se dan en la realidad, ocurren sin la voluntad del hombre, por ejemplo, la muerte del inculpado, con lo que se extingue el procedimiento; y **los actos humanos**, en donde si interviene esta voluntad, de tal manera que nos encontramos en presencia de verdaderos actos jurídicos, que pueden ser unilaterales, como el desistimiento; o bilaterales, como el convenio entre los particulares y las autoridades administrativas.

Los efectos del desistimiento son puramente procedimentales, es decir, se reduce a una renuncia a la instancia o petición deducida y a los efectos derivados de ellas, que no son otros que la existencia de un procedimiento en el que la administración ha de pronunciarse. Esta figura jurídica es válidamente aceptable dentro de un proceso jurisdiccional ante el Tribunal Contencioso Administrativo. Más no lo consideramos apropiado en el procedimiento disciplinario llevado a cabo por un órgano de control interno, ya que al tutelar el interés público, no puede dejarse a la voluntad del afectado o denunciante, la facultad de decidir o no el fondo del asunto, mediante resolución expresa.

(31) PEREZNIETO CASTRO, Leonel - Compilador, Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, Hacia un Nuevo Derecho Constitucional, Primera edición, Editorial Porrúa, S. A , México 1987, Págs 30 y 63

## **CAPITULO CUARTO**

### **RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD ANTE LA AUTORIDAD QUE EMITE EL ACTO**

## **RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD ANTE LA AUTORIDAD QUE EMITE EL ACTO.**

La complejidad de las relaciones entre gobernantes y gobernados exige una administración que se desarrolle dentro de un marco de derecho, por lo tanto la propia ley prevé la posibilidad de errores en la actuación de aquellos, con la consiguiente lesión a los derechos de estos, es así que se establecen mecanismos e instrumentos jurídicos que obliguen a las autoridades a restablecer el orden jurídico cuando se ha cometido una ilegalidad, ya que ante todo siempre debe prevalecer el interés general.

Una de las características esenciales de las resoluciones administrativas es su ejecutividad para que puedan ser efectivas, por tal razón surten efectos a partir del momento mismo en que el órgano de control interno lleva a cabo su notificación. De tal manera que esta puede ser susceptible de impugnación mediante el recurso administrativo de inconformidad, que se promueve ante la misma autoridad; o ante la autoridad jurisdiccional a través del juicio administrativo, siendo opcional su interposición. Para los fines del presente trabajo solo nos ocuparemos del primero.

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela señala que “El recurso es un medio jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo o modificarlo, mediante un nuevo análisis que genera la prolongación de la instancia en la cual se interpone, conservando o manteniendo de esta, en su substanciación los mismos elementos teleológicos modificadores del acto atacado”.

Sin embargo, entendido el recurso como un medio de defensa frente a un agravio, es evidente que quien lo interpone siempre lo hace con el propósito de buscar la revocación o

modificación del acto impugnado, nunca su confirmación, pues eso va en contra del espíritu de la interposición del recurso, o sea, impugnar una resolución agravante, y si bien es cierto, en términos generales concluye en revocación, modificación o confirmación, esto es “desde el punto de vista jurídico y conceptual de derecho objetivo, que difiere del concepto teleológico del recurso, el cual se refiere a la oportunidad que tienen los interesados de defenderse de las resoluciones que los agravan”. (32)

Uno de los defectos más notables había sido el de la caótica regulación de los recursos administrativos, por lo que en sustitución de los múltiples medios de impugnación que se encontraban previstos en veintitrés leyes locales, ciento veintidós bandos municipales y múltiples reglamentos estatales y municipales, que hacían difícil el acceso a la defensa de los gobernados ante la administración pública, en el Código de Procedimientos Administrativos se regula uno solo denominado Recurso Administrativo de Inconformidad, que se puede hacer valer en contra de los actos que lleven a cabo diversas autoridades o resoluciones administrativas que afecten sus derechos o intereses.

## **1. CONTRA QUE ACTOS PROCEDE EL RECURSO.**

Es conveniente señalar que como todo sistema jurídico, el de responsabilidades de los servidores públicos no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación. Es así que, de acuerdo con el artículo 186, procede en contra de las resoluciones administrativas y fiscales que dicten ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este

(32) TREVIÑO GARZA, Adolfo J. - Tratado de Derecho Contencioso Administrativo. Primera Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1997, Pag. 222

último caso cuando trasciendan al sentido de la resolución y que afecten derechos de los sujetos de procedimiento.

El recurso no es admisible frente a actos de trámite, toda vez que la oposición a estos en un procedimiento administrativo deberá alegarse por los interesados durante dicho procedimiento para su consideración en la resolución que ponga fin al mismo. En todo caso, la oposición a tales actos de trámite se hará valer al impugnar la resolución definitiva.

## **2. TERMINO PARA SU INTERPOSICION.**

De acuerdo con el artículo 188 del Código de Procedimientos Administrativos, el escrito de interposición del recurso habrá de presentarse ante la autoridad administrativa competente o ante la que emitió o ejecutó el acto controvertido, dentro del plazo de quince días hábiles siguientes al en que surta efectos su notificación.

Al tratarse de plazo fijado en días, debe estarse a lo ordenado en el artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios que señala que la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme, se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación surtirán sus efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

Esto significa que el término de quince días empieza a correr a partir del día siguiente hábil al acto de la notificación, ya que esta surte sus efectos desde el mismo momento, no al día siguiente como normalmente ocurre en cualquier otro tipo de actuación que tenga que ser hecha del conocimiento del interesado.

### 3. REQUISITOS PARA SU TRAMITACION.

El escrito de interposición del recurso administrativo de inconformidad, para que sea admitido, deberá llenar los siguientes requisitos formales:

- I.- El nombre y domicilio del recurrente para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre.
- II.- La resolución impugnada.
- III. El nombre y domicilio del tercer interesado, si lo hubiere. Para efectos del recurso, tienen el carácter de particulares las personas afectadas en sus intereses jurídicos o legítimos por actos y resoluciones reclamados incluyendo a los servidores públicos que se les atribuya alguna causal de responsabilidad administrativa y los integrantes de los cuerpos de seguridad pública que sean molestados en sus derechos e intereses, en términos de las leyes aplicables.
- IV.- Las pretensiones que se deducen.
- V.- La fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado.
- VI.- Los hechos que sustenten la impugnación del recurrente.
- VII.- Las disposiciones legales violadas, de ser posible.
- VIII.- Las pruebas que se ofrezcan; y
- IX.- La suspensión del acto impugnado, en su caso.

En el mismo escrito, el recurrente deberá adjuntar el documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio, el documento en el que conste el acto

impugnado, los documentos que se ofrezcan como prueba y el pliego de posiciones o el cuestionario para los peritos, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.

El principio antiformalista en materia administrativa impone que cuando se aprecie algún defecto subsanable, se de al interesado la oportunidad de hacerlo. En el supuesto de falta de alguno de los requisitos formales o documentos mencionados, la autoridad administrativa requerirá al recurrente para que aclare y complete el escrito o exhiba los documentos, apercibido de que en caso contrario, se desechará de plano el recurso o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, según sea el caso.

#### **4. EFECTOS DEL RECURSO.**

Como ya se dijo, con las resoluciones que ponen fin al procedimiento no se consume el ejercicio de la función administrativa, la cual exige la plena realización de lo resuelto. La obligatoriedad y ejecutividad de los actos administrativos tradicionalmente han sido consideradas como exigencias de interés público, vinculadas a los principios de celeridad y eficacia. Desde luego la función administrativa siempre debe utilizarse como instrumento para una doble finalidad: Garantizar que el acto resultante sea siempre jurídicamente posible y, en su caso, también políticamente oportuno.

Al respecto, el código adjetivo de la materia prevé que la interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado siempre y cuando lo solicite expresamente el recurrente, se admita el recurso, no se siga perjuicio al interés social, no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen estos para el caso de no obtener resolución favorable y tratándose de créditos fiscales, el recurrente garantice su importe

en cualquiera de las formas previstas por la legislación financiera aplicable, cuando así lo acuerde discrecionalmente la autoridad.

## **5. CASOS DE IMPROCEDENCIA DEL RECURSO.**

De acuerdo con el artículo 195, es improcedente el recurso administrativo de inconformidad:

- I.- Contra actos que hayan sido impugnados en un anterior recurso administrativo o en un proceso jurisdiccional, siempre que exista resolución ejecutoria que decida el asunto planteado.
- II.- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del recurrente.
- III.- Contra actos que se hayan consentido expresamente por el recurrente, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable.
- IV.- Contra actos consentidos tácitamente entendiéndose por estos Cuando el recurso no se haya promovido en el plazo señalado para el efecto.
- V.- Cuando de las constancia de autos apareciere claramente que no existe el acto impugnado.
- VI.- Cuando el acto impugnado no pueda surtir efecto alguno legal o material por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo; y
- VII.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

## **6. SUPUESTOS EN QUE PROCEDE EL SOBRESSEIMIENTO DEL RECURSO.**

De conformidad con el artículo 196 del Código de Procedimientos administrativos, será sobreseído el recurso cuando:

- I.- El recurrente se desista expresamente.
- II.- Durante el procedimiento apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia.
- III.- El recurrente fallezca durante el procedimiento, siempre que el acto solo afecte sus derechos estrictamente personales.
- IV.- La autoridad haya satisfecho claramente las pretensiones del recurrente.
- V.- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución que decida el asunto planteado.

Cuando en el recurso administrativo de inconformidad se acredite que los actos reclamados no están suficientemente fundados y motivados, la autoridad administrativa está impedida para analizar las cuestiones de fondo, precisamente por la inexistencia de los elementos necesarios para tal propósito. A tal efecto, en esa resolución se hará de manera lisa y llana la declaratoria de invalidez de los actos de autoridad que carecen de los requisitos formales de fundamentación y motivación, por lo que es improcedente indicar el sentido de una nueva determinación que puedan pronunciar las autoridades administrativas, en virtud de que si bien no puede prohibírseles que emitan un distinto acto que subsane los vicios del anterior, tampoco es factible obligarles a que lo hagan, pues depende de que cuenten o no con los fundamentos y motivos para ello. Como excepción a esta regla, en los casos en que

se decrete la invalidez de resoluciones recaídas a peticiones o instancias de los gobernados, la autoridad administrativa ordenará el dictado de una diversa decisión, suficientemente fundada y motivada, atento a que esa petición no puede quedar sin respuesta.

Los requisitos de fundamentación y motivación deberán expresarse en el documento que contiene los actos administrativos sin que sea posible que las autoridades suplan o mejoren estas formalidades en un documento posterior, como lo es la decisión del recurso administrativo de inconformidad planteado en su contra. Es decir, únicamente se consideraran los fundamentos y motivos mencionados por las autoridades, en el escrito respectivo, al momento de emitir o ejecutar sus actos.

El término para dictar la resolución administrativa que decida el recurso administrativo de inconformidad, no deberá exceder de treinta días siguientes a la fecha de interposición y en la misma se contendrán los siguientes elementos:

- I.- El examen de todas y cada una de las cuestiones hechas valer por el recurrente, salvo que alguna o algunas sean suficientes para desvirtuar la validez del acto impugnado.
- II.- El examen y valorización de las pruebas aportadas.
- III.- La mención de las disposiciones legales que la sustenten.
- IV.- La suplencia de la deficiencia de la queja del recurrente, pero sin cambiar los hechos planteados.
- V.- La expresión en los puntos resolutive de la reposición del Procedimiento que se ordene; los actos cuya validez se Reconozca o cuya invalidez se declare; los términos de la modificación del acto impugnado; la condena que en su caso se decrete y, de ser posible los efectos de la resolución.

1. La realidad nos ha enseñado que el hecho de que existan leyes e instrumentos administrativos que regulan el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, no garantizan por sí solos que exista una moral pública y social generalizada.

2. Hasta antes de la reforma constitucional que se dio en el año de 1982 solo se aplicaban pliegos preventivos de responsabilidades. Es decir, solo se sancionaba a los servidores públicos que hacían mal uso de los recursos económicos y materiales que tenían administraban en función de su cargo.

3. Actualmente existen cuatro tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos y que son civil, penal, política y administrativa, las cuales son autónomas entre sí y por lo tanto pueden fincarse de manera independiente, aunque deriven de la misma acción u omisión en el desempeño de sus funciones públicas.

4. A fin de cumplir con el principio de celeridad procesal, sugerimos que se modifique el artículo 16 del Código de procedimientos administrativos en el sentido de que se establezca la figura jurídica de la caducidad cuando haya transcurrido un mes sin que la autoridad administrativa realice ninguna actuación procedimental. Esto desde luego sin perjuicio de que con posterioridad se puede volver a iniciar si aún no ha prescrito la facultad para hacerlo, con la consiguiente responsabilidad administrativa de las persona encargadas de la atención de tales procedimientos.

5. La moderna técnica jurídica impone resolver de manera mas rápida y eficaz los asuntos sometidos a la competencia de los órganos encargados de velar por los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, por lo

que, con el objeto de no vulnerar de manera indefinida las garantías individuales del probable responsable de una acción u omisión que pueda ser sancionada de manera administrativa, sugerimos que se establezca para la suspensión precautoria cuando esta se considera procedente, un término no mayor a treinta días, lo que traerá como consecuencia que no exista incertidumbre y los procedimientos disciplinarios se resuelvan con la mayor prontitud como lo exige la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

6. Proponemos que, a fin de obtener la mayor veracidad de los hechos sujetos a debate, cuando un particular deba ser notificado, se agoten todas las posibilidades legales para hacerlo sabedor de la decisión de la autoridad instructora, y se adicione el artículo 28 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos para quedar de la siguiente manera: Las que se efectúen por oficio o correo certificado, desde el día siguiente hábil en que **las reciba el destinatario**, salvo disposición legal en contrario.

7. Es innegable que cuando se deja de dar cumplimiento a las obligaciones que como servidor público impone la ley, en infinidad de ocasiones no existen evidencias que puedan ser percibidas de manera directa a través de alguno de los medios de prueba tradicionales, por lo que sugerimos que los órganos de control interno hagan un análisis más profundo de la prueba presuncional al momento de emitir la resolución administrativa a fin de obtener un mayor grado de certeza y sobre todo para sancionar a los verdaderos responsables y no como en muchos casos, a quienes no lo son.

8. La moderna técnica jurídica, en un afán loable de aplicación de la justicia lo más acertado que sea posible, ha dispuesto en el artículo 69 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios la disminución de la sanción económica a dos tercios, salvo el caso de daños y perjuicios

a la Hacienda Pública, sin embargo esto rompe el equilibrio entre el poder público y los gobernados, por lo que sugerimos que se sancione por igual en todos los casos sin distinción alguna.

9. Existen determinaciones administrativas que sancionan al responsable con cantidades que van de quince días a seis meses de salario mínimo y que desde luego se hacen efectivas. No obstante, la primera es totalmente desproporcional al daño causado equivalente hasta por ciento noventa y nueve días de salario, por lo que consideramos que se debe modificar el artículo 58 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores públicos del Estado y Municipios, admitiéndose la posibilidad de abstención de sancionar, pero suprimiendo la parte final que menciona: **y el daño causado no exceda de doscientas veces el salario mínimo diario vigente en la capital del Estado.**

10. En el desarrollo de la presente investigación se ha reiterado la necesidad de lograr una mejor prestación del servicio público, sin embargo, cuando esto no se lleva a cabo existe la necesidad imperiosa de sancionar al responsable, sin que esta posibilidad pueda dejar de hacerse efectiva por petición del particular interesado, puesto que antes que nada debe prevalecer el orden público y el interés general. Es por ello que sugerimos específicamente en el procedimiento disciplinario ante los órganos de control interno, se elimine como una forma de terminación, el desistimiento señalado en la fracción I del artículo 132 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado.

11. En virtud de que el personal adscrito a los órganos de control interno se encuentra también sujeto a la Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, se hace imprescindible para logra un mejor desempeño de la función pública, hacer efectivo el contenido del artículo 2o. del mencionado Código Adjetivo y fincar responsabilidad administrativa a quienes incumplan sus disposiciones.

## BIBLIOGRAFIA

### DOCTRINA

Becerra Bautista, José.- El Proceso Civil en México.- Sexta Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1977.

Borja Soriano, Manuel.- Teoría General de las Obligaciones, Décima Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1985.

Bueno Arus, Francisco.- El Procedimiento Sancionador de Funcionarios Públicos, Documentación Administrativa, Número 56-57, Agosto-Septiembre de 1962, Madrid España 1962.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.- Elementos de Derecho Administrativo Segunda Edición, Editorial Limusa, México 1990.

----- El derecho Disciplinario de la Función Pública, Segunda Edición, Federación Editorial Mexicana, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México 1992.

Gómez Lara, Cipriano.- Teoría General del Proceso, Segunda Edición, U.N.A.M. México 1981.

González Pérez, Jesús.- Procedimiento Administrativo Federal, Segunda Edición Ampliada, Editorial Porrúa, S. A., Universidad Nacional Autónoma de México, México 1997.

Haro, Guillermo.- El Régimen Disciplinario de la Función Pública, Primera Edición, Publicidad Arte y Serigrafía, S. A., México 1993.

Klitgaard, Robert.- Controlando la Corrupción, Primera Edición, Fundación Hanns Seidel, Editorial Quipus, La Paz, Bolivia 1990.

Martínez Morales, Rafael I.- Derecho Administrativo, Volúmen 3, Diccionario Jurídico Harla, Editorial Harla, México 1996.

Margáin Manautou, Emilio.- El Recurso Administrativo en México, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1997.

Mateos Alarcón, Manuel.- Estudios Sobre las Pruebas en Materia Civil y Mercantil.- Primera Edición, Editorial Vda. De CH. Bouret, París Francia 1965.

Olivera Toro, Jorge.- Manual de Derecho Administrativo, Séptima Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1997.

Pereznieto Castro, Leonel, Compilador.- Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional. Hacia un Nuevo Derecho Constitucional, Primera Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1987.

Ruiz de Chávez, Mario, Compilador José Francisco Ruiz Massieu.- Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades Primera Edición, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1984.

Treviño Garza, Adolfo J.- Tratado de Derecho Contencioso Administrativo, Primera Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1997.

Ventura Silva, Sabino.- Derecho Romano, Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1985.

## **LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F. 1983.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México D.F. 1994.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Toluca, México 1995.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México D.F. 1998.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán, Salvatti, Francisco Javier Venegas Huerta, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1997.

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, México, D.F. 1996.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Público del Estado y Municipios, Toluca, México 1990.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos el Estado y Municipios, Toluca, México 1995.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, Toluca, México 1989.

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, Toluca, México 1997.

Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México, Toluca, México 1994.

Marco de Actuación de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, Toluca, México 1994.

Jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México 1987-1997.- Gobierno del Estado de México Publicación Oficial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Segunda Edición, Pliego Impresores S. A. de C. V., Toluca, México 1997.

**ECONOGRAFIA.**

Cuadernos Técnicos y de Divulgación, Colección Boletines y Manuales de Auditoría Pública, Boletín D- Instrumentación del Procedimiento Administrativo (Disciplinario y Resarcitorio), 01 Número 28, Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Chimal Editores, S. A. de C. V., Toluca, México 1997.

Cuadernos Técnicos y de Divulgación, Colección Boletines y Manuales de Auditoría Pública, Número 1, Manual del Contralor Interno del Sector Central, Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México 1995. Justicia Administrativa, Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A. C., Primera Edición, Editorial Trillas, S. A., México 1987.

Cuadernos Técnicos y de Divulgación, Colección Boletines y Manuales de Auditoría Pública, Número 33, 9, Marco Jurídico de Actuación de los Organos de Control en el Procedimiento y Proceso Administrativo Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Chimal Editores, S. A. de C. V., Toluca, México 1997.

Revista Mexicana de Justicia 84, No. 2, Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados de la Federación.- Raúl Ramírez Medrano, Volúmen II, abril-junio de 1984, PGR, PGJDF, INCP, México, 1984.

Justicia Administrativa.- Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A. C., Primera Edición, Editorial Trillas, S. A., México 1987.

Enciclopedia Jurídica Omeba.- Tomo XXIII, EditorialB Driskill, S. A., Buenos Aires, Argentina, Edición 1976.