

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLÁN**

20721

314

**“LA APLICACIÓN DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO PARA LA
DERTERMINACION DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS DEL MISMO ESTADO”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA :
ZALVIDAR LOPEZ HELADIO**

**ASESOR:
LIC. ROBERTO ROSALES BARRIENTOS**

MEXICO 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

CAPÍTULO PRIMERO: LA TEORIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

I.	TEORIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.	1
II.	ANTECEDENTES HISTORICOS.	5
III.	LA APLICACIÓN DEL PODER DISCIPLINARIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	19

CAPÍTULO SEGUNDO: DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. 33

I.	REGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	33
II.	SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y SU CLASIFICACIÓN.	38
III.	RESPONSABILIDAD POLÍTICA.	50
IV.	RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	54
V.	RESPONSABILIDAD CIVIL.	57
VI.	RESPONSABILIDAD PENAL.	61
VII.	REGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MEXICO Y MUNICIPIOS.	65

CAPÍTULO TERCERO: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO PARA ACREDITAR LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO. 76

I.	EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.	76
II.	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LA RESOLUCIÓN ANTE LA CONTRALORÍA INTERNA.	81
III.	DESGLOCE ANTE LA MESA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	102

IV. EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO AUTORIDAD REVISORA DE LAS ACTUACIONES DE LA CONTRALORIA INTERNA. 106

V. EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS RESOLUCIONES. 115

CONCLUSIONES. 120

BIBLIOGRAFÍA. 128

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo académico.

NOMBRE: SALVADOR

LOPEZ HELADIO

FECHA: 31 OCTUBRE 2003.

FIRMA: [Firma]

P.A. DIANA GONZALEZ RODRIGUEZ.

CAPITULO PRIMERO

LA TEORÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

I.- TEORÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

La estructura de la Administración Pública se refiere al estudio de los órganos encargados de realizar la función administrativa. En cuanto a la función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. La gestión de esta elevada misión está constituida por la organización, funcionamiento, y distribución de competencias entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone. Esta organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones.

La Función Pública en el pensamiento administrativo tradicional se determina que Funcionario es la persona que se consagra al desempeño de una función o servicio público, Funcionario Público es todo aquel que desempeña una función o servicio público, y servicio público es un círculo de asuntos que deben ser regidos por una persona ligada con el Estado por la obligación de derecho público de servir. Funciones Públicas son las que desempeñan los organismos, autoridades, agentes y auxiliares del poder público para el ejercicio real y efectivo de este mismo poder en cualquiera de sus órdenes y aspectos. ¹

¹ Serra Rojas Andrés Derecho Administrativo, (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia), Primer Curso. Décima Séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1996. Página 685.

Por consiguiente se entiende por Función Pública al conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores. Toda actividad estatal requiere de un personal administrativo eficiente e idóneo, para la atención de los Servicios Públicos y demás actividades del Estado. La administración pública se hace, desde luego y esencialmente por hombres. Es determinar el régimen jurídico en que están colocados los agentes públicos que preparan, deciden y ejecutan las resoluciones por medio de la cual se realiza la función administrativa por lo cual, se le designa orgánicamente como el conjunto del personal de la administración.

La estructura administrativa se manifiesta en la acción de sus agentes o elemento personal de la Administración Pública, que subordinan su conducta a la Ley y a su eficiencia administrativa. Todo ello ha originado un nuevo Derecho Administrativo Laboral o Burocrático, que la mayoría de los tratadistas han mencionado de esa forma a la relación laboral existente entre el Estado (PATRÓN) y sus servidores públicos (TRABAJADORES).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido este concepto de función pública (informe del Presidente de la Corte, 1959, 1ª. Sala, Pág. 36), que a la letra reza:

"Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta, de incorporación a la función pública, que no ocurre tratándose de los

servidores de los organismos descentralizados, quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público, dedicados a la realización de servicios públicos que no implican soberanía e imperio".

La profunda transformación del Estado moderno lo obliga a realizar una tarea intervencionista muy amplia y exige de condiciones adecuadas en las personas físicas que asumen las tareas públicas, tales como su valor normal, capacitación técnica, una necesaria disciplina en su actuación y la conciencia de su elevada misión.

Cada día es más numerosa esta organización administrativa que va tomando nuevas modalidades, al crearse dentro del Estado, pero con un régimen jurídico especial, entidades que requieren de un personal técnicamente preparado que ha acabado por adoptar nuevos principios de organización.

El Poder Ejecutivo Federal es uno de los Poderes por medio de los cuales el pueblo ejerce su soberanía (Art. 41 de la Constitución). La acción de este poder se realiza por el gobierno y por la Administración Pública, en la cual se desenvuelve la función pública, como ejemplo para esta figura que explica esta organización funcional: un triángulo que tiene en su vértice superior al Presidente de la República y abajo toda la organización administrativa, que debe ser atendida por funcionarios y empleados, con los diferentes grados, facultades y denominaciones a los que alude su ley especial y el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás leyes administrativas.

La función pública forma parte del mundo administrativo, lo cual ha originado diversas teorías que lo asimilan al derecho administrativo, aunque existen autores que lo asimilan al derecho del Trabajo en general,

o como una rama autónoma, todo ello ha originado una rama importante que es El Derecho Administrativo Laboral; por tanto debemos de concluir que la Función Pública es la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores.

II. - ANTECEDENTES HISTORICOS

Bajo el rubro Función Pública, los tratadistas de nuestra materia estudian las relaciones de la Administración Pública con sus funcionarios y empleados, lo cual puede dar a lugar a confusiones, ya que el concepto función denota acción, actividad y lo público es lo relativo al Estado, de lo que se deriva que la función pública es la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares, tal y como quedo determinado en el punto que antecede del presente capítulo.

Por lo que antes de entrar de lleno al tema que nos ocupa en el presente punto, tendré que definir el concepto "**LAS FUNCIONES PÚBLICAS DEL ESTADO**", que son aquellas en que el Estado puede realizar funciones de regulador de actividades o de ejecutor de las mismas y que realiza para dar cumplimiento a los esenciales que son su responsabilidad Constitucional.

El concepto de función del Estado no ha sido plenamente precisado, por lo que aún no se ha llegado a estructurar un concepto que en forma objetiva lo identifique. Lo que **fraga** dice al respecto de la palabra función "(...) tiene un significado preciso pues con ella se designa la forma de la actividad del Estado, no el contenido de la misma".²

Serra Rojas señala que "(...) son los medios o formas más diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado".³

² Fraga Gabino. Derecho Administrativo Trigésima Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1994. Página 56.

³ Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Décima Séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1996. Página 615.

La expresión función produce dificultad en su aprehensión, pero se puede precisar diciendo que es la forma de la actividad del Estado que se manifiesta como expresión creadora de normas, como aplicación concreta de la ley o como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas, es decir, que la forma de manifestación del Estado, de acuerdo con los principios de Montesquieu, sólo puede ser Legislativa, Ejecutiva y Judicial. El Poder del Estado se expresa en esas tres formas, a través de los órganos que para tal efecto ha creado.

También podemos agregar una cuarta función, la Constituyente, que en nuestro sistema jurídico es materia del Derecho Constitucional, conocida con el nombre de "Poder Constituyente".

Por lo que encontramos que es la realización de sus funciones para la consecución de sus fines, el Estado lleva a cabo todos y cada uno de los actos formales para la determinación de la norma objetiva vigente y esta tiene como finalidad la aplicación de la norma a la conducta exteriorizada por los gobernados; pero en este caso lo que nos interesa es la función administrativa.

La función administrativa se realiza originariamente y fundamentalmente por el Estado, para lo cual y cumplir con ese objeto, éste se organiza en una forma especial y adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.

La organización especial a que se hace referencia la constituye la Administración Pública, que debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la

competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

Desde el punto de vista formal la administración Pública es parte, quizá la más importante, de uno de los Poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo.

La Administración Pública no tiene, como tampoco la tienen ni el Poder Ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia; sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado.

Por lo que una vez determinado el concepto de función pública y entendiéndola como la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores, me referiré a los antecedentes históricos del movimiento burocrático en México, en la historia de este movimiento no existieron grandes grupos que en pie de lucha presionaran al Estado para el reconocimiento y declaración de sus derechos. También surgieron personas que en forma individual sintetizaron los ideales de los trabajadores al Servicio del Estado, levantando la bandera que encauzara sus conquistas.

Ese movimiento se hizo patente y se ha ido manifestando con la creación de instituciones que estabilizan a los trabajadores en sus puestos o empleos, que fijan sus derechos y deberes, que forjan todo el sistema de seguridad social para la clase burocrática y que crean Tribunales para sus

contendidas con el Estado, etc.; es decir, el movimiento burocrático en México ha sido eminentemente institucional, quedando plasmadas en las disposiciones legales las conquistas de este importante sector social.

El régimen Porfiriano mantuvo una burocracia pronta para acatar las determinaciones administrativas de un gobierno dictatorial.

El inicio de la Revolución Mexicana de 1910 no creó, por su situación emulsionada, ninguna ordenación jurídica protectora del servidor público. Breves intentos se iniciaron en 1911 para reconocer los derechos adquiridos por los burócratas en atención a su antigüedad, así fue el Proyecto de Ley de Servicio Civil de los empleados Federales presentado por los Diputados Justo Sierra Jr. Y Tomás Berlanga el 14 de julio de 1911 ante la Cámara correspondiente, sin que hubiera sido aprobada.

También fracasó el intento de la Ley de Servicio Civil del Poder Legislativo que el diputado Amilcar Zentella presentó en la sesión del 30 de octubre de 1929.

En realidad, fue a partir de 1930, cuando se levantó el clamor público de que era necesaria la existencia de normas legales que garantizaran la estabilidad de los servidores públicos quienes sólo habían obtenido una precaria protección, en algunos casos, la buena voluntad de las autoridades y sin que se tomara en cuenta su conducta ni su antigüedad en la administración pública.

Únicamente se invocaba como disposición aplicable a la clase burocrática y como protección de sus derechos, la garantía individual consignada en el artículo 5º Constitucional en el sentido de que nadie

podrá ser obligado a prestar trabajo sin la justa retribución y sin pleno consentimiento. Esto es, nadie está obligado a prestar servicios incluyendo al Estado, sin que exista el enlace consensual de voluntades y una justa retribución. Ese precepto, ni con mucho alcance, amparaba los derechos del personal burocrático.

La Ley, la doctrina y la jurisprudencia Mexicana sostuvieron que los trabajadores al Servicio del Estado no podían gozar de la protección de la legislación del Trabajo, sino que su situación la regulaban las Leyes del Servicio Civil. La que ensombrecía el pensamiento, la concepción de un Estado patrón, de tipo empresarial inadmisibles para esta relación jurídica.

Con mucha timidez se publicó, el 14 de julio de 1931, un Reglamento para el personal de la Secretaría de Hacienda, precedente éste de la futura legislación burocrática. Después, el 12 de abril de 1934, se publicó el "Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil", dictado por el entonces Presidente de la República General Abelardo L. Rodríguez. Fue el primer paso serio de regulación de los derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado, aún cuando era manifiesta su inconstitucionalidad, por ello su vigencia fue fugaz, está sancionaba los derechos de percepción del sueldo, conservación del cargo, ascenso, tratamiento con consideración, vacaciones y días de descanso, percepción de indemnizaciones y pensiones, etc.

Esta disposición tiene el grave inconveniente de no ajustarse a lo dispuesto por la Constitución que previene la existencia de una Ley y no de una disposición reglamentaria. Sin embargo, llevó un aliento de tranquilidad y esperanza para la masa burocrática, sujeta a los vaivenes de los cambios

políticos y un desamparo legal, tuvo vigencia al 30 de noviembre del mismo año.

En 1935, el Partido Nacional Revolucionario formuló un proyecto de Ley del Servicio Civil, sintiéndose obligado dicho partido hacia los empleados públicos que integraban una gran parte de sus filas, para mejorar su situación y definir claramente sus derechos y obligaciones. A pesar de que el proyecto era superior a la reglamentación expedida en el Gobierno del General Abelardo L. Rodríguez, únicamente fue un intento que no mereció la aprobación legislativa, pero sirvió como antecedente para la elaboración del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 05 de septiembre del mismo año, fecha esta última en que la burocracia considera haber logrado una de sus más caras conquistas, para asegurar la estabilidad en el empleo del trabajador al servicio del Estado, reconocimiento de su antigüedad, existencia de un Tribunal para la resolución de sus controversias con el Estado, etc.

Es necesario reseñar especialmente, por tratarse de una institución de Jurisdicción para los conflictos burocráticos, que el proyecto de Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión exponía al respecto: *"Debiendo conocer para la mejor garantía de los empleados un Tribunal de Arbitraje Especial y Juntas Arbitrales en cada dependencia del Ejecutivo Federal, Colegiados y con Independencia Absoluta de la autoridad oficial de los órganos del Estado. Deberá integrarse por representantes del Ejecutivo Federal, de sus unidades burocráticas y con individuos designados de común acuerdo por los representantes oficiales de los trabajadores"*.

Aprobado este proyecto, al expedirse el Estatuto en 1938 se creó el Tribunal de Arbitraje, como de revisión o de segunda instancia, pues los conflictos entre Servidores del Estado y cualquiera de los Poderes eran planteados primero ante juntas arbitrales, existiendo una en cada unidad burocrática.

En un principio ese Tribunal fue competente para conocer de los conflictos entre los Trabajadores del Poder Judicial y éste. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que no podía someterse a un Tribunal que la Constitución no autorizaba, ya que ello sería crear un Poder Superior al Judicial y violar su Soberanía. Esta situación fue resuelta algunos años después, con la reforma del artículo 123 del Pacto Federal, donde se adicionó el Apartado "B", para que conociera de estos conflictos el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión fue sustituido por el del 04 de abril de 1941, de contenido igual que el anterior.

Como los Estatutos de 1938 y 1941 fueron objetados de inconstitucionales, el 05 de diciembre de 1960, se adicionó con el apartado "B" el artículo 123 constitucional.

La iniciativa del entonces Presidente Licenciado Adolfo López Mateos, entre otros aspectos señalaba:

" Los Trabajadores al Servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores".

"Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza que la que liga a los

Servidores Públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la Función Pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de allí que deba ser siempre legalmente tutelado".

La seguridad social de los trabajadores al Servicio del Estado, se alcanzó en la Ley del 28 de diciembre de 1959, publicada el 30 del mismo mes y año, la cual creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Esta Ley fue abrogada por la publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de diciembre de 1983, en vigor el 1º de enero de 1984. El 27 de diciembre de 1963 se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada al día siguiente, que es la disposición reglamentaria del apartado "B" del artículo Constitucional, con múltiples reformas (por ejemplo la de 28 de diciembre de 1972).

Por mandato expreso, ese ordenamiento amplía su aplicación a los trabajadores de algunas instituciones públicas que el mismo enumera en el Artículo 1º de la Ley Burocrática, y en forma confusa adiciona "otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos"; la ampliación al régimen de la Ley se ha realizado paulatinamente por disposiciones especiales consignadas en Leyes orgánicas de algunas instituciones, aun cuando en otros casos se previene textualmente la sujeción a la Ley Federal del Trabajo, o bien queda una laguna jurídica.

El artículo 81 de la Ley Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado excluye del régimen burocrático a los empleados de confianza al Servicio del Estado, y por interpretación del precepto se llega al extremo de hacer nugatorio para ellos, la garantía consignada en la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, la cual previene que "disfrutarán de las medidas de protección al salario".

Por resoluciones de incompetencia se les ha negado, a dichos trabajadores de confianza la posibilidad de recurrir tanto al Tribunal Burocrático Laboral, para que diriman los conflictos relacionados con esa Garantía Constitucional, remitiéndolos a los Tribunales Federales, considerando su relación de trabajo como un artículo o mercancía.

Estimo que la exclusión del "régimen" de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para los empleados de confianza a que se refiere el precitado artículo 8º no significa en modo alguno orfandad de la jurisdicción burocrática que la misma Ley establece, limitada en el caso de la protección del salario, como garantía fundamental de la existencia humana.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de los conflictos derivados de la relación laboral de los trabajadores al Servicio del Estado que son de Confianza, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo, criterio que nuestro más alto órgano jurisdiccional a plasmado y dejado patente en la Tesis de Jurisprudencia, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2º. Parte, 1983, Cuarta Parte, Página 18 y 19, la cual lleva el título y texto que a continuación se transcribe:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.-

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, Apartado "B", sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del Régimen de Seguridad Social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.

Amparo Directo 3635/78. - Manuel Vázquez Villaseñor.- 14 de marzo de 1979. - 5 votos.- Ponente: Alfonso López Aparicio.- Secretario: Carlos Villascán Roldán.

Amparo Directo 1485/80. - Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.- 23 de julio de 1980. - Unanimidad 4 votos.- Ponente: Julio Sánchez Vargas.- Secretario: Jorge Landa.

Amparo Directo 6624/80. - Secretario de la Reforma Agraria.- 27 de abril de 1981. - 5 votos.- Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.- Secretario: F. Javier Mijangos Navarro.

Amparo Directo 7306/82. - Jaime Moreno Ayala.- 13 de abril de 1983.

Unanimidad 4 votos.- Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.- Secretario: Héctor Santacruz Fernández.

Amparo Directo 1626/82. - Secretario de la Reforma Agraria.-
03 de agosto de 1983. - 5 votos.- Ponente: Alonso López
Aparicio.-Secretario: Carlos Villascán Roldán.

Del Criterio sustentado y corroborado por la Tesis de Jurisprudencia transcrita se establece jurídicamente como relación de trabajo la del Estado y sus servidores, se crean las garantías sociales respectivas, otorgándoles los derechos del bienestar y dignificación de su vida, al considerar el esfuerzo del hombre al Servicio del Estado, no como una mercancía sino como la sustancia más valiosa de cualquier relación jurídica, se ha colocado en el mismo plano del Derecho a todo trabajo humano realizado por prestatarios al servicio ajeno, independientemente de su naturaleza, forma de prestación o persona que lo realice.

La reforma del 17 de noviembre de 1982, incluyó en el apartado "B" del artículo 123 constitucional, la protección en sus relaciones laborales a los trabajadores bancarios.

Posteriormente, por decreto de 26 de junio de 1990, publicado en el Diario Oficial del día siguiente, se adicionó el apartado "A", fracción XXXI, inciso a) Ramos Industriales y Servicios, del artículo 123 Constitucional, con el número 22, Servicios de Banca y Crédito y la fracción XIII bis del apartado "B" del citado artículo constitucional en los siguientes términos:

"Artículo 123 (...).

Apartado "B" (...).

El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que forman parte del sistema bancario mexicano registrarán sus relaciones

laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado".

Cabe mencionar un precepto recóndito de la Ley de Instituciones de Crédito expedida el 16 de julio de 1990 y publicada el 18 del mismo mes y año que señala:

"Artículo 121. - Con el fin de que no se afecten los intereses del público en cuanto a la disponibilidad de efectivo y valores exigibles a las instituciones, en los casos de emplazamientos a huelga, antes de la suspensión de las labores, y en términos de la Ley Federal del Trabajo, la Junta de Conciliación y Arbitraje en ejercicio de sus facultades, oyendo la opinión de la comisión Nacional Bancaria, cuidará que para el fin mencionado permanezca abierto el número indispensable de oficinas y continuarán laborando los trabajadores que atendiendo a sus funciones, sean estrictamente necesarios".

Por otra parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación a resuelto que, es inconstitucional incluir en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a los Organismos Descentralizados. Por tanto, las relaciones de los Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Federal con sus servidores no se rigen por las normas del apartado "B" del artículo 123 constitucional, en términos de la Tesis de Jurisprudencia Sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que reza:

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL, SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO PRIMERO DE LA LEY FEDEPAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.- El apartado "B" del artículo 123 Constitucional

establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al Servicio de los Poderes de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad como sucede con el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujetará al régimen laboral burocrático no solo también a los trabajadores de los Organismos Descentralizados que aunque integran la Administración Pública Federal, cuyo ejercicio corresponde conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República según sus atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las Dependencias de la Administración Pública Descentralizada, como son las Secretarías de Estado y los departamentos Administrativos por tanto, las relaciones de los Organismos Públicos Descentralizados de carácter Federal con sus servidores no se rigen por las normas del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Amparo en Revisión 1115/93. - Ismael Contreras Martínez, 30 de mayo de 1995, mayoría de 8 votos.- Ponente Guillermo Ortiz Mayagoitia en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro

Mariano Azuela Guitron.- Secretario: Salvador Castro Zavaleta.

Amparo en Revisión 1893/94. - María de la Luz Bachiller Sandoval, 30 de mayo de 1995, mayoría de 8 votos.- Ponente: Juventino V. Castro y Castro, Secretario: Miguel Angel Rubio Padilla.

Amparo en Revisión 1226/93. - Francisco Coronel Velázquez, Ponente: Juventino V. Castro y Castro.- Secretario: Miguel Angel Rubio Padilla.

Amparo en Revisión 1911/94 José Luis Rodríguez González, 11 de junio de 1995. - mayoría de 10 votos Ponente: Juventino V. Castro y Castro.- Secretario: Miguel Angel Rubio Padilla.

Amparo en Revisión 1575/93. - Armando Montes Mejía 14 de agosto de 1995 mayoría de 9 votos.- Ponente: Juventino V. Castro y Castro en ausencia de él lo hizo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Guitron.- Secretario: Miguel Angel Rubio Padilla.

Tesis 1/996.

III.- LA APLICACIÓN DEL PODER DISCIPLINARIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La Administración Pública tiene a su cargo el funcionamiento de los servicios públicos y de los servicios administrativos. Para mantener la unidad, el orden y la regularidad de los mismos dispone del poder disciplinario llamado también derecho penal disciplinario.

Este poder implica un régimen de sanciones que tutelan la organización y orden interno de la administración y sus propios actos jurídicos.

El poder disciplinario se aplica a todos los funcionarios y empleados de la Administración Pública. Es en el cuadro interno de la misma en el que opera este poder, su finalidad es sancionar las infracciones que se cometan por acciones u omisiones en el desempeño de sus funciones o deberes o impidan la mejor organización de un servicio público.

Al respecto este poder tiene su base legal y constitucional en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra reza:

"Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, las sanciones aplicables para los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en las sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los

beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños o perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".

El derecho penal administrativo es externo a la Administración Pública y comprende a todas las personas, a las que las leyes administrativas sancionan por su incumplimiento.

Ya que con frecuencia la administración está capacitada para sancionar a quienes infrinjan las leyes y reglamentos que regulan el ejercicio de la función administrativa.

Las decisiones concretas imponiendo sanciones constituyen los actos punitivos, esa potestad de la administración para imponerlas, otorgada a veces por textos legales expuestos, y otras veces deducidas implícitamente de sus poderes jurídicos propios, es una realidad que se constata en los regímenes jurídicos modernos.

Más todavía, en los últimos años se nota una tendencia legislativa en el sentido de aumentar la potestad legislativa de la administración para imponer sanciones de muy diversa índole.

Ese poder de la administración se extiende a múltiples aspectos de la actividad administrativa.

Las sanciones disciplinarias se relacionan con el incumplimiento de los deberes de los funcionarios y empleados públicos, por tanto, se debe entender que es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal

que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo. El poder de represión disciplinaria permite a la administración corregir los errores y anomalías en los servicios públicos, encauzando la acción administrativa con eficiencia y moralidad.

El poder disciplinario es interno a la administración, a diferencia del derecho penal administrativo que es externo de la administración y comprende a otras personas.

Por este medio se asegura el cumplimiento de la relación jerárquica y de los deberes que impone la función pública. De acuerdo con nuestro sistema laboral administrativo, estas sanciones que se producen por las faltas en el orden interno, pueden ser impuestas: a). - Unas directamente por la propia Administración Pública a través de sus órganos de control interno, y b). - Otras a solicitud de ella ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.⁴

A este respecto se considera que los órganos que pueden intervenir en la determinación de las responsabilidades administrativas son básicamente cuatro.

Las unidades de Quejas y Denuncias, Las Contralorías Internas, Los Titulares de las Dependencias del Ejecutivo Federal en General y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Hoy Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo).

⁴ Olivera Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1997. Página 357.

Ahora bien al referirme a las sanciones que deban ser aplicadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando la conducta del Servidor Público independientemente de la sanción administrativa de que actualice en su contra, este sea objeto del cese de los efectos de su nombramiento se aplicarán los siguientes preceptos de la Ley Burocrática mencionada:

El artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado determina:

"Artículo 87. Las Condiciones Generales del Trabajo se fijarán por el Titular de la dependencia respectiva tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años".

Por su parte el artículo 88 en su fracción III de la misma ley ordena:

"Artículo 88. Las Condiciones Generales de Trabajo establecerán:

III. Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas",

A su vez el artículo 46 fracción V de la misma ley, señala:

"Artículo 46-. Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los Titulares de las dependencias por las siguientes causas:

V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación".

El criterio que se ha señalado en cuanto a que cuando exista cese de los efectos del nombramiento a un trabajador al Servicio del Estado, también se considera que es una sanción que deriva del Poder Disciplinario del Estado, pues la doctrina administrativa reconoce diversos casos de sanciones disciplinarias siendo las más importantes las siguientes: apercibimiento, multa, traslado de destino o de residencia, suspensión de empleo, pérdida de un derecho en el escalafón y cese, en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como su criterio legal y constitucional.

Se considera que el establecimiento del Cese de los efectos del nombramiento como sanción emitida por el Estado con base en su facultad disciplinaria ya que, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 45 considera a la suspensión como sanción.

En la práctica de los asuntos de los trabajadores que tienen su régimen de protección por el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de octubre de 1997, cambia el criterio que señala la fracción V del artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para el caso de que un trabajador al servicio del estado incurra en alguna de las causales que establece la Ley de la materia, la Dependencia de la Administración Pública Federal, pueda cesar los efectos del nombramiento y no se traduzca en un acto jurídico unilateral e ilegal, es necesario obtener la autorización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para realizar tal acto, tal y como lo establece la Jurisprudencia que se transcribe a continuación:

Novena Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Octubre de 1997

Tesis: 2a./J. 46/97

Página: 377

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO NO TIENE FACULTADES PARA CESARLOS UNILATERALMENTE POR LAS CAUSALES QUE ESTABLECE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, SINO QUE DEBE DEMANDAR EL CESE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE (MODIFICACIÓN DEL CRITERIO DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL 564, COMPILACIÓN DE 1995, TOMO QUINTO). Esta Segunda Sala modifica el criterio de la anterior Cuarta Sala, que se integra jurisprudencialmente desde 1951 y que ha sido recogida y reiterada sin variación con los números 189 (compilación de 1965, Quinta Parte); 270 (compilación de 1975, Quinta Parte); 314 (compilación de 1985, Quinta Parte); 1969 (compilación de 1988, Segunda Parte); y 564 en la compilación de 1995, Tomo Quinto, que establece: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN AUTORIZACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.- Cuando el titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal.". La modificación que se hace en los términos del artículo 194 de la Ley de Amparo, se funda en la interpretación histórica de la disposición contenida en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuya génesis se remonta al acuerdo presidencial publicado el doce de abril de mil novecientos treinta y cuatro, así como al artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, del cuatro de abril de mil novecientos cuarenta y uno; asimismo, en la interpretación jurídica derivada de que aquel criterio jurisprudencial interpretaba el artículo 44 del mencionado estatuto que ya fue abrogado, rigiendo desde el veintinueve de diciembre de mil novecientos sesenta y tres la nueva ley que, en la actualidad, recoge en su artículo 46 importantes modificaciones que ameritan una nueva interpretación; también se toma en cuenta la interpretación sistemática del artículo 123,

apartado B, fracción IX, constitucional, en relación con los artículos 46, 46-bis y 127 bis de su ley reglamentaria, así como la finalidad tutelar de los derechos de los servidores públicos, de todo lo cual se infiere que el titular de la dependencia burocrática del Ejecutivo no tiene facultades para cesar unilateralmente a dichos servidores cuando son de base y les atribuye haber incurrido en alguna de las causales establecidas en la fracción V del citado artículo 46, sino que debe promover demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que este decida en un laudo si se demostró la causal rescisoria o no se demostró, de manera que si en tales supuestos el titular dicta el cese por sí y ante sí, este ser injustificado si lo demanda el empleado.

Contradicción de tesis 66/96. Entre las sustentadas por el Sexto y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo, ambos del Primer Circuito. 5 de septiembre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

Tesis de jurisprudencia 46/97. Aprobada por la Segunda Sala de este alto tribunal, en sesión pública de cinco de septiembre de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Guillermo I. Ortíz Mayagoitia, Mariano Azuela Guitron y presidente Genaro David Gongora Pimentel. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Nota: Esta tesis modifica el criterio sustentado en la jurisprudencia 564, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo V, Materia del Trabajo, pagina 371, de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN AUTORIZACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE."

En algunas dependencias administrativas se han expedido reglamentos incluyendo las condiciones generales de trabajo. Las Secretarías y Departamentos de Estado disponen en la actualidad de recientes reglamentos interiores de trabajo.

No debe confundirse el poder disciplinario con el derecho penal, aunque los dos tengan como carácter el de ser procedimientos de represión para fines sociales.

El derecho penal se aplica a todos, el poder disciplinario sólo a los funcionarios y empleados en el ejercicio de su cargo. Las sanciones del primero son más graves que las del segundo. Las sanciones penales deben estar precedidas de las garantías constitucionales, en cambio el poder disciplinario implica procedimientos más atenuados, con una estimación discrecional, salvo los casos en que la Ley por el rigor de las medidas disciplinarias, como el cese, la acompaña de un procedimiento para imponerla.

De acuerdo con la fracción III del artículo 109 de nuestra Constitución Política señala al efecto:

"Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

III. 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.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza."

Criterio que se encuentra contenido en el artículo 113 de nuestra Constitución Política al que ya me he referido en líneas anteriores y que es la base para determinar que el cese de los efectos del nombramiento de un trabajador al Servicio del Estado sea procedente independientemente de la sanción administrativa que se le imponga, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por su parte el artículo 114, párrafo tercero de la Constitución, ordena:

"Artículo 114. (...) La Ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción II del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años".

Aquí nos encontramos con uno de los plazos de prescripción para la determinación y aplicaciones de las sanciones que se deriven del desarrollo del procedimiento disciplinario, lo cual en el capítulo correspondiente se tratara con amplitud.

Por otra parte y como materialización de la Potestad Sancionadora del Estado, cuando los Servidores Públicos incurren en responsabilidad administrativa y sean acreedores a la iniciación y desarrollo del procedimiento para determinar la responsabilidad y a nivel Federal se encuentra la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la que entre sus las finalidades se encuentra:

"Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;

- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que deban resolverse mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos."

El artículo 2º de la Ley Federal de responsabilidades determina:

"Artículo 2. Son sujetos de esta Ley los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".

Texto que estuvo vigente hasta el día 16 de marzo del año 2002, día en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de fecha 12 de marzo de 2002, emitido por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, mismo que deroga el Título Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito Federal, tal y como lo dispone el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que bajo esa circunstancia el artículo 1º y 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deja de surtir pleno efecto legal siendo aplicable para el caso de responsabilidad administrativa a nivel federal. Por tanto de la nueva Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, serán aplicables los artículos 1º y 2º, que a la letra rezan:

"Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional, en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones, y
- V. El registro patrimonial de los servidores públicos."

El artículo 2º de la Ley Federal de responsabilidades determina:

"Artículo 2. Son sujetos de esta Ley los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales".

Con la creación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a que se ha hecho mención, no desaparece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino que continúa vigente únicamente en cuanto a lo relacionado al Juicio Político y para la aplicación en dicha materia a los servidores públicos de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local del Distrito Federal. En su esencia la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas, es una copia de la derogada Ley de Responsabilidades con una adecuación que será

única y exclusivamente con lo referente a la responsabilidad administrativa, es decir como se puede incurrir en responsabilidad administrativa, como se determinará a través de que actos procesales se podrá determinar y como se aplicarán las sanciones en que incurran los servidores públicos por responsabilidad administrativa, supuestos que siguen el formato de la derogada ley de responsabilidades, en cuanto al procedimiento para la determinación de la responsabilidad administrativa, señala un procedimiento, mismo que mejora algunos puntos del procedimiento, pero sin que llegue a ser un procedimiento totalmente detallado y pormenorizado, como los que existen en diversas legislaciones de nuestro entorno jurídico.

Como aspecto novedoso la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no hace la diferenciación en lo referente a su aplicación, es decir no solamente se puede aplicar a los servidores públicos de confianza sino que también a los servidores públicos de base.

En la antigua Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, se establecían los siguientes presupuestos, en cuanto lo que al presente tema nos interesa:

El artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos ordenaba:

"Artículo 46 Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de esta Ley".

En la Ley de Responsabilidades Administrativas no hace esa especificación, ya que será aplicable a todos los servidores públicos, tal y como lo establece el párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a

que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal...".

Por otra parte y únicamente como comentario final a este punto nos referiremos a la potestad sancionadora es la facultad para imponer sanciones por incumplimiento de las leyes administrativas.

El Estado sanciona a sus empleados por no cumplir con los deberes, y a los particulares en general por no subordinarse al orden administrativo. Por lo que a este respecto señala Carlos García Oviedo: " Si la administración tiene a su cargo el funcionamiento regular de los servicios públicos, siendo responsable del mismo, si es una vasta empresa que no puede funcionar sin la observancia de una fuente disciplinaria externa e interna, privarla de un poder sancionador que la mantenga es privarla de defensa y condenar al desorden su Labor.

De aquí la existencia de una potestad sancionadora que no considera los delitos, sino las faltas y que por consiguiente, deja expedita la acción de los Tribunales de Justicia para castigar las infracciones que trasciendan de lo ilícito administrativo y entran en el campo de lo penal".⁵

Por otra parte tenemos que referirnos al Derecho Penal Administrativo que es la rama del derecho que se propone un estudio especializado sobre las categorías delictivas y las sanciones que tiene a su disposición el Estado para el aseguramiento del orden público, y para lograr el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades que regulen

⁵ Olivera Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1997. Página 360.

el interés general. En este segundo régimen de sanciones la administración tutela el orden social general u orden público, el cual única y exclusivamente se hizo alusión de una manera general, toda vez que tal hipótesis no será tocada en el presente trabajo.

CAPÍTULO SEGUNDO.

DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

I.- REGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El establecimiento de un régimen de responsabilidades para los servidores públicos ha sido constante preocupación de todos los sistemas democráticos constitucionales y un elemento que caracteriza a un Estado de Derecho. La aspiración como nación, en este sentido se ha reflejado, con mayor o menor acierto, en todos y cada uno de los documentos constitucionales, que desde la lucha por la Independencia se han emitido por los órganos encargados para tal efecto.

Como consecuencia de lo anterior, el constituyente permanente a partir de la segunda mitad de la década de los 50' para propiciar en nuestro país el establecimiento de normas y procedimientos de auditoría, que ya en los Estados Unidos habían encontrado su primera expresión veinte años antes a través de la "Securities Exchange Act" de 1934, decreto regulador de valores que obligaba a que se contabilizara con base en principios de contabilidad, que fue posteriormente fortalecida en 1936 con la creación de la "**Securities Exchange Comission**", encargada precisamente de vigilar el cumplimiento del citado decreto regulador. ⁶

Puede decirse por tanto que fue en el año de 1956 que vieron la luz en nuestro país las normas y procedimientos de auditoría. De entonces a la fecha han sido significativos tanto en el ámbito público como en el

⁶ Haro Belchez Guillermo. El régimen disciplinario en la función pública (Experiencias comparadas). Editorial IAPEM. Página 21 a 23. Toluca, México 1993.

privado, los esfuerzos para normar la actuación de quienes "vigilan" el cumplimiento de las tareas de una organización. En ese sentido lo demuestran las "Normas para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna", el "Código de Ética de los Auditores Internos" y el "Código de Ética Profesional", que rigen la conducta de los auditores internos, y las leyes de responsabilidades que les son aplicables a quienes en el sector público revisan el proceso administrativo.

Con ese mismo ánimo en 1982 se modificó y unificó la legislación en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en primer término se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por decreto emitido en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, donde fundamentalmente el Título IV (artículo 108 al 114), así como una serie de artículos relacionados con el mismo (22, 73 fracción VI, base 4ª, 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134).

Adicionalmente, fue promulgada una nueva Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos Federales, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982, se reformó el título décimo del Código Penal por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 05 de enero de 1983, así como la relativa al daño moral en el Código Civil por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982, y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Dentro de la reforma constitucional antes aludida, el artículo tercero transitorio, disponía que dentro del año siguiente a la entrada en vigor del Decreto, los Estados de la Federación, a través de sus Congresos

Constituyentes Locales, llevarían a cabo las reformas constitucionales necesarias par cumplir las disposiciones del Título Cuarto de la Constitución General de la República en lo conducente.

Dentro de este nuevo marco legal fueron apareciendo mediante las reformas en algunos casos constitucionales y las más legislativas las Contralorías de los Estados a imagen y semejanza de la Federal.

Posteriormente y como resultado de la actuación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se llevaron a cabo reformas y adiciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de julio de 1992, el cual tenía como resultado resaltar el alcance de la adicionada fracción XXIII del artículo 47, que dispone que todo servidor público se abstendrá de celebrar o autorizar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos, enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación pública con cualquier otro servidor que se desempeñe en el servicio público; o con sociedades de las que dichas personas formen parte; y por ningún motivo con quién se encuentre inhabilitado para desempeñarse en el servicio público, disposición también aplicable en términos del Acuerdo de Coordinación SECOGEF-GEM en materia de control y evaluación a los servidores públicos estatales, cuando en el ejercicio de recursos federales, realicen contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones y prestación de servicios de cualquier naturaleza.

De esta manera se evitará que los servidores públicos aprovechen en su beneficio el cargo que ocupan, utilizando sus relaciones, conocimientos o información en detrimento de la imparcialidad y transparencia que deben

caracterizar todas las relaciones del Gobierno con sus proveedores y contratistas.

La misma prohibición se extiende a las personas inhabilitadas para trabajar en el sector público y a las empresas o sociedades en las que éstas formen parte, ya que se considera que quienes han sido sancionados de esta manera es porque cometieron una falta grave y no tienen calidad moral para trabajar en y para el Gobierno.

A manera de ejemplo el sector público no podrá contratar los servicios de cualquier empresa o despacho en que participen servidores públicos o personas inhabilitadas tales como: despachos jurídicos, de asesoría y contabilidad, empresas constructoras, notarias públicas y otros.

También fue ampliado el período de la inhabilitación, el cual podrá ser hasta de veinte años por faltas graves o cuando el monto del daño causado o beneficio obtenido sea superior a 200 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

Con esta medida, se procuraría una mejor defensa de la Administración Pública y de la Sociedad, protegiéndose de conductas ilícitas de los servidores públicos; además se podrá diferenciar con sanciones más estrictas para aquellos que cometan una falta grave, con dolo y de manera habitual, respecto de aquellos que cometan faltas por simple negligencia, sin intención y sin causar daño a la Administración y a la Sociedad.

De conformidad con el principio de la división de poderes, se establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Superior de

Justicia del Distrito Federal, las Cámaras de Diputados y Senadores del H. Congreso de la Unión, y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas competencias determinarán los órganos y sistemas para que sus servidores públicos declaren su situación patrimonial. También el juicio político que constituía una posibilidad, para que sin ningún procedimiento ni requisito mayor que la sola presentación de la denuncia, cualquier particular pudiera someter a juicio a los altos servidores públicos por un asunto que motivara un agravio real o supuesto. Es importante destacar que con motivo de todos y cada uno de los avances al marco legal del actuar de los servidores públicos, en lo referente a las sanciones de pueden actualizar en su contra, por un mal desempeño en lo referente al cargo o comisión que tienen encomendados al servicio de la administración pública, por Decreto Presidencial de fecha 12 de marzo de 2002, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de marzo de 2002, se da a conocer la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que deroga el Título Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito Federal. Con vigencia y aplicación las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a los servidores públicos en materia de responsabilidad administrativa pertenecientes a los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local del Distrito Federal.

II.- SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y SU CLASIFICACIÓN.

SANCIÓN ADMINISTRATIVA: Es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la Ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición e infracción de un ordenamiento jurídico administrativo.

El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, puede ser a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley, el cual tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa, es importante hacer a la precisión que esta definición o concepto o definición de sanción se deriva del propio texto del Pacto Federal en su articulado 21 y es el concepto de carácter general, el cual de manera enunciativa se hace alusión como inició para desarrollo del presente trabajo.

A este respecto el autor Garrido Falla define a la sanción administrativa no como un castigo, sino como **"un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido"**, y la distingue de la coacción que se encamina al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello.

Montoro Puerto entiende a la sanción administrativa también como un medio represivo y llega a una definición formal "En el ejercicio de la potestad sancionadora impone la administración sanciones que ya solamente por el hecho de emanar de ella han de merecer el calificativo de sanciones administrativas".⁷

⁷ Ibidem. Página 47.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la sanción administrativa, cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos la sanción administrativa, preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios, tributarios o de castigo. Predomina sin embargo la idea de castigo o de pena que se impone al infractor, prevalece el poder punitivo de la administración a su poder ejemplificador o meramente correctivo. Mueve fundamentalmente al Estado el propósito de castigar o penar al infractor de la ley administrativa, que no la obedece, no la cumple, o cualquiera otra motivación.

Sería grave error servirse del camino de la sanción administrativa- multa -, como una importante fuente de recursos Tributarios del Estado, por esto la política sancionadora de la administración debe orientarse a escoger la sanción que logre frenar o desaparecer las prácticas infractoras que dañan gravemente al interés colectivo. En la legislación administrativa económica se observa que la multa administrativa es un mero paliativo político que utiliza la Administración Federal, ante la ineficacia para poner orden en la vida económica del país y para los infractores resulta "barata" o inocua.

En cuanto a la Potestad Sancionadora de la Administración, en los países que viven en un régimen de Estado de Derecho como México, el único fundamento de la potestad sancionadora de la administración es el derecho. De aquí parte su más amplio poder, el de policía administrativa, que le permite sujetar al orden jurídico administrativo vigente a todos los administrados.

En nuestra legislación como se refirió en líneas que anteceden el fundamento general de esa potestad se encuentra en principio en el texto

del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

"Artículo 21. (...) Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas".

Se dice que este es el principio, porque en la Doctrina y en la Jurisprudencia de los Tribunales Federales del Poder Judicial, se discute el alcance de ese texto constitucional que parece imponer dos graves limitaciones a la potestad sancionadora de la administración:

La primera de ellas que sólo por violaciones a reglamentos gubernativos y de policía, pero no de leyes administrativas como las relativas a radio y televisión, obras públicas, bosques, aguas, minas, etc., se podrá aplicar la sanción.

La segunda deriva de la anterior ya que determina que sólo pueden imponerse dos tipos de sanciones administrativas: multa o arresto, pero ninguna otra como la clausura, el decomiso, la suspensión de actividades, etc.

Nada ayudan los debates que ese precepto Constitucional originó en el Congreso Constituyente de 1916-1917, para inclinarse por una concepción amplia de la potestad sancionadora de la administración. Es necesario recurrir a otros textos de la Constitución para encontrar los fundamentos a las distintas acciones sancionadoras que ejerza la administración.

En cuanto a la clasificación de sanciones administrativas, existen de dos tipos: Las privativas de la libertad como el arresto que nunca será superior a treinta y seis horas; o las de carácter patrimonial o económicas, como la multa -la reina de las sanciones- el decomiso, la clausura y la cancelación autorizaciones o permisos, esta es la clasificación general que se deriva del concepto de sanción administrativa de manera general, pero la clasificación que es de relevancia para el desarrollo del presente trabajo, son las que se derivan de la falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los trabajadores públicos origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto de la Administración Pública y de terceros. El funcionario y el empleado público están subordinados a la Ley y a su debido cumplimiento, por esto, están obligados a responder de sus actos públicos. La responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el particular que ha infringido la ley, frente al Estado, por haber cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o un daño.

El Trabajador al Servicio del Estado en el desempeño de su cargo puede incurrir en faltas o delitos, que deben ser reprimidos para mantener una eficaz y justa administración. Esto provoca diversos tipos de responsabilidad como la administrativa, la política, la penal, la civil, que aseguran una eficaz actuación de los organismos públicos.

Por lo que se puede entender como Responsabilidad Administrativa las faltas leves que originan, que el poder disciplinario de la administración él imponer penas correlativas de la misma naturaleza en relación con la falta cometida. Si está asume un carácter más grave se aplican penas expulsivas o depurativas más severas, como la suspensión o el cese.

Como característica de la Responsabilidad Política se encuentra el Juicio Político siempre de relevante significación.

Por Responsabilidad Penal se debe entender que es aquella que se comete durante el ejercicio del cargo se realicen delitos o faltas, que originan la responsabilidad penal, debiendo ser consignados los responsables a las autoridades judiciales correspondientes.

Como Responsabilidad Civil es la que se origina de la responsabilidad civil o patrimonial por las lesiones que se producen en los bienes del Estado.

Por lo que en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se ha expresado la naturaleza de la responsabilidad en la función pública en términos precisos. En su parte relativa nos dice:

"...El funcionario ó empleado público es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña. La responsabilidad puede ser de índole administrativa, civil o personal. La responsabilidad administrativa se origina por la comisión de faltas disciplinarias y da lugar a la imposición de correcciones de carácter también disciplinario. La fracción I del artículo 238 del reglamento de la Ley orgánica de la Contraloría de la Federación, que establecía las tres clases de responsabilidad que se acaban de mencionar, definía la primera de ellas en los siguientes términos: Administrativas cuando se refieren a faltas u omisiones en el desempeño de las labores y que pueden ser corregidas mediante procedimiento puramente administrativo. Se está en presencia de la responsabilidad civil cuando el incumplimiento de las obligaciones públicas se traduce en un menoscabo en el patrimonio del Estado. En este caso se trata de una responsabilidad exclusivamente pecuniaria, que se establece con el único fin de resarcir al Estado de los daños sufridos. La fracción II del precepto invocado considera como

responsabilidades de este tipo aquellas que provengan de faltas o errores cometidos en el manejo de fondos o bienes que traigan aparejadas la pérdida o menoscabo de dichos bienes. O las que se originan por satisfacer las prestaciones derivadas de contratos celebrados con el Gobierno Federal o sus dependencias. Y por último, las que emanen de la comisión de un delito...".

La fuente de las tres clases de responsabilidades se encuentra en la Ley de tal manera que en todo caso tendrá que ocurrirse al derecho positivo para determinar la responsabilidad correspondiente a un hecho determinado si el autor puede ser simultáneamente responsable de las tres órdenes por la misma falta y la autoridad puede declararla. Por lo que tiene aplicación la Tesis de Jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Quinta Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXX, Página 846, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

**“EMPLEADOS PÚBLICOS O FUNCIONARIOS,
RESPONSABILIDAD EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS.-**

El funcionario o empleado público es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña, la responsabilidad puede ser de índole Administrativa, Civil o Penal. La Responsabilidad Administrativa se origina por la comisión de faltas disciplinarias y da lugar a la imposición de correcciones de carácter también disciplinarias, la fracción I del artículo 238 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría

de la Federación, que establecía las tres clases de Responsabilidades que se acaban de mencionar.

Definía la primera de ellas en los siguientes términos: Administrativas, cuando se refieren a faltas u Omisiones en el desempeño de las labores y que pueden ser corregidas mediante procedimientos puramente administrativos.

Se esta en presencia de la Responsabilidad Civil cuando el incumplimiento de las obligaciones públicas se traduce en un menoscabo en el Patrimonio del Estado, en este caso se trata de una responsabilidad exclusivamente pecuniaria, que se establece con el único fin de resarcir al Estado de los daños sufridos.

La fracción II del precepto invocado, consideraba como responsabilidades de ese tipo aquellas que provengan de faltas o errores cometidos en el manejo de fondos o bienes que traigan aparejada la pérdida o menoscabo de dichos Bienes; o las que se originen por no satisfacer las prestaciones derivadas de contratos celebrados con el Gobierno Federal o sus dependencias; y por último, las que emanan de la Comisión de un delito y se incurre en Responsabilidad Penal cuando en el ejercicio de sus funciones, el empleado o funcionario ejecuta un hecho que la Ley considera como delito.

La fracción III del mismo artículo 238, empleaba la siguiente definición: Penales, cuando provengan de delitos o faltas previstos por la Ley Penal.

La fuente de las tres clases de responsabilidades se encuentran en la Ley, de tal manera que en todo caso tendrá que ocurrirse al Derecho Positivo para determinar la Responsabilidad correspondiente a un hecho determinado, si el autor puede ser simultáneamente responsable en los tres ordenes, por la misma falta, y la Autoridad puede declararla.

Ahora bien, si el quejoso era empleado federal y al entregar el puesto que desempeñaba se encontró un faltante en las existencias que estaban bajo su guarda, y la autoridad administrativa considerando que el faltante de bienes de la Federación podría constituir la comisión de un delito y por lo mismo que se estaba en el caso de responsabilidad penal, denunció los hechos al Ministerio Público y éste ejerció la acción penal correspondiente, se dictó auto de formal prisión contra el quejoso por el delito de peculado, y se sobreseyó en el proceso por haber formulado el representante social conclusiones no acusatorias, si posteriormente al sobreseimiento de la causa, la Autoridad Administrativa dictó una resolución estableciendo la Responsabilidad Civil del Quejoso, por el faltante de Bienes, en el caso tiene que recurriese a la Legislación Vigente en la

época de estos hechos y estimarse que en la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación y en su reglamento, que estaban en vigor, se encuentran las disposiciones legales que regulan el caso, el reglamento nombrado establecía tres clases de responsabilidades ya señaladas, en que podía incurrir un Empleado o Funcionario del Estado, además del estudio de los preceptos relativos a ambos ordenamientos, se desprende que la Autoridad Administrativa contaba con facultades para declarar la Responsabilidad Civil.

En efecto, el artículo 21 de la Ley decía textualmente: Es facultad del Contralor constituir las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los funcionarios, empleados y Agentes del Gobierno, con un manejo de Fondos Bienes de la Nación, y que se descubran con motivo de la inspección y glosa de sus cuentas, pero en materia de responsabilidad de carácter civil, la facultad concedida a la Contraloría no era absoluta, es decir, no podía ejercitarla indistintamente en todos los casos, en efecto, el artículo 25 del mismo ordenamiento prescribía lo siguiente: Si se tratare de responsabilidades de carácter Civil que no pudieren hacerse efectivas por la vía administrativa, el Contralor Comunicara todos los antecedentes del caso al Procurador de la República, a efecto de que ejercite las acciones

correspondientes, la redacción del precepto que se acaba de transcribir permite establecer que el Legislador previó dos situaciones, a saber: cuando la Responsabilidad Civil se podía hacer efectiva por el Procedimiento Administrativo y cuando esta Responsabilidad solamente se podía hacer efectiva por el Procedimiento Judicial, ahora bien, asentado lo anterior, surge inmediatamente el siguiente problema: En que casos era procedente y en cuales era improcedente la Vía Administrativa, o empleando los términos del Legislador, cuando se podía hacer efectiva la Responsabilidad de carácter Civil por las Autoridades Administrativas.

En relación con estas ideas se construyó la tesis de la renovación moral, que no sólo redujo a la persecución y sanción de los servidores públicos, sino que de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, página 42, se determinaba lo siguiente:

" (...), en su expresión práctica equivale al perfeccionamiento de los sistemas de administración de los recursos del Estado, la mejor regulación de las responsabilidades de los servidores públicos y el fortalecimiento de mecanismos de control y vigilancia de la administración".

En ese tenor de ideas y una que se ha plasmado el criterio de nuestro más alto Tribunal, y antes de entrar al estudio de los tipos de responsabilidad, me permitiré hacer unas pequeñas consideraciones, es bien conocida la peculiar situación que presentan los trabajadores al Servicio del Estado, no sólo en cuanto a su régimen laboral aplicable, sino también cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les

impone y se hacen acreedores a sanciones, mismas que pueden a su vez presentar características diferentes, en razón precisamente del régimen legal al que se encuentran sujetos, al órgano que interviene para la substanciación de los procedimientos para su aplicación y a la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

De tal suerte, cuando los Trabajadores al Servicio del Estado, ya sean Federales, Estatales o Municipales, lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal, siéndoles aplicables las disposiciones y procedimientos de esa naturaleza. Cuando afecten intereses públicos fundamentales, dan lugar a la responsabilidad política, y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones inherentes al mismo, tendientes a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

Con independencia de estos tres tipos de responsabilidad (penal, política y administrativa), cuando un servidor público con motivo de su actuación como tal produzca un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, generará la obligación de resarcirlo ("aquel que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo"), en términos de lo que dispone el artículo 1910 del Código Civil para toda la República en Materia Federal.

En síntesis, el Sistema de Responsabilidades comprende cuatro tipos de responsabilidades: Penal, Civil, Política y Administrativa (cabe hacer la aclaración que algunos autores también incluyen la laboral), las dos primeras reguladas por las leyes de la materia y las dos últimas reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo que una vez delimitado el tema de desarrollo del presente capítulo, me referiré al concepto de Responsabilidad: "**Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente**".⁸

⁸ Diccionario Jurídico del Software Visual. Jurisprudencias y Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Fiscal de la Federación. Bufete Jurídico. México. Marzo 1997

III.- RESPONSABILIDAD POLITICA.

Este tipo de responsabilidad se encuentra delimitada para los servidores públicos mencionados en el artículo 110 De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son: "...los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del Órgano u Órganos de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a estas y Fideicomisos Públicos...", cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho, que son de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las siguientes:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;

V. La usurpación de atribuciones;

VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior y;

VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Tratándose de los Gobernadores de los Estados y Diputados y Magistrados Locales, su responsabilidad política en el ámbito federal se genera también, por violaciones graves a la Constitución Federal y a sus leyes que de ella emanen.

Las sanciones que se pueden imponer por responsabilidad política, se encuentran establecidas en el tercer párrafo del Artículo 110 de la Constitución Federal, así como el 8º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios pueden ser la destitución y la inhabilitación hasta 20 años.

El juicio se substancia ante el Congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados, a través de su Sección Instructora practicará las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

inculpado, y formula sus conclusiones determinando la inocencia del encausado o su probable responsabilidad, en cuyo caso se propondrá la sanción correspondiente. Este procedimiento deberá efectuarse dentro del plazo de 60 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se haya turnado la denuncia.

Hecho lo anterior la Cámara de Diputados, erigida en Órgano de Acusación examinará el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor, para resolver lo que proceda, por mayoría absoluta de votos. En caso de que la resolución sea acusatoria se designará una comisión para que la sostenga ante la Cámara de Senadores.

Posteriormente, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la comisión acusadora y formulará sus conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de Senadores erigida en jurado de Sentencia, para que se dé lectura a las conclusiones que le presenten y además escuche a las partes, para que después se proceda a la votación que determinará el resultado con la votación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicte la sentencia, la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción.

El juicio político podrá iniciarse dentro del tiempo en que el Servidor Público desempeñe su empleo, cargo o comisión y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

Por lo que hace a los Servidores Públicos Estatales (Estado de México), son sujetos del juicio político, los que se mencionan en el Artículo 127 de la Constitución Local, esto es los Diputados a la Legislatura del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los Titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo y el Procurador General de Justicia, siendo este precedente cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, tal y como lo indica la norma Federal Suprema (en la Ley Estatal ver artículo 7).

El procedimiento es similar al Federal y se encuentra contenido en los artículos 9 al 21 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

IV.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

El artículo 109 del Pacto Federal en su fracción III dispone "La aplicación de 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", conductas que se encuentran descritas en las 22 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En términos generales, pueden señalarse que antes de las reformas constitucionales y legales llevadas a cabo a fines de 1982, que fijaron la naturaleza, objeto y finalidad del régimen de responsabilidad administrativa era notoria la ausencia de desarrollo, ya que las responsabilidades de los servidores públicos se habían venido centrando básicamente en los aspectos político y penal.

Quizá la razón de este lamentable olvido tiene su explicación histórica en que el Constituyente de 1857, ni el de 1917 la establecieron de manera clara y precisa, al igual que tampoco lo hicieron las cuatro leyes Federales de responsabilidades anteriores, que dejaron este aspecto disciplinario al Derecho Laboral.

Los sujetos de esta responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general, que conforme a lo dispuesto con el artículo 108 de la Constitución Federal y 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos comprende a los **"... representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que**

desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal...".

La responsabilidad administrativa se genera como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizadas por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el servicio público, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de las sanciones (amonestación, suspensión del empleo, cargo o comisión, destitución del empleo, cargo o comisión; sanción económica, inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y arresto – para los cuerpos de seguridad pública – atendiendo a la naturaleza de la obligación que sé transgreda).

Dichas sanciones administrativas se impondrán previa substanciación de un procedimiento llevado a cabo por el superior jerárquico, tratándose de responsabilidades menores y por la Secretaría de la Contraloría cuando se trate de una responsabilidad mayor, respetando en todo momento las garantías de legalidad, fundamentación y motivación y seguridad jurídica previstas en nuestra Carta Magna.

De especial interés para los estudios de este tipo de responsabilidad ha significado la inclusión en la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, la regulación del fincamiento de responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, distintas –como ya se dijo– de las disciplinarias, toda vez que las primeras no buscan "corregir" a los funcionarios, sino reparar o resarcir los daños y perjuicios estimables en dinero, que se causen a la hacienda pública.

A nivel Estatal (Estado de México), este tipo de responsabilidad encuentra su fundamento en el último párrafo del artículo 126 de la Constitución Política Local, que establece que la Ley de Responsabilidades que expida la Legislatura, regulará sujetos, procedimientos y sanciones en la materia. (Artículo 42 y subsiguientes de la ley citada).⁹

⁹ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Arts. 42 al 77.

V.- RESPONSABILIDAD CIVIL.

En todo el Título IV de la Constitución Federal, en especial en el artículo 109 que señala los diferentes tipos de responsabilidad de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, pese a que en la exposición de motivos de las reformas a este título Constitucional hacían referencia a ella. La única que se encuentra esta contenida en el párrafo octavo del artículo 111 Constitucional que señala que este tipo de responsabilidad puede generarse a cargo de cualquier servidor público y deberá exigirse mediante demanda.

La existencia de este tipo de responsabilidad nace del principio de que *"nadie tiene derecho a dañar a otro"* con fundamento Constitucional en los artículos 1º, 12, 13 y 27, que tutelan la igualdad ante la Ley, la inviolabilidad de la propiedad, etc.

Con apoyo en lo anterior, si nadie esta obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa causa, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad, de acuerdo a lo establecido por el artículo 1910 del Código Civil Federal.

Esta responsabilidad, en sentido estricto, debería ser imputada directamente al Estado, toda vez que los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, no como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que respondan por ellos.

No obstante, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 1928 del Código Civil Federal, el Estado sólo es responsable de manera subsidiaria, ya que la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física, no como órgano del Estado.

Así las cosas en cuanto a los Auditores Internos del Sector Público, el derecho vigente atribuye una responsabilidad a las personas morales (El Estado) por los hechos de sus agentes en el desempeño de sus funciones.

El Estado, como persona moral, es responsable por los actos de sus funcionarios y, por ende, tiene la obligación de responder por estos en el ejercicio de las funciones que le son encomendadas. Esta responsabilidad como ya se señaló es subsidiaria, lo que significa que sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando los funcionarios directamente responsables no tengan bienes, o los que tengan no sean suficientes para responder del daño causado.

Esta responsabilidad civil del Estado no siempre ha sido admitida. En opinión de algunos autores, esta se contrapone al "Principio de Irresponsabilidad" del poder público; sin embargo en opinión de otros importantes autores como Andrés Serra Rojas, es a todas luces injusto ya que "... el progreso actual del derecho administrativo ha planteado la necesidad lógica y justa de que estos daños deben ser reparados". La Pregunta inicial sería: ¿Quién debe reparar esos daños, el funcionario, el empleado o la administración pública?¹⁰

¹⁰ Haro Belchez Guillermo. El régimen disciplinario en la función pública. Editorial IAPEM. Pág. 39. México 1993.

Sobre este particular, es bien sabido que el Estado es una persona jurídica que actúa por medio de órganos que han sido creados por mandatos legales; es decir, esferas limitadas de competencia, las cuales se ejercen por titulares de la función pública, que son personas físicas. En esta actividad estatal se pueden lesionar los derechos de los particulares, existiendo la obligación de indemnizarlos por los perjuicios que se ocasionen.

Es un principio del Derecho Administrativo la "Teoría del riesgo", creada por el Estado para el funcionamiento de los servicios públicos y el ejercicio de sus demás actividades.

Dada la ausencia de disposiciones de Derecho Administrativo que de manera general regulen la Responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares, es menester aplicar en principio las reglas del derecho común; y sólo en aquellos casos en los que exista alguna norma de excepción, señalada por el derecho administrativo, deberá considerarse esta antes que las del Derecho Civil.¹¹

Normalmente, los textos legales relativos a las responsabilidades de los servidores públicos tanto Federales como Estatales, señalan al Estado como subsidiariamente responsable por la reparación de los daños causados a particulares por los servidores públicos.

¹¹ Haro Belchez Guillermo. El régimen disciplinario en la Función Pública. Editorial IAPEM. Pág. 39. México 1993.

En opinión de Guillermo Haro Belchez, es menester superar el dogma de que "el Estado no puede causar daño", por lo que sería positivo que ante los particulares respondiera el Estado, que de manera posterior podría exigir a su empleado causante del daño, que cubriera las cantidades pagadas.¹²

Además de este daño que los servidores públicos pueden ocasionar a los particulares, también aquellos pueden causar daños y perjuicios al Patrimonio del Estado, lo que produciría una responsabilidad resarcitoria, regulada por leyes y procedimientos administrativos.

En resumen, la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de una función pública, debiendo ser demandada conforme a las normas del derecho civil con independencia de que su contenido sea resarcitorio, pues de no ser así estaremos en presencia de una responsabilidad penal o administrativa.

En la legislación Estatal (Estado de México), dicha responsabilidad civil, la recoge el Título Sexto de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en su título Sexto (de la indemnización por reparación de daños de los servidores públicos, artículos 100, 101 y 102) y no es ajena a los mismos vicios que la legislación Federal.

En esta parte de la Ley de Responsabilidades referida hay que hacer notar que tales artículos fueron derogados por Decreto número 11 de fecha 04 de febrero de 1997, publicado en la Gaceta del Gobierno Estatal de fecha 7 de febrero de 1997, decreto donde se publica el Código de

¹² Ibidem. Pág. 40

Procedimientos Administrativos del Estado de México, supuesto que se tratará con mayor amplitud en el siguiente capítulo.¹³

¹³ Gaceta del Gobierno del Estado de México de fecha 07 de febrero de 1997.

VI.- RESPONSABILIDAD PENAL.

El artículo 109 de la Constitución Federal en su fracción II establece claramente "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la Legislación Penal". El Capítulo X del Código Penal Federal, que contiene los artículos 212 al 224, comprende once figuras delictivas, en las que necesariamente salvo la excepción prevista en el artículo 212 ("... Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente..."). Los delitos del aludido capítulo son: ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de funciones, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

Las penas previstas por la comisión de estos delitos van desde la sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicas y también el decomiso de bienes cuya procedencia legal no se logre acreditar, hasta la privación de la libertad.

Para este tipo de responsabilidad, existe "protección constitucional" para los servidores públicos de alta jerarquía, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo. El Artículo 111 de la Constitución Federal señala quienes son los servidores públicos que gozan de esta protección constitucional: " *...los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del Órgano de Gobierno del*

Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal...", (igual situación se presenta a nivel Estatal (Estado de México), en los artículos 22 a 26 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios).

Es importante reiterar que la aludida protección Constitucional es un privilegio procesal en materia penal otorgado no a la persona, sino al ejercicio de la función pública que tienen encomendada los servidores públicos antes citados y que consiste, en palabras sencillas, en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, autorización conocida como declaración de procedencia.

Esta misma Protección Constitucional también se extiende a los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, con la particularidad de que en estos casos, la autorización o declaración de procedencia deberá conocerla la Legislatura Local correspondiente, para que ésta resuelva lo procedente.

En relación con el Presidente de la República, el tratamiento es muy singular, toda vez que la declaración de procedencia da lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de acusación, para iniciar un procedimiento similar al juicio político, en el que la Cámara de Senadores, con poder Jurisdiccional dictará Sentencia sobre su Responsabilidad Penal.

En el caso de la Legislación Estatal (Del Estado de México), la Constitución Política Local, establece en su artículo 127 que los Diputados de la Legislatura del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los Titulares de las Dependencias del Poder Ejecutivo y el Procurador General de Justicia, serán responsables de los delitos graves del orden común que cometan durante el tiempo de su encargo y de los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones.

Por su parte el Libro Segundo, Título Primero (Delitos contra el Estado) del Código Penal del Estado de México, contiene los delitos que pueden ser cometidos por los Servidores Públicos en el desempeño de sus cargos, entre los que se encuentran el cohecho, el incumplimiento, ejercicio indebido y abandono de funciones públicas, la coalición, abuso de autoridad, tráfico de influencia, concusión, peculado y enriquecimiento ilícito. (Artículos 131 a 147).

VII.-REGÍMEN DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS.

Para empezar con el presente punto, tendré que establecer conforme a la forma del desarrollo de Tema de Tesis que nos ocupa, es decir tanto en la Constitución Local del Estado de México y la Ley Reglamentaria que es la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, pero determinando la Responsabilidad Política, Penal, Civil y Administrativa, inicialmente la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la que en su Título Séptimo "**DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DEL JUICIO POLÍTICO, CONSIGNADA EN LOS ARTÍCULOS 130 AL 136**".

En el artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México determina el establecimiento de quienes serán los sujetos como Servidores Públicos para el efecto de la aplicación de la propia Ley de Responsabilidades en cuanto a sus disposiciones, procedimientos y sanciones, es decir establece la generalidad de los servidores públicos.

Por el contrario el artículo 131 de dicha norma constitucional local, establece una clasificación especial en cuanto a lo que se refiere a 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 de lo 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, así como el Gobernador que también será responsable por delitos graves del orden común y por delitos contra la seguridad del Estado, en este artículo se determina la base la procedencia de la Responsabilidad Penal.

Por lo que en el artículo 132 de dicha Carta Magna del Estado Libre y Soberano de México el constituyente señala el procedimiento para la determinación de tal responsabilidad, señalando que la Legislatura se erigirá en Gran Jurado para determinar si se procede contra el Servidor Público acusado, en caso de ser así el acusado quedara separado de su cargo y sujeto a la acción de los Tribunales Comunes; si la decisión de éstos fuera condenatoria, el mismo acusado quedará separado definitivamente, y si es absolutoria podrá reasumir su función.

Por su parte el numeral 133 de la Constitución del Estado de México, determina la responsabilidad administrativa en cuanto a la determinación y aplicación de la sanción, entendiéndose por esta la Destitución a los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

El artículo 134 de la Constitución del Estado de México señala que los Servidores Públicos sancionados no gozarán del indulto por gracia.

El artículo 135 de la Constitución del Estado de México establece en otorgar la facultad a todo ciudadano del Estado para denunciar ante la Legislatura los delitos graves del orden común en que incurran los servidores públicos del Estado.

Por último el artículo 136 de la misma Constitución determina que en demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún servidor público.

En los preceptos constitucionales que brevemente se han referido se especifica las bases para la determinación, aplicación y algunas reglas por la Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de México,

por lo que en la Ley Reglamentaria que es la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, la que si determina la Responsabilidad Política, Penal, Civil y Administrativa, por lo que a continuación haré una breve reseña de dicha Ley, pero antes haré la mención en cuanto su antecedentes de dicha Ley Únicamente en cuanto a las publicaciones de la misma.

La primera de ellas fue la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Públicos del Estado, de los Municipios y Organismos Públicos Descentralizados, expedida en el Decreto número 54 publicado en la " GACETA DEL GOBIERNO " del 28 de diciembre de 1955, la cuál fue derogada por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios que fue expedida por Decreto número 245 de la XLVIII Legislatura Local, de fecha 07 de abril de 1984, publicado en la " GACETA DEL GOBIERNO " del Estado de 30 de abril del propio año, para entrar en vigor el 1º. De mayo del mismo ejercicio. Las fes de erratas de este Decreto se publicaron en la " GACETA DEL GOBIERNO " de 30 de abril y 07 de junio de 1984.

A su vez este Ordenamiento fue reformado por Decreto número 167 de la XLIX Legislatura del Estado, de 23 de Diciembre de 1986, publicado en la " GACETA DEL GOBIERNO " del Estado de 31 de diciembre de ese año, para entrar en vigor él 1º. De enero de 1987, decreto emitido por el Gobernador Constitucional Licenciado Alfredo del Mazo González.

Ordenamiento que fue derogado por el Decreto número 140 de fecha 11 de septiembre de 1990, publicado en la " GACETA DEL GOBIERNO " del Estado, de la misma fecha y año, emitido por el Gobernador Constitucional Licenciado Ignacio Pichardo Pagaza.

Ley que estuvo vigente hasta el día cuatro de enero de mil novecientos noventa y cuatro, ya que por Decreto número once de fecha treinta de

diciembre de mil novecientos noventa y tres, publicado en la GACETA DEL GOBIERNO del Estado de México de fecha cinco de enero de mil novecientos noventa y cuatro, emitido por el Gobernador Constitucional del Estado de México LIC. EMILIO CHUAYFET CHEMOR, se publicó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, misma que se compuso de 102 artículos y 6 transitorios repartidos en Seis Títulos, teniendo diversas reformas y adiciones con fechas 11 de enero de 1995, 7 de febrero de 1997, 3 de marzo de 1997 y 21 de diciembre de 1998.

Entre la principal reforma o adición se encuentra la realizada con fecha 4 de febrero de 1997, en razón de la expedición del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, por lo que se derogaron los artículos 50, 66, 67, y del 100 al 102 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y con reforma del artículo 65 de la citada ley de responsabilidad, quedando de la manera siguiente: "*...Contra los actos y resoluciones administrativas que dicten o ejecuten las autoridades competentes, en aplicación del presente ordenamiento, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, conforme a las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México...*".

Por lo que la Ley vigente de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios se integra de la siguiente manera:

TITULO PRIMERO. CAPITULO ÚNICO " DISPOSICIONES GENERALES "

ARTÍCULOS 1 AL 4.

Es este Título señala quienes serán los sujetos de responsabilidades en el servicio público tanto Estatal como Municipal, determinando que serán

aquellos que desempeñen cualquier empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración estatal o municipal; las obligaciones en dicho servicio; Los tipos de responsabilidades (Administrativas, Disciplinarias, Resarcitorias y las que se deban determinar a través de Juicio Político); Las autoridades y Procedimientos para la determinación y aplicación de las sanciones (La Legislatura del Estado, El Tribunal Superior de Justicia, la Secretaría de la Contraloría, Las dependencias del Ejecutivo quienes sus propias leyes los faculte, los Ayuntamientos y Presidentes Municipales, los demás órganos que determinen las leyes), así como las de declaración de procedencia para enjuiciamiento de carácter penal a los servidores públicos que gozan de Fuero Constitucional y por último del registro patrimonial de los Servidores Públicos.

TÍTULO SEGUNDO.

PROCEDIMIENTOS ANTE LA LEGISLATURA DEL ESTADO EN MATERIA DE JUICIO POLÍTICO Y DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.

CAPÍTULO PRIMERO "SUJETOS, CAUSAS DEL JUICIO POLÍTICO Y SANCIONES".

ARTÍCULOS DEL 5 AL 8.

Se establece que los Servidores Públicos que serán susceptibles de Juicio Político serán los mencionados en la Constitución Local (artículo 131)

CAPÍTULO SEGUNDO. "PROCEDIMIENTO EN EL JUICIO POLÍTICO".

ARTÍCULOS DEL 9 AL 21.

Señala las formalidades y fases para llevar a cabo el Juicio Político a los Servidores Públicos investidos de Fuero por disposición de la Ley, los cuales podrán ser sujetos de dicho juicio y son los nombrados en el artículo 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, tema que no será abordado, toda vez que este tiene una tramitación especial en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

CAPÍTULO TERCERO. DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA POR RESPONSABILIDAD PENAL".

ARTICULOS 22 AL 26.

Establece los lineamientos y pasos que se deberán de seguir cuando sea declarada la determinación de procedencia para el ejercicio de la acción penal en contra de los servidores públicos descritos en el artículo 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, tema que no será abordado, toda vez que este tiene una tramitación especial en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

CAPITULO CUARTO. "DISPOSICIONES COMUNES PARA LOS CAPITULOS SEGUNDO Y TERCERO DEL TITULO SEGUNDO DE ESTA LEY".

ARTICULOS 27 AL 40.

Determina todos y cada uno de los actos procesales que puedan surgir dentro de la tramitación del Juicio Político a los Servidores Públicos que se les instaure, así como de la declaración de procedencia y cuando esta se actualice, así como de responsabilidad penal.

TITULO TERCERO.

DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

CAPITULO PRIMERO. DE LOS SUJETOS. ARTÍCULO 41.

Determina que son sujetos de la Responsabilidad Administrativa los Servidores Públicos y todas aquellas personas a que se refiere el artículo 2º de esta Ley.

CAPITULO SEGUNDO. DE LAS OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. ARTICULOS 42 AL 44.

Se establece cuales serán las obligaciones de los Servidores Públicos para no incurrir en Responsabilidad Administrativa, las que describen en

XXVII fracciones y todas llevan inmersas la Honestidad, Lealtad, Diligencia, Prudencia, Deberes y demás cuestiones; pero con motivo del desarrollo del presente tema de tesis se omite la descripción de todas y cada una de ellas.

CAPITULO TERCERO. SANCIONES DISCIPLINARIAS Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA APLICARLAS.

ARTICULOS 45 AL 71.

Cuando existan quejas y denuncias en contra de los servidores públicos, se iniciará el procedimiento disciplinario correspondiente, las cuales se remitirán en un plazo no mayor a cuarenta horas a la Secretaría de la Contraloría, cuando se trate de Servidores Públicos Municipales, los ayuntamientos dispondrán de la tramitación de las mismas, decretándose amonestación, suspensión, destitución, sanción económica, inhabilitación, de igual manera se señalan las reglas para la iniciación del procedimiento disciplinario y la aplicación de las sanciones siempre y cuando no se trate de amonestación, es este punto la parte medular del presente tema de tesis se encuentra inmersa en los artículos 42 y 59 de la propia ley de responsabilidades, que es la iniciación, desarrollo y determinación de la Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios y este podrá dar inició por las conductas exteriorizadas de éstos al no cumplir con las las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión de todo servidor público, sin perjuicio o independientemente de sus derechos y deberes laborales, tiene un número determinado de deberes y obligaciones que la ley señala en su artículo 42 y que en general son conducirse con diligencia, honradez, honestidad, eficiencia y en general siempre realizar sus funciones en el marco de la Normatividad legal vigente.

Por lo que para dar inició a dicho procedimiento la Ley en comentó en su artículo 59 fracción I reza lo siguiente: "*Artículo 59. - Las sanciones administrativas cuya aplicación corresponda a la Secretaría, excepto la*

amonestación, se impondrán mediante el siguiente procedimiento: I. Se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a sus intereses convenga, por sí o por medio de defensor; podrá asistir a la audiencia, el representante de la dependencia de adscripción que para tal efecto se designe;

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia, deberá mediar un plazo no menor de 5 ni mayor de 15 días hábiles."

He aquí el único precepto de la multicitada Ley respecto de la iniciación y desarrollo del procedimiento disciplinario, ya que las subsecuentes fracciones del numeral en cita se refieren a que se cuenta con un plazo de treinta días hábiles para la emisión de la resolución esto es referente a la fracción II, la fracción III refiere que en caso de que derive otras responsabilidades o la responsabilidad de otras personas se podrá realizar nuevas investigaciones y citar a otra u otras audiencias, la fracción IV se refiere a que si considera pertinente por parte de la autoridad y después de la cita a la garantía de audiencia se podrá suspender temporalmente al servidor público de su empleo, cargo o comisión.

Respecto del artículo 60 establece que los plazos de prescripción se deberán tomar en cuenta los artículos que anteceden y en especial el artículo 59; La hipótesis del 61 señala que cuando el Procedimiento Disciplinario se levante ante la Secretaría de la Contraloría el ente de la Administración Pública a la que corresponde el actuado podrá designar un representante; Por su parte el numeral 62 determina que de todas las diligencias se levantará acta circunstancia debidamente firmadas por los que intervinieron en ella; Los artículos 63 y 64 establece que todas las resoluciones deberán constar por escrito y cuando estas impongan sanciones se deberán de inscribir en un registro y que además los órganos de la Administración Pública tienen la obligación de consultarlos cuando se pretenda contratar a un nuevo servidor público.

Por su parte el artículo 65 señala que contra los actos y resoluciones que dicten o ejecuten las autoridades competentes en aplicación del presente ordenamiento se tendrá la opción de interponer el Recurso Administrativo de inconformidad o el Juicio ante el Tribunal Contencioso Administrativo, conforme a las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos; Los artículos 66 y 67 se encuentran derogados por decreto número 11 por el que se expide el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, vigente a partir del 09 de marzo de 1997.

El artículo 68 señala que la ejecución de las sanciones se efectuará de inmediato y la destitución o inhabilitación surtirá efectos al notificarse la resolución y se considerará de orden público, las sanciones económicas se constituirán en créditos fiscales y se harán efectivos a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

El artículo 69 establece que cuando durante la instrucción del procedimiento el servidor público confesare su responsabilidad se dictará de inmediato resolución a menos que la autoridad que conozca disponga con la tramitación del procedimiento se acreditará la veracidad de la confesión de resultar cierta ésta confesión se procederá a imponer dos tercios de la sanción, si ésta es de naturaleza económica, pero siempre deberá de restituirse cualquier bien o producto que se hubiese obtenido con la infracción.

En el artículo 70 se determina que las autoridades a efecto de dar cumplimiento a las atribuciones conferidas en esta ley podrán emplear las medidas de apremio que pueden ser: Sanción económica de hasta 20 veces el salario mínimo vigente, auxilio de la fuerza pública y en caso de existir resistencia se estará a lo que prevenga el Código Penal.

Por último el artículo 71 determina los plazos de prescripción para la imposición y aplicación de las sanciones será de 1 y 3 años.

**CAPITULO CUARTO. DEL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS RESARCITORIAS.**

ARTICULOS 72 AL 77.

Establece que la Secretaría de la Contraloría en ejercicio de sus funciones podrá fincar pliegos preventivos de responsabilidad cuando detecte irregularidades por actos u omisiones de los servidores públicos que manejen fondos o valores y para garantizar el importe de los pliegos preventivos de responsabilidad se hará a través del embargo precautorio sobre los bienes del Servidor Público que garanticen dicho pliego en forma inmediata.

TITULO CUARTO.

**CAPITULO UNICO. DEL REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS.**

ARTICULOS 78 AL 91.

Se establece que la Legislatura del Estado, el Tribunal Superior de Justicia y la Secretaría llevarán el registro de la Manifestación de Bienes de sus servidores públicos de conformidad con esta Ley y disposiciones aplicables, así como la obligación de los servidores públicos a presentar su manifestación de bienes y bajo protesta de decir verdad.

TITULO QUINTO.

**DE LA REMOCION DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE
JUSTICIA Y DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO POR
MALA CONDUCTA.**

ARTICULOS 92 AL 99.

Se determina que el Gobernador y el Consejo de la Judicatura están facultados, de conformidad con los artículos 77 fracción XV y 133 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para solicitar ante la Legislatura, o en su caso, ante la Diputación Permanente, la destitución de los Magistrados del Tribunal Superior de

Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando hayan incurrido en mala conducta, cuando esta haya sido debidamente acreditada.

TITULO SEXTO.

DE LA INDEMNIZACION O REPARACION DE DAÑOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

ARTICULOS 100 AL 102.

DEROGADOS.

En las anteriores líneas se hizo una breve explicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, desde este momento se hace la aclaración de que para los subsecuentes capítulos del desarrollo del presente tema únicamente se tomara en cuenta de los artículos 41 al 71 de la presente Ley.

CAPITULO TERCERO.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO PARA ACREDITAR LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO.

I.- EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

Se considera importante para el desarrollo de este trabajo, citar el origen, finalidad y aplicabilidad de este ordenamiento, el cuál fue publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México de fecha 07 de febrero de 1997, bajo el Decreto número 11 de 04 de febrero del año referido, donde se dio a conocer el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, dentro del contenido de la exposición de motivos y como parte medular y de aplicabilidad en este tema, se desprende lo siguiente:

"...la iniciativa tiene dos finalidades fundamentales. Fortalecer el Estado de derecho, precisando la legalidad de la acción de los Servidores Públicos y estableciendo medios que garantizan el interés de los gobernados ante la Administración Pública, ..., fortaleciendo, de este modo, la vigencia de la ley, la erradicación de la arbitrariedad,...., con el fin de reafirmar el principio que exige de todos los servidores públicos el acatamiento de la Ley, los dictaminadores adicionamos un artículo que será el 2 del Proyecto de Decreto, en los términos que a continuación se indica: **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**...., al examinar el contexto

del artículo 186 se encontró que es conveniente aclarar que dentro del concepto de particulares se incluye a los servidores públicos a quienes se les atribuye alguna causal de responsabilidad administrativa, como actualmente se desprende del artículo 65 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, cuya reforma se propone en el artículo quinto transitorio,...., en cuanto al supuesto de los servidores públicos administrativos que gozan de fuero Constitucional, las comisiones fueron coincidentes en el sentido de mejorar la redacción del tercer párrafo del artículo 281, para precisar que la solicitud de desafuero se tramitará y resolverá con sujeción a la ley de la materia, para ese fin se propone la siguiente redacción: **En caso de que el servidor público administrativo goce de fuero Constitucional, la sección de la Sala Superior formulará ante la Legislatura Estatal la solicitud de declaración de desafuero, en cuya tramitación y resolución se aplicarán en lo conducente las disposiciones del Título Segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios...**".¹⁴

Estos fueron los criterios que se introdujeron en el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, en cuanto a lo que respecta al ámbito de responsabilidades de los servidores públicos, que es lo que en principio podría ser de interés para el desarrollo del presente tema de tesis, en una parte así lo es, pero lo cierto es que la importancia de este ordenamiento se centra en el hecho que tiene por objeto regular el procedimiento administrativo ante las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los municipios y los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal, así como también el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. (Artículo 1º del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México), por lo cual con la

¹⁴ Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Toluca. Agosto de 1997. Págs. 15-31

creación del Código de Procedimientos Administrativos del Estado se estructuró un Procedimiento Administrativo Común.

Mismo que es aplicable al procedimiento para la determinación de responsabilidad de servidor público, toda vez que el descrito y especificado en el artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, es deficiente, se utiliza esta palabra, ya que el procedimiento detallado en el numeral que antecede no tiene un orden lógico – jurídico, así como un método a desarrollar, pues únicamente se describen algunos datos de método, sin que este sea ordenado, situación que si contempla el que se encuentra contenido en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Es importante señalar que el citado Código de Procedimientos Administrativos, hasta hoy en día únicamente ha sido reformado y modificado una sola vez, reforma que se llevó a cabo por Decreto número 45 del Ejecutivo Estatal, debidamente aprobado por la H. "LIV" Legislatura del Estado de México, el que se publicó en la Gaceta del Gobierno de fecha 21 de diciembre de 2001, por medio del cuál se reformaron los artículos 1, 12, párrafo tercero, 135, 211, primer párrafo, 212, 213, 214, 218 y 228. Se adicionan los artículos 21, con un segundo párrafo, 26, con un quinto párrafo, 62, con un último párrafo y 280 con un tercer párrafo. Derogandose los artículos 266 y 274, todos del del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

En ese tenor de ideas se consideró necesario reformar el artículo primero para ampliar el listado de órganos, entidades públicas y controversias a las que por su propia naturaleza, no les son aplicables las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos; y para definir el acto y procedimiento administrativos, cuya noción es indispensable para adquirir una concepción integral de las instituciones jurídicas que constituyen la base del derecho procesal administrativo.

La reforma del artículo 12 en su párrafo tercero fue para adecuar su contenido al actual horario de labores de la administración pública del Estado de México.

Respecto de la reforma del artículo 135, fue en el sentido de que la afirmativa ficta que en su momento significó una novedad y avance sustancial de la legislación en materia del silencio administrativo, en la actualidad se considera que presenta serias dificultades la interpretación y aplicación de esta ficción legal, pues el precisar el momento en que se configura; establecer de manera expresa la potestad de la autoridad para negar la certificación respectiva, cuando el interesado no reúna los requisitos que señalen las disposiciones legales; puntualizar las materias administrativas en las que opera, y ampliar los casos en que por razones de interés público no es aplicable.

Por otra parte se determinó que para el funcionamiento del pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se requiere un secretario general encargado de preparar las sesiones y dar fe de los actos y resoluciones que tome el órgano judiccial cuando funcione en pleno, por lo que fue pertinente reformar los artículos 211 a 214 para incorporar a la estructura del Tribunal la figura del secretario general del pleno.

Desde la abrogada Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, la competencia territorial de las salas regionales se determinó en razón del domicilio de las autoridades demandadas, lo que propició desde un principio una distribución desigual de las cargas de trabajo, por lo que la reforma al artículo 228 fue para determinar la competencia territorial de las salas regionales en razón del domicilio de los actores, lo que además de permitir una distribución proporcional de los juicios, acercará a los gobernados los servicios de impartición de justicia que presta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Con el propósito de agilizar el trámite del procedimiento y proceso administrativos, y precisar la actuación de los particulares, autoridades y

tribunal , se planteó la necesidad de adicionar los artículos 21, 26, 62 y 280, para establecer la coadyuvancia de los particulares y de las autoridades en la reposición de expedientes, en caso de pérdida o extravío; facultar al Tribunal para diligenciar notificaciones por exhorto; en los casos en que éstas deban practicarse fuera del Estado; dar orden y claridad en la presentación de documentos en el proceso; y conferir atribuciones al magistrado para ampliar el plazo de las autoridades para dar cumplimiento a la sentencia o iniciar su cumplimiento.

Por último, la derogación de los artículos 266 y 274; el primero, para darle mayor claridad y celeridad al proceso; y el segundo, porque técnicamente es recomendable que las causas de invalidez de los actos y resoluciones administrativas se encuentren reguladas por el código sustantivo.

II.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y RESOLUCIÓN ANTE LA CONTRALORÍA INTERNA.

Como consideración previa al desarrollo de este tema, y sobre el particular del inicio del procedimiento administrativo disciplinario por responsabilidad de servidor público, en la Ley Reglamentaria en la Entidad Federativa de México, contemplado en el artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios es a todas luces es deficiente, carente de un orden jurídico y de método de desarrollo, tal y como ha quedado de manifiesto en el tema que antecede al desarrollo de este y que ha sido tratado ampliamente.

Efectuada la anterior afirmación, para el inicio de la instauración del Procedimiento Administrativo por Responsabilidad de los Servidores Públicos, deben quedar perfectamente delimitados tres aspectos que como incisos quedarán detallados a continuación:

A). Para que el Superior Jerárquico o la Autoridad Administrativa Estatal o Municipal puedan dar inicio al procedimiento por responsabilidad de servidor público, según sea el caso, deberá existir una conducta exteriorizada y materializada de un Servidor Público perteneciente al Estado de México y que con ella se transforme en una transgresión a las obligaciones que la propia ley de responsabilidades en su artículo 42 les impone a los servidores públicos del Estado de México y Municipios, violando con ello los principios de honestidad, eficiencia y honradez, que deben observar, cumplir y respetar con motivo del desarrollo de sus labores.

B). Una vez que ha existido una conducta exteriorizada y materializada que transgrede las hipótesis del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades, por parte del servidor público, ésta debe ponerse en conocimiento del Superior Jerárquico o del Órgano de Control, para que estos dentro del ámbito de sus competencias se aboquen a la realización de todas y cada una de las diligencias, indagaciones, averiguaciones e investigaciones que sean necesarias para corroborar la conducta irregular exteriorizada y materializada por el servidor público que se denominará presunto infractor.

Al efecto el superior jerárquico o el órgano de control interno puede llegar a conocer de dos maneras de la conducta irregular efectuada por el servidor público y que son: La primera por una Denuncia o Queja que puede ser presentada por un particular afectado ó también por un Servidor Público que conforme a las funciones que desarrolle se percate y conozca de la conducta irregular, ya sea porque sean compañeros de trabajo o supervise a dicho infractor.

La segunda forma para conocer de las conductas irregulares de los servidores públicos es a través de los órganos de control interno (Contraloría Interna), la cual en ejercicio de las funciones que desarrolla como son: Inspección, Vigilancia y Fiscalización y de manera general la supervisión de las actividades y funciones desarrolladas por los Servidores Públicos, aquí en este punto he de señalar que estos órganos de control son también los llamados órganos disciplinarios y son los encargados de la iniciación y tramitación del Procedimiento Disciplinario, así como de la aplicación de las sanciones que correspondan conforme a la Ley.

En esta situación es importante puntualizar que atendiendo al estrato de la administración pública en que desarrolle sus labores el servidor público, por lo que en el ámbito estatal, es

decir los que presten servicios en los órganos de la administración central estatal; conocerá la Secretaría de la Contraloría quién tiene sus facultades en los artículos 19 fracción X y 38 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

En la Administración Pública Municipal es la Contraloría Municipal quién tiene sus atribuciones y facultades inmersas en los artículos 110 al 113 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

En los Organismos Auxiliares de la Administración ya sean Estatales o Municipales pero estas entran en cada uno de sus ámbitos ya mencionados; aquí es importante hacer notar que tanto la Secretaría de la Contraloría como las Contralorías Internas tienen ámbitos de aplicación similares en cuanto a sus atribuciones y facultades, pues estas son las encargadas de aplicar y utilizar las disposiciones de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios y del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

C). Antes de iniciar el procedimiento administrativo por responsabilidad de servidor público el órgano de control debió de haber realizado todas las investigaciones e indagaciones correspondientes, tal y como lo señalan los artículos 113 y 114 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, en el artículo 113 se establece que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte y el numeral 114 señala que cuando el procedimiento administrativo se inicie de oficio tendrá que existir un acuerdo por escrito de iniciación del procedimiento de oficio por autoridad competente, además antes de dictar el referido acuerdo la autoridad administrativa podrá abrir un

período de información previa para conocer a detalle las cuestiones del caso concreto y estar en posibilidad de determinar la conveniencia o no de iniciar el procedimiento, misma situación deberá de seguirse cuando el procedimiento administrativo disciplinario se inicie a petición de parte.

Por lo que una vez que se cuentan con los elementos necesarios y contundentes para iniciar el procedimiento administrativo, la autoridad instructora asignará un número de expediente que será progresivo, donde se deberá incluir la referencia al año que da inició el procedimiento.

Por lo que al haber realizado tales pasos, entonces la autoridad instructora deberá dar inicio al procedimiento administrativo, comúnmente llamado Procedimiento Disciplinario por responsabilidad de Servidor Público, citando al desahogo de la Garantía de Audiencia.

Realizadas las anteriores precisiones, nos encontramos ante el verdadero inicio del procedimiento administrativo por responsabilidad de servidor público, el cuál para su iniciación deberá de existir una serie de actos procesales previos que a continuación se enumeran:

1. Sé procederá a la elaboración del citatorio para el desahogo de la garantía de audiencia, es de importancia señalar que en la Ley de Responsabilidades en la fracción I del dispositivo 59 establece en forma somera como debe de realizarse el citatorio, pero no es muy claro, por lo que el artículo 129 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México señala claramente que para el caso de Garantía de Audiencia por actos administrativos privativos (Libertad, Propiedades,

Posesiones o Derechos), el citatorio deberá de contener, diversos requisitos entre los que se encuentran el nombre del servidor público, lugar, fecha y hora en la que tendrá verificativo la audiencia, el objeto o alcance de la diligencia, el derecho del interesado a aportar pruebas y alegar en la audiencia por sí o por medio de defensor, debiendo este estar debidamente fundamentado y motivado por la autoridad que lo emite.

2. A continuación se procederá a citar al presunto Servidor Público para el desahogo de la Garantía de Audiencia al cual le daremos el nombre de Servidor Público Actuado, pudiendo ser notificado y citado de manera personal de dos formas: La primera que el citatorio le sea entregado en el lugar donde desarrolla sus funciones. El otro supuesto es realizar la notificación personal en el domicilio particular del Servidor Público que se tenga registrado en el expediente personal del referido, siendo aplicables los artículos 24, 25 fracción I, 26 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, pero en la especie el artículo 26 es quien determina el procedimiento para realizar la notificación personal, ya que el artículo 24 señala que las notificaciones se deberán de realizar a más tardar el día siguiente a que se Dicten las resoluciones o actos, por su parte el numeral 25 fracción I determina que las notificaciones se harán personalmente a los particulares cuando se trate de citaciones, requerimientos y en general actos que puedan ser impugnados, de igual forma se establece que se podrán hacer por Correo Certificado. En el dispositivo 26 se señala que la notificación personal se realizara en el domicilio que se tenga en los archivos de la dependencia pública.

La notificación deberá realizarse en el domicilio que se tenga registrado en su expediente personal, procurando se lleve cabo con el interesado, en caso de que no se encuentre físicamente el buscado, se dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para el efecto de que al día siguiente hábil y a una hora determinada espere al Notificador para realizar la diligencia, en caso de que se negare a recibirlo se fijará el instructivo en la puerta o lugar visible del domicilio, en caso de que el interesado no atendiere al citatorio la diligencia se realizara con la persona que se encuentre en el domicilio o si esta también se negare a recibirla, se fijara el instructivo en la puerta o en lugar; en caso de que el domicilio se encuentre cerrado se hará con el vecino más próximo además de que se fijará en la puerta o lugar visible, además el notificador asentará todas las circunstancias observadas en la diligencia.

Al realizarse la notificación se correrá traslado al interesado o la persona con quién se entienda la diligencia con la copia simple del documento, en este caso será con la copia del citatorio con que se le notifica para comparezca a desahogar la garantía de audiencia, además manifestando la autoridad instructora que se encuentran a su disposición las actuaciones que forman el Procedimiento Disciplinario para su consulta.

En caso de que el procedimiento disciplinario se inicie por una queja o denuncia por un particular o servidor público estos también serán llamados al desahogo de la garantía de audiencia a efecto de que ratifiquen la denuncia o queja, si es que esta no ha sido ratificada con anterioridad, ya que en ese caso pudo haber sido ratificada cuando se

llevó a cabo las investigaciones anteriores al inicio del Procedimiento Disciplinario.

Una vez que se han realizado las notificaciones no debemos olvidar que estas se deben de realizar para el servidor público actuado entre la fecha de la citación y la de la audiencia, deberá mediar un plazo no menor de 5 ni mayor de 15 días hábiles y para todas aquellas personas que deban de intervenir (Particulares afectados, denunciantes y demás), se harán con una anticipación de 48 horas al momento en que deba efectuarse la actuación o diligencia, tal y como lo dispone el artículo 27 del Código de Procedimientos Administrativos. Es de relevancia señalar que en la práctica las autoridades administrativas al querer levantar un procedimiento disciplinario y se trate de un servidor público que en su ámbito laboral se trate de un empleado de base cometen el error de citar a la Representación Sindical para que comparezcan en la Garantía de Audiencia, ya que si esta Representación comparece en tal carácter entonces le estaría quitando el carácter de un Procedimiento Disciplinario de carácter Administrativo y estaríamos ante la mezcla de dos áreas totalmente diferentes, en caso de que el personal de la Representación Sindical quiera comparecer en la Garantía de Audiencia únicamente lo podrá hacer como defensor o defensores del Servidor Público Actuado sin hacer constar el cargo de los mismos.

3. Por lo que al hacer la precisión que antecede me referiré al desahogo de la Garantía de Audiencia, el artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios en ninguna de sus IV fracciones señala cual será o como será el desarrollo

de la Garantía de Audiencia, entonces recurriremos nuevamente al artículo 129 del Código de Procedimientos Administrativos que en su fracción II señala los pasos para el desahogo de dicha diligencia y que son:

- a). La autoridad dará a conocer al particular las constancias y pruebas que obran en el expediente del asunto, en su caso.
- b). Se admitirán y desahogarán las pruebas que se ofrezcan.
- c). El compareciente formulará los alegatos que considere pertinentes.
- d). Se levantará acta administrativa en la que consten las circunstancias anteriores.

En el precepto descrito se señalan los pasos a seguir para el desahogo de la Garantía de Audiencia, estos pasos son de manera general, ya que ningún ordenamiento establece en forma particularizada los pasos para el desahogo, por lo que a continuación y a efecto de desahogar en forma correcta la Garantía de Audiencia, propongo que se deberá desahogar de la siguiente forma:

I.- Una vez que se han satisfecho los requisitos del artículo 114 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en el sentido de que con las diligencias previas que ameritan la iniciación del procedimiento por responsabilidad de servidor público y efectuada la notificación al servidor público, donde se le hace de su conocimiento las imputaciones en su contra por la conducta o conductas exteriorizadas por este en el desarrollo de sus labores, donde se le concede la Garantía de Audiencia (Procedimiento por Responsabilidad de Servidor Público), para que el día, hora y lugar que se

señale el servidor público actuado se deberá presentar personalmente y si este lo considera necesario podrá comparecer acompañado de su defensor.

Es importante reiterar que el citatorio en primer lugar deberá contener el nombre y domicilio correcto del servidor público a actuar, fecha, lugar y hora exacta donde deberá de presentarse personalmente y si lo considera necesario asistido de su defensor, en el citatorio se expresará que el mismo esta sujeto a Procedimiento Administrativo Disciplinario por Responsabilidad de Servidor Público por haber transgredido alguna de las fracciones del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, extractando la conducta exteriorizada y materializada por el servidor público, al efecto se levantará Acta Administrativa, la que será escrita en mayúscula compacta y cuando se deban de escribir números se hará así e inmediatamente con letra, podrá levantarse en hoja tamaño carta u oficio ya sea blanca o membretada y solamente se escribirá por una sola de sus caras.

II.- Ya que se ha señalado la forma de levantar la actuación, se señalara el día, mes, año, lugar y hora exacta del levantamiento de la actuación administrativa.

III.- Inmediatamente se hará constar quiénes serán las personas que vayan a intervenir en dicha diligencia, empezando por el personal que será quién desahogara la garantía quién podrá ser el Superior Jerárquico o Personal de la Secretaría de la Contraloría o Contraloría Interna de algún Organismo Descentralizado se hará constar su nombre completo, puesto y carácter con que interviene.

Inmediatamente después se hará comparecer al Servidor Público que le llamaremos. Actuado acompañado de su defensor, si es que este lo considera necesario.

En caso de que el Procedimiento Disciplinario se iniciara por una Denuncia o Queja se hará comparecer al Denunciante para el único efecto de que ratifique la denuncia, si es que ésta no ha sido ratificada.

Y por último si la Autoridad Instructora lo considera necesario se hará comparecer a Testigos de Asistencia, los cuáles podrán ser trabajadores o empleados que laboren para la Autoridad Instructora, se harán comparecer para el único efecto de que den la formalidad y presunción legal de que la actuación administrativa se levantó en esos términos.

En este punto es muy importante señalar que todos los comparecientes deberán de identificarse plena y legalmente ante la Autoridad Administrativa Instructora con credencial o documento oficial donde aparezca su fotografía y firma, ya que de dicha identificación constara una copia fotostática en las actuaciones originales.

IV.- Una vez que hayan quedado plenamente identificados los comparecientes se pasara a señalar el fundamento legal en que se sustente la garantía de audiencia y son los artículos 42, 43, 59 fracción I de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios y los artículos 2, 129, 130, 131 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

V.- Por lo que al quedar señalado y descrito el fundamento legal del desahogo de la Garantía de Audiencia, en caso

de que el Procedimiento Disciplinario se haya instaurado por una Queja o Denuncia y está no haya sido ratificada se hará comparecer al denunciante para el único efecto de que ratifique la denuncia si es que está no ha sido ratificada con antelación al desahogo de la garantía de audiencia.

VI.- En caso de que la denuncia haya sido ratificada con antelación se hará comparecer al Servidor Público Actuado asistido de su Defensor que de igual forma comparecerá y se procederá a ponerle en conocimiento de la posible responsabilidad en que ha incurrido, no obstante que en la notificación personal que se le hizo al Servidor Público Actuado para que compareciera al desahogo de la Garantía de Audiencia se hizo de su conocimiento que las actuaciones se encontraban a su disposición, una vez que se ha puesto en conocimiento de la imputación o imputaciones, el Servidor Público procederá a rendir su declaración, donde podrá impugnar, objetar o desvirtuar tales imputaciones; en caso de que el Servidor Público Actuado no compareciere entonces actualizará en su contra la hipótesis de la fracción III del artículo 129 del Código de Procedimientos Administrativos, que a la letra dice: "*De no comparecer el particular en el día y hora señalados en el citatorio, se tendrá por satisfecha la garantía de audiencia*".¹⁵

En esta etapa del desahogo de la Garantía de Audiencia el servidor público actuado también tendrá el derecho de ofrecer las pruebas que considere pertinente para acreditar su declaración.

¹⁵ Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, Toluca, Agosto 1997. Pág. 68-69.

En este punto es importante señalar que si de la declaración del servidor público actuado se desprende que existe una confesión libre, expresa y espontánea que contenga la aceptación de la responsabilidad que se le imputa, la autoridad instructora puede optar por la aplicación del supuesto que contempla el artículo 69 de la Ley de Responsabilidades, en el sentido de que la autoridad procederá de inmediato a dictar resolución, salvo que dicha autoridad estime pertinente la recepción de las pruebas para acreditar la veracidad de la confesión.

VII.- Una vez que ha rendido su declaración el servidor público actuado este procederá a realizar su ofrecimiento de pruebas y para lo cual tendremos que circunscribirnos a lo establecido en el capítulo cuarto en sus diez secciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y será admisibles toda clase de pruebas, excepto la Confesional de las Autoridades Administrativas mediante absolución de posiciones, las que no tengan relación inmediata con el asunto y las que resulten inútiles para la decisión del caso, además se podrán ofrecer las siguientes pruebas; Confesional, Documentos Públicos y Privados, Testimonial, Inspección, Pericial, Presuncional, Instrumental y Fotografías y demás elementos aportados por la ciencia.¹⁶

VIII.- Por lo que al ser ofrecidas las pruebas por el servidor público actuado, la autoridad instructora del Procedimiento Disciplinario, procederá a la aceptación o

¹⁶ Artículos 32 y 38 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Toluca 1997. Págs. 45-46.

no de las pruebas ofrecidas, por lo que una vez que dicte el acuerdo admisorio de las pruebas se procederá conforme a lo establecido en el artículo 130 del Código de Procedimientos Administrativos, es decir se señalará una fecha para el desahogo de las pruebas, la cual no deberá de exceder de 10 días posteriores a su ofrecimiento, puede ser que conforme a las pruebas ofrecidas por el servidor público se desahoguen en una sola diligencia o en las necesarias.

IX.- Al haber terminado el desahogo de las pruebas ofrecidas se procederá a declarar que el período de desahogo de pruebas a terminado y se pondrán a la vista del servidor público actuado las constancias originales del expediente a efecto de una vez que le sea notificado tal acuerdo y dentro del término posterior a los tres días exprese y formule sus alegatos, tal y como lo dispone el artículo 131 del Código de Procedimientos Administrativos.

X.- En este punto es importante resaltar que la Autoridad Administrativa Instructora una vez que tiene todos los elementos para emitir una resolución, tiene hasta treinta días hábiles después de haber expresado los alegatos el servidor público actuado, tal y como lo dispone la fracción II del artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

Antes de continuar con el desarrollo del presente capítulo es importante resaltar que únicamente me he referido a que el servidor público actuado es quien ofrece pruebas así como el único que expresa alegatos, esto es, que conforme a lo establecido por el artículo 34 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México que

determina que los actos administrativos se presumirán de legales, en dicho numeral de igual forma se establece que las autoridades administrativas deberán de probar los hechos que los motiven cuando el interesado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho, supuesto que no es aplicable a la autoridad administrativa instructora, ya que al establecer el artículo 114 del Código mencionado en su segundo párrafo que la Autoridad Administrativa antes de iniciar el Procedimiento Administrativo abrirá un período previo de información para acreditar la procedencia del Procedimiento Administrativo, por otro lado tampoco es aplicable la hipótesis antes señalada, ya que al rendir su declaración el servidor público actuado e impugnar la responsabilidad, entonces estaría afirmando otro hecho.

XI. - Por último para emitir la resolución la autoridad administrativa instructora deberá de emitirla en términos de lo dispuesto por el artículo 22 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, la cuál deberá ser clara, precisa y congruente con las cuestiones planteadas o las derivadas del expediente del procedimiento y proceso administrativo, además la resolución debe contener en cuanto a su forma ciertos requisitos los cuales conforme al artículo 136 del Código multicitado los siguientes:

- a). Nombre de las personas a las que se dirija y cuando se ignore se señalaran los datos suficientes para su identificación;
- b). La decisión de todas las cuestiones planteadas por los interesados, en su caso;
- c). Los fundamentos y motivos que la sustenten;

- d). Los puntos decisorios o propósitos de que se trate; y
- e). El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad competente que la emite.

Una vez que se han señalado las formalidades de la resolución, la autoridad administrativa instructora, se abocará al estudio de todas y cada unas de las constancias que integran el expediente a efecto de emitir la resolución definitiva, para emitir tal resolución y determinar que existe responsabilidad administrativa por parte del servidor público actuado y aplicar cualquiera de las sanciones que establece el artículo 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, tal responsabilidad debe estar perfectamente acreditada, ya que si no es así la resolución estaría afectada de invalidez, tal y como lo señala el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, quién es el competente para la revisión de estos actos, quién ha emitido la siguiente Jurisprudencia:

JURISPRUDENCIA No. 170 RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DISCIPLINARIAS. DEBE DECLARARSE SU INEXISTENCIA CUANDO NO SE PRUEBAN LAS INFRACCIONES ATRIBUIDAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Recurso de Revisión número 175/993.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 1º de julio de 1993, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 267/993.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 15 de julio de 1993, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 49/997.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 1º de marzo de 1997, por unanimidad de tres votos.¹⁷

Una vez que se ha señalado que para dictar una resolución condenatoria, decretando la responsabilidad administrativa, la autoridad administrativa instructora debe de aplicar alguna de las sanciones que establece la Ley de Responsabilidades en su artículo 49 y que pueden ser: Amonestación, Suspensión del empleo, cargo o comisión, Destitución del empleo, cargo o comisión, Sanción Económica, Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, Arresto hasta 36 horas en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado, pero para la aplicación de cualquiera de estas sanciones es indispensable que la autoridad administrativa instructora tome en cuenta lo preceptuado en el artículo 137 del Código de Procedimientos Administrativos y dice: "*Cuando se impongan sanciones administrativas, excepto las que sean fijadas, la motivación de la resolución considerará las siguientes circunstancias*":

- * La gravedad de la infracción en que se incurra;
- * Los antecedentes del infractor;
- * Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- * La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, en su caso; y
- * El monto del beneficio, daño o perjuicio económico, derivado del incumplimiento de obligaciones, si lo hubiere.

¹⁷ Jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México 1987-1998, Foluca, Julio 1998. Pág. 139.

Antes de entrar a la última parte del presente numeral hay dos aspectos importantes que quiero resaltar el primero se refiere que la iniciación y tramitación del Procedimiento Administrativo Disciplinario se haya iniciado por una queja de un particular que haya sido dañado en su patrimonio por el servidor público y haya reclamado el pago de daños y perjuicios, en la resolución se determinará su procedencia o no cuantificándose su importe y serán pagados al reclamante, por lo que después la autoridad administrativa instructora podrá cobrarlos al servidor público sancionado a través del procedimiento administrativo de ejecución (artículo 138 del Código multicitado).

El segundo aspecto se refiere a que si como resultado del Procedimiento Administrativo Disciplinario se determina la inhabilitación cuando exista lucro o cause daños y perjuicios a la administración pública será de 1 a 10 años, si el monto de aquéllos no excede de 500 veces el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado, y de 10 a 20 veinte años si excede de dicho límite.

XII.- Por lo tanto y una vez que la autoridad administrativa ha dictado la resolución condenatoria al servidor público actuado, tiene la obligación en términos de lo preceptuado por el artículo 139 del Código aludido de informar a dicho sancionado sobre los medios de impugnación, plazo que tienen para promover el recurso de Inconformidad o el juicio ante el Tribunal Contencioso.

¹⁸ Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Toluca. Agosto 1997. Pág. 72.

En este caso el Servidor Público actuado puede interponer el recurso administrativo de inconformidad o el juicio ante el Tribunal Contencioso, con la particularidad que la interposición de cualquiera de estos será optativa, tal y como lo prevé el artículo 65 de la Ley de Responsabilidades.

Para la interposición, tramitación y resolución del Recurso Administrativo de Inconformidad debemos de aplicar el Capítulo Tercero, Sección Segunda del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México y comprende del artículo 186 al 198 del Código referido, siendo este optativo el recurso administrativo de inconformidad o el juicio ante el Tribunal Contencioso, pudiendo interponerse ambos al mismo tiempo, el término será de quince días hábiles contados a partir de que surta efectos la notificación de la resolución y se interpondrá ante la autoridad instructora o por correo certificado, el escrito de demanda se deberá hacer constar el nombre y domicilio del recurrente para recibir notificaciones y, en su caso, de quién promueva en su nombre; La resolución impugnada así como la fecha de notificación y los hechos en que se fundamente; El nombre y domicilio del tercer interesado, si lo hubiere; Las pretensiones que se reclaman por violación de disposiciones legales; Las pruebas que se ofrezcan y la solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.

Debiendo agregarse a la demanda inicial el documento que acredite la personalidad, cuando sea por conducto de apoderado o defensor, al igual que el original del documento donde conste la resolución impugnada, los documentos que se ofrezcan como pruebas en caso que

existan pruebas que requieran de desahogos especiales como confesionales o periciales (pliegos).

Con la satisfacción de los requisitos y formalidades la autoridad administrativa instructora al recibir la demanda y en caso de que a su criterio exista alguna deficiencia esta podrá requerir al recurrente para que aclare su escrito inicial, con el apercibimiento de no hacerlo se desechará de plano, en caso de que no exista requerimiento alguno, aceptara las pruebas ofrecidas, tomando las providencias para su desahogo.

Por su parte el numeral 193 contempla las causales de desechamiento y que son: que el escrito de interposición no contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente; Si encontrare motivo indubitable de improcedencia; y cuando prevenido el recurrente para que aclare, corrija o complete el escrito de interposición, no lo hiciere.

Al igual dicho ordenamiento también establece la suspensión de la ejecución del acto impugnado siempre y cuando ocurran las circunstancias siguientes: Lo solicite expresamente el recurrente; Se admita el recurso; No se siga perjuicio al interés social ó se contravengan disposiciones de orden público; No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos 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.

Por su parte existen causales de improcedencia en el numeral 195 y son: 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; Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del recurrente; Contra actos que se hayan consentido expresamente por el recurrente, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable; Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por éstos cuando el recurso no se haya promovido en el plazo señalado para el efecto; Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto impugnado; Cuando el acto impugnado no pueda sufrir efecto alguno, (legal o material), por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo; y en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

El ordenamiento invocado también en su artículo 196 señala las causales de sobreseimiento y son: El recurrente se desista expresamente del recurso; Durante el procedimiento apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia del recurso; El recurrente fallezca durante el procedimiento, siempre que el acto sólo afecte sus derechos estrictamente personales; La autoridad haya satisfecho claramente las pretensiones del recurrente; y en los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución que decida el asunto planteado.

El término para que el superior jerárquico resuelva el recurso será de 30 días hábiles para resolverlo y para el caso de que exista el silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

Como se ha hecho ver en este trabajo de tesis, y como parte medular del procedimiento administrativo por responsabilidad de servidor, es el proceso administrativo detallado y delineado en el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México y dado que se ha desarrollado a detalle su desahogo, también la resolución del recurso; la sentencia deberá contener las formalidades siguientes: El examen de todas y cada una de las cuestiones hechas valer por el recurrente, salvo que una o algunas sean suficientes para desvirtuar la validez del acto impugnado; El examen y la valorización de las pruebas aportadas; La mención de las disposiciones legales que la sustenten; La suplencia de la deficiencia de la queja del recurrente, pero sin cambiar los hechos planteados; y 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.

Este es procedimiento que debe seguir la autoridad administrativa instructora cuando se interponga un Recurso Administrativo de inconformidad en contra de la resolución que decreta la responsabilidad administrativa y sanción al Servidor Público Actuado, en caso de que dicha resolución sea confirmada, el Actuado podrá recurrirla ante la Sección Competente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, por medio del juicio administrativo, el cual será tratado con mayor abundancia en el numeral IV del presente capítulo.

III.- DESGLOSE ANTE LA MESA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En el presente tema abordare únicamente de la intervención de la Mesa de Responsabilidades dependiente de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, cuando la autoridad administrativa instructora decide iniciar denuncia penal en contra del Servidor Público Actuado cuando a este se le haya determinado en su contra Responsabilidad Administrativa y además exista sanción.

Con relación a este tema se podría pensar que existe una duplicidad de sanciones, derivadas de una sola conducta y que se estaría violentando las Garantías Individuales del Servidor Público Actuado, específicamente la consagrada en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece "...Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene...".¹⁹

Este criterio no es aplicable al caso concreto, ya que la determinación de la Autoridad Administrativa es únicamente a la aplicación de una ley de carácter administrativo y de las sanciones, que se deriven de la misma, pero nunca a la determinación de un ilícito penal que únicamente compete a la autoridad jurisdiccional.

Hecha la anterior aclaración la mayoría de las veces que la autoridad instructora pone en conocimiento a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México (Mesa Especializada de Servidores Públicos), por las Responsabilidades Administrativas cometidas por los servidores y con su conducta sé de pauta o inició para la configuración de un delito.

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal Electoral. México 1998. Pág. 26

Cuando de las constancias levantadas ante la Autoridad Administrativa Instructora se desprenda que el Servidor Público actuado pueda ser objeto del levantamiento de una denuncia penal y en su caso de un fincamiento de un delito, la autoridad administrativa instructora se convertirá en denunciante, cabe aclarar que la mayoría de las denuncias penales levantadas en contra de servidores públicos, es por delitos patrimoniales en donde el perjudicado es la Administración Pública (Estatad o Municipal) o un particular, aunque en el Código Penal para el Estado de México en el Libro Segundo, Título Primero (Delitos Contra el Estado), Subtítulo Primero (Delitos contra la seguridad del Estado), Subtítulo Segundo (Delitos Contra la Administración Pública), Subtítulo Tercero (Delitos contra la administración de justicia), Subtítulo Cuarto (Delitos contra la fe pública), y son los capítulos siguientes:

Subtítulo Primero (Delitos contra la seguridad del Estado):

Capítulo I. Rebelión.

Capítulo II. Sedición.

Capítulo III. Motín.

Capítulo IV. Disposiciones Generales.

Subtítulo Segundo (Delitos Contra la Administración Pública):

Capítulo I. Desobediencia.

Capítulo II. Resistencia.

Capítulo III. Coacción.

Capítulo IV. Oposición a la ejecución de obras o trabajos públicos.

Capítulo V. Quebrantamiento de sellos.

Capítulo VI. Ultrajes.

Capítulo VII. Cohecho.

Capítulo VIII. Incumplimiento, ejercicio indebido y abandono de funciones públicas.

Capítulo IX. Coalición.

Capítulo X. Abuso de Autoridad.

Capítulo XI. Tráfico de Influencia.

Capítulo XII. Concusión.

Capítulo XIII. Peculado.

Capítulo XIV. Enriquecimiento ilícito.

Capítulo XV. Disposiciones Comunes.

Capítulo XVI. De los delitos cometidos por servidores públicos en agravio de la hacienda pública estatal o municipal y de organismos del sector auxiliar.

Capítulo XVII. Ocupación ilegal de edificios e inmuebles destinados a un servicio público.

Capítulo XVIII. Prestación ilícita del servicio público de transporte de pasajeros.

Subtítulo Tercero (Delitos contra la administración de justicia).

Capítulo I. Encubrimiento.

Capítulo II. Acusación o denuncias falsas.

Capítulo III. Falso testimonio.

Capítulo IV. Evasión.

Capítulo V. Quebrantamiento de penas no privativas de la libertad y medidas de seguridad.

Capítulo VI. Delitos cometidos por servidores públicos de la administración de justicia.

Subtítulo Cuarto (Delitos contra la fe pública).

Capítulo I. Falsificación de documentos.

Capítulo II. Falsificación de sellos, llaves o marcas.

Capítulo III. Uso de objeto o documento falso o alterado.

Capítulo IV. Falsificación y utilización indebida de títulos al portador, documentos de crédito público y documentos relativos al crédito.

Capítulo V. Variación de nombre, domicilio o nacionalidad.

Capítulo VI. Usurpación de funciones públicas o de profesiones.

Capítulo VII. Uso indebido de uniformes, insignias, distintivos o condecoraciones.

Estos son los delitos que contempla la Legislación Penal y que pueden aplicarse a los servidores públicos, cuando de su declaración se observe o derive que pueden ser sujetos de una denuncia penal que será integrada por el Ministerio Público y con aplicación de las disposiciones procedimentales penales, tema que no será estudio del presente tema de tesis.

IV.- EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO AUTORIDAD REVISORA DE LAS ACTUACIONES DE LA CONTRALORÍA INTERNA.

Como me referí en el tema número II del presente capítulo en su parte final, que una vez que el Procedimiento Administrativo Disciplinario haya sido desahogado en todas sus partes y la resolución sea condenatoria al Servidor Público Actuado y cuando este haya optado por la Interposición del Recurso Administrativo de Inconformidad o por la demanda del juicio de nulidad en forma directa sin interponer el Recurso aludido, por ser optativo y demande ante la Sección de la Sala Correspondiente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, quién resolverá las cuestiones que afecten al Servidor Público.

Para la interposición, tramitación, desahogo y resolución del juicio administrativo de nulidad que se interponga ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tendremos que referirnos para tales actos a los preceptos contemplados en el Título Tercero (Del Proceso Administrativo), Capítulos Primero, Tercero, Cuarto y Quinto del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

1. Por principio de cuentas para la interposición de la demanda me referiré a la procedencia del Juicio Contencioso Administrativo, la cual tiene su fundamento en el artículo 229 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos el cual señala que cuando se trate de resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios o de los Organismos Auxiliares de carácter Estatal o Municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento

administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones.

2. Una vez que se ha señalado la procedencia del Juicio Contencioso Administrativo, como paso siguiente es la demanda, para lo cual me referiré a la Sección Segunda del Capítulo Tercero del Título Tercero del Código multiferido empezando por el artículo 238 que establece el plazo de interposición de la demanda que será de 15 días hábiles siguientes al que en que surta efectos la notificación del acto que se impugna.

Debiendo contar la demanda con los siguientes datos: El nombre y domicilio del actor para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre; El acto o la disposición general que se impugna así como la fecha de notificación y las autoridades a quienes se les impute; El nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere; Las pretensiones que se deducen; Los hechos que sustenten la impugnación del actor; Las disposiciones legales violadas; Las pruebas que se ofrezcan; y la solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.

En el artículo 241 se señalan los documentos que se deben anexar a la demanda y son: Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes; El documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio; La copia de la instancia o solicitud no resuelta por la autoridad, que incluya el sello o datos de su recepción, en su caso; Los documentos que ofrezca como prueba; y el pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en su caso de ofrecimiento de estas pruebas.

En los artículos 243 y 244 se establece primeramente la suplenencia de la deficiencia de la demanda, la que se corregirá de oficio por parte del Magistrado de la sala regional de alguno de los requisitos de forma y el segundo de los mencionados es el requerimiento de aclaración de la demanda y esta opera cuando de oficio no se puede corregir uno de los requisitos de forma, entonces se requerirá al quejoso a efecto de que lo corrija dentro del plazo de 3 días apercibido de que de no hacerlo se desechará de plano la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según sea el caso, subsanado el requisito la Sala Regional dictará el acuerdo admisorio de demanda en el que se admitirán o desecharán las pruebas y en su caso se dictarán las medidas necesarias para su desahogo y se señalará fecha de audiencia de juicio, dentro de un plazo que no deberá exceder de 10 días hábiles siguientes, tal y como lo establece el artículo 245 del Código en cita.

Por su parte el artículo 246 establece las causales de desechamiento de la demanda y son: 1. No contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente; 2. Que exista motivo manifiesto e indudable de improcedencia; y 3. Una vez prevenido el actor para que aclare, corrija o complete la demanda, no lo hiciera.

3. En seguida me referiré a la Sección Tercera del presente capítulo "De la contestación de la demanda", que abarca de los artículos 247 al 253 del referido Código.

En el primero de los numerales que se menciona en este apartado (247), establece el término para contestar la demanda que será de 8 días contados a partir de que

surta efectos la notificación del emplazamiento, en caso de que exista ampliación a la demanda será de 3 días a partir de que surta efectos la notificación.

En el artículo 248 señala los requisitos formales de la contestación a la demanda y son: Las cuestiones que impidan se emitan decisiones en cuanto al fondo del asunto, en su caso; Las consideraciones que tiendan a demostrar la ineficacia de los motivos de impugnación del actor; Las pruebas que se ofrezcan.

En el siguiente numeral (249), detalla los documentos que deben de anexarse al escrito de contestación a la demanda y son: 1. Una copia del escrito contestatorio y de los documentos que se anexen para cada una de las partes; 2. Los documentos que se ofrezcan como prueba; 3. El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos o su correspondiente adición, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.

Una vez que se ha contestado la demanda, el Tribunal procederá a dictar el auto sobre la contestación a la demanda, a más tardar del día siguiente de la presentación, donde se aceptarán o desecharán las pruebas ofrecidas además de dictar las providencias sobre las mismas (artículo 250).

En el numeral 252 se establece los efectos de la falta de contestación a la demanda, donde se tendrán por confesados los hechos, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios, resulten desvirtuados.

En el precepto que precede (253) se determina que en caso de existir allanamiento a la demanda por la autoridad, inmediatamente se dictará de inmediato la resolución favorable a las pretensiones del actor.

La Sección Cuarta la que en orden del Código referido correspondería y que abarca de los artículos 254 al 260 de la Suspensión del Acto Reclamado, no aplicable en forma alguna al asunto que me refiero en el presente tema de Tesis, ya que las violaciones de que pueda ser objeto el Servidor Público Actuado y donde se determine su responsabilidad, y la resolución que se emita es restitutoria de Garantías.

En la Sección que precede trata de las cuestiones previas que puedan surgir dentro del Proceso del Juicio Contencioso Administrativo y abarca de los artículos 261 al 266 y los cuales establecen:

261. Nulidad de Notificaciones que se hará valer dentro de los tres días siguientes a aquél a que se conoció el hecho.

262. Establece la Incompetencia Territorial de las Salas Regionales.

263. Se refiere a la Calificación de excusa de Magistrados.

264. Se determina el sobreseimiento del juicio antes de la audiencia de Ley y se dará cuando el Magistrado Instructor encontrare acreditada claramente alguna causal de improcedencia o sobreseimiento.

265. Establece la Conciliación en juicio que cualquier parte del proceso administrativo y será aprobado por el Magistrado Instructor, siempre y cuando no se contravengan disposiciones legales aplicables.

266. Derogado por decreto número 45 publicado en la "Gaceta de Gobierno", de fecha 21 de diciembre de 2001.

La Sección Sexta que comprende de los artículos 267 al 268 y trata de la Improcedencia y Sobreseimiento.

Siendo causales de improcedencia del juicio:

1. Contra los actos o las disposiciones generales que no sean de la competencia del Tribunal;
2. Contra actos o las disposiciones generales de propio Tribunal;
3. Contra actos o las disposiciones generales que hayan sido impugnados en un diverso proceso jurisdiccional, siempre que exista sentencia ejecutoria que decida el fondo del asunto;
4. Contra actos o las disposiciones generales que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del actor;
5. Contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido expresamente por el actor, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable;
6. Contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva en los plazos señalados por este Código;
7. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto o la disposición general reclamada;
8. Cuando el acto o la disposición general impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o materialmente, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo;
9. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

Siendo causales de sobreseimiento del juicio:

1. Cuando el demandante se desista expresamente del juicio;
2. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
3. Cuando el demandante muera durante el juicio, siempre que el acto o la disposición general impugnado sólo afecte sus derechos estrictamente personales;
4. Cuando la autoridad demandada haya satisfecho claramente las pretensiones del actor;
5. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución definitiva.

A continuación me referiré a la Sección Séptima que abarca de los artículos 269 al 272 del Código multireferido y donde trata de las cuestiones relativas a la Audiencia del Juicio Contencioso Administrativo.

El artículo 269 establece el objeto de la audiencia que abarca tres cuestiones: 1. Desahogar las pruebas debidamente ofrecidas, 2. Oír los alegatos; y 3. Dictar la sentencia.

Una vez determinado el objeto de la audiencia así como las cuestiones a tratar los demás artículos abarcará esas cuestiones y el numeral 270 al referirse al desahogo de la audiencia señala que abierta la audiencia en el día y hora señalados, el secretario de acuerdos llamará a las partes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la ley deban de intervenir en el juicio y se determinará

quienes deban permanecer en el salón y quienes en lugar separado para ser introducidos en su oportunidad. La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia.

El artículo 271 establece las reglas para la formulación de los alegatos que se harán concluido el desahogo de las pruebas, las partes podrán alegar en forma verbal o escrita por sí o por medio de sus representantes. Los alegatos verbales no podrán exceder de 10 minutos por cada una de las partes.

Por su parte el numeral 272 trata sobre la forma de dictar la sentencia la cual una vez oídos los alegatos de las partes, la Sala resolverá el juicio en la misma audiencia. Sólo cuando por el número de constancias que deban tomarse en cuenta podrá reservarse el dictado de la sentencia dentro de un término no mayor a cinco días.

Una vez concluido lo anterior únicamente mencionare lo relativo a la Sección Octava del presente capítulo que abarca del artículo 273 al 278 del multicitado ordenamiento y refiere a la Sentencia, toda vez que esta se deberá dictar conforme a las constancias que integran el expediente, pero es importante señalar que el resultado de la sentencia dependerá en gran parte de cómo se haya desarrollado el procedimiento disciplinario por responsabilidad de servidor público ante el órgano de control, refiriendo que el numeral 274 fue derogado por decreto número 45 publicado en la "Gaceta de Gobierno", de fecha 21 de diciembre de 2001.

Por lo que en los términos planteados se desarrollara el procedimiento administrativo, ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, emitiendo su resolución conforme a las constancias que integran el conflicto, la cual puede ser confirmando la determinación y legalidad de la resolución que fue dictada por la autoridad administrativa, o por el contrario declarar la nulidad de tal resolución.

V.- EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS RESOLUCIONES.

Para hablar del presente tema y último del presente trabajo que se ha presentado, tendré que referirme a ciertas cuestiones legales, la primera de ellas es con relación a la manera en que se haya dictado la resolución por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ya que puede dar origen para la intervención del Tribunal de Arbitraje en el Estado de México, toda vez que conforme a lo dispuesto por el artículo 115 fracción VIII, párrafo segundo, 116 fracción V del Pacto Federal y de los artículos 51 al 60 y del 77 al 80 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, donde se establece la facultad legal de que la Legislatura del Estado y El Gobernador del Estado, para crear Leyes y Tribunales, específicamente en materia de trabajo.

Como segundo elemento a estudiar para la intervención del Tribunal Laboral, es en el sentido que si él Tribunal Administrativo en su resolución determinó la legalidad y confirmó la resolución dictada en el procedimiento disciplinario por responsabilidad de funcionario público y haya quedado firme la destitución o inhabilitación, en esa hipótesis y dado que la destitución o inhabilitación del servidor público, incide de manera directa en el desempeño del cargo o comisión del servidor público sancionado, es decir a partir de que queda firme la destitución o inhabilitación no podrá desempeñar ese cargo o comisión.

Al efecto puede ocurrir al Tribunal Laboral para el único efecto de reclamar en la vía ordinaria laboral aquellas prestaciones que hayan sido devengadas por el servidor público cuando se encontraba vigente la relación contractual, tales como aguinaldo, prima vacacional, vacaciones etc., sin que pueda demandar cualquier otra acción ya sea reinstalación o indemnización y pago de salarios.

Por lo que en este tenor de ideas al ocurrir al Tribunal del Trabajo ejercitara las acciones para la obtención o pago de los conceptos arriba señalados para lo cual dicha acción o acciones la tendrá que hacer efectivas a través de juicio ordinario laboral con sustento en las disposiciones aplicables tanto de la Ley federal del Trabajo de aplicación supletoria y el estatuto jurídico de los trabajadores al servicio de los poderes del estado, de los municipios y de los organismos coordinados y descentralizados de carácter estatal.

Se hace la aclaración que solamente se puede ocurrir al Tribunal laboral para el pago de las prestaciones devengadas y no pagadas en forma oportuna, pues aunque la sanción de inhabilitación o destitución, tengan como consecuencia el que él servidor público sancionado deje de prestar sus servicios para la entidad pública que lo sanciono, eso no implica que pueda dolerse ante el Tribunal del Trabajo de un despido con carácter de injustificado, ya que la sanción provino de un procedimiento de índole administrativo.

Por otra parte en la práctica se ha observado que cuando un servidor público es sancionado por haber incurrido en responsabilidad administrativo y comparece ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, para impugnar esa resolución y con motivo de la tramitación del juicio administrativo se declara de manera lisa y llana la nulidad de la resolución emitida en el procedimiento Administrativo Disciplinario por responsabilidad de servidor publico, sin que se considere el pago de las prestaciones secundarias tales como salarios caídos, aguinaldos o cualquier otra prestación, por lo que la autoridad administrativa multireferida únicamente al declarar nulo el acto administrativo impugnado ante ella no hacia mención, condena o aiusión de los conceptos antes señalados.

Por lo que ocurrían ante el Tribunal de Arbitraje del Estado de México a demandar las prestaciones que no fueron contempladas por el Tribunal

de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, con fundamento en la Jurisprudencia que lleva como Título:

"DESTITUCIÓN DE TRABAJADORES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, POR ORDEN DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. ESTA DEBE PAGAR LOS SALARIOS CAÍDOS CUANDO ES ANULADA LA ORDEN". "Contradicción de tesis 52/90. Suscitada ente el Cuarto Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia de Trabajo y el Séptimo Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia de Trabajo. 17 de Febrero de 1992. 5 votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Guillermo Loreto Martínez"; con lo que se establece la Intervención del Tribunal del Trabajo una vez que se haya declarado la nulidad de la resolución dictada en el Procedimiento Administrativo Disciplinario y será para el efecto de que se reclamen los salarios caídos y demás prestaciones de índole de carácter laboral y que dejen de percibir el Servidor Público por motivo de la inhabilitación, suspensión y destitución. demanda que se seguirá con apego en lo dispuesto por la legislación laboral."

Ahora también en la práctica se observa que con la aparición del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, que se publicó en la Gaceta del Gobierno de esa Entidad Federativa con fecha 07 de febrero de 1997, la Jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sufrió una transformación que la Primera

Época de tales criterios abarcó del período comprendido de 1987 a 1997 con una integración de 170 jurisprudencias.

Precisamente con base en la interpretación y aplicación del Código aludido, el Organo Jurisdiccional ha sustentado las primeras 25 tesis jurisprudenciales, que inician la segunda época, mismas que han sido publicadas en la gaceta del Gobierno de 05 de noviembre y 26 de diciembre de 1997, así como 08 de abril, 07 de mayo y 29 de Junio de 1998, de la que en particular y respecto de este tema a tratar es indispensable, ya que con base en ésta Jurisprudencia el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, además de declarar la nulidad de la resolución dictada en el Procedimiento Administrativo Disciplinario puede condenar a pago de salarios y demás prestaciones que por motivo de la resolución impugnada dejó de percibir el servidor público y que a la letra dice:

"PAGO DE SALARIOS DEJADOS DE PERCIBIR POR SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS. PROCEDE CUANDO SE HAYA DEJADO DECLARADO LA INVALIDEZ DE LA DESTITUCIÓN O SUSPENSIÓN POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.-

Las sentencias que declaren la invalidez del acto impugnado precisarán la forma y términos en que las autoridades demandadas deben de otorgar o restituir a los particulares en el pleno goce de los derechos afectados, en acatamiento de dispositivo 276 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado.

Concretamente, en los casos en que se deje sin efecto la destitución o suspensión por responsabilidad administrativa de servidores públicos estatales o municipales, por

cualquiera de las causales señaladas en el artículo 274 del propio Código Adjetivo, la restitución en el pleno goce de los derechos afectados comprende el pago de los salarios que se dejaron de obtener durante el período de la sanción.

Así, cuando se declare la invalidez de la destitución o suspensión por responsabilidad administrativa de servidores públicos del Estado y Municipios, sea por alguna causal de carácter formal o de fondo, se deberá condenar a las autoridades demandadas al pago de los salarios dejados de percibir durante el período de la destitución o suspensión del cargo.

JURISPRUDENCIA SE.- 7.

Recurso de revisión número 705/997.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 18 de Septiembre de 1997, por unanimidad de tres votos.

Recurso de revisión número 277/997.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 30 de Octubre de 1997, por unanimidad de tres votos.

Recursos de revisión acumulados números 880/997 y 893/997.- Resueltos en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 21 de Septiembre de 1997, por unanimidad de tres votos.

La tesis de Jurisprudencia fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 28 Noviembre de 1997, por unanimidad de seis votos.²⁰

²⁰ Jurisprudencias del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México. 1987- 1997. Página 3 y 4.

CONCLUSIONES:

PRIMERA.- Con motivo del desarrollo del presente tema de tesis y para mejor entendimiento del mismo, en primer capítulo me referí al concepto de función pública entendiendo esta como aquella relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus Trabajadores (entendiendo estos como la generalidad de funcionarios y empleados públicos o también llamados Trabajadores al Servicio del Estado), los cuales realizan actividades intelectuales o físicas para atender los propósitos estatales.

Considerando como propósitos estatales, aquellas actividades que realiza el Estado para la consecución de sus fines o cometidos, creando con ello la Administración Pública, la cuál tiene a su cargo el funcionamiento de los servicios públicos y de los servicios administrativos, materializando las actividades de la administración pública, aquellas personas físicas que con motivo del nombramiento o cargo otorgado a su favor por la entidad pública, donde prestan sus servicios.

De esa particularidad surgió el Derecho Administrativo Laboral o Burocrático, el cual rige las relaciones entre los funcionarios o servidores públicos y el Estado, reglamentando hasta esta fecha tales relaciones la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así mismo para el correcto desempeño de las actividades, funciones y comisiones de estos, el propio Estado ha creado el Poder Disciplinario, el cual implica un régimen de sanciones que tutelan la organización y orden interno de la administración y sus propios actos jurídicos, llamado en la práctica **Responsabilidad de Servidor Público**, la cuál se actualiza cuando algún funcionario o servidor público, incumple con las obligaciones que tenía encomendadas y principalmente cuando en el desarrollo de sus labores, atenta contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Al efecto la **Responsabilidad de Servidor Público**, se encuentra contemplada desde la propia Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, en el Título Cuarto que abarca de los artículos del 108 al 114, siendo de importancia destacar que para la ley reglamentaria para determinar responsabilidad de servidor público, tiene su fundamento en la fracción III del artículo 109 y 113 del propio Pacto Federal y de ahí emanan todas aquellas disposiciones de carácter Local que tiendan a determinar la responsabilidad de servidor público.

SEGUNDA.- Con el segundo capítulo del presente tema de tesis, aborde el tema de la instauración del concepto de Responsabilidad de Servidor Público, nuestro derecho positivo Mexicano, tuvo que actualizarse y mejorar las disposiciones que para el efecto existían con respecto a este concepto, actualización que conforme a nuestra legislación debe partir desde el propio texto constitucional, por eso en el año de 1982 nuestra Carta Magna, sufre una modificación al crearse el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (De las responsabilidades de los servidores públicos), con fecha 28 de diciembre de 1982.

En ese mismo año de 1982, el día 31 de diciembre, se crea la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por consiguiente inicia el funcionamiento de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

De la misma manera ordena y determina la reforma constitucional que dentro del año siguiente las Entidades Federativas, a través de sus respectivos Congresos Constituyentes Locales, deberían de llevarse a cabo las reformas constitucionales necesarias para cumplir las disposiciones del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese mismo año de 1982, en el ámbito de la materia civil se modifica el Código Civil, dando origen a la figura del daño moral.

Con motivo de la actuación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, da pie a la utilización de nuevos criterios estos de carácter prohibitivo, en cuanto a lo que se refiere a la contratación de adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones y prestación de servicios de cualquier naturaleza, cuando servidores públicos en activo formen parte de las sociedades o asociaciones con los que se contraten esos servicios, misma suerte siguen las sociedades o asociaciones que sus miembros sean servidores públicos inhabilitados.

Se amplió el período de inhabilitación a 20 años por faltas graves cometidas por los servidores públicos o cuando el monto del daño causado o beneficio obtenido sea superior a 200 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

En el presente capítulo también se señaló y determinó el concepto de SANCIÓN ADMINISTRATIVA, mismo que en nuestra legislación se deriva del artículo 21 del Pacto Federal, entendiéndose esta, como el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la Ley administrativa, misma que se concibe como un medio represivo para hacerla cumplir, persiguiendo tres objetivos; el primero de ellos de carácter preventivos o represivos; correctivos o disciplinarios y por último tributarios o de castigo.

En dicho precepto constitucional existen dos limitantes a la sanción administrativa, la primera de ellas es que únicamente se aplicará con motivo de la infracción a reglamentos administrativos o de policía y buen gobierno; y la segunda que sólo se aplicará como sanción la multa o arresto hasta 36 horas.

De aquí se denota la clasificación general del concepto de sanción administrativa, al efecto dicha generalidad no es de aplicación directa y expresa al tema que nos ocupa, ya que de la derivación de esa generalidad, existen las sanciones que nacen de la falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los trabajadores al servicio del estado o servidores públicos, la cual origina

responsabilidades de naturaleza diversa con relación a la administración pública y de terceros.

Sanciones que se encuentran inmersas en el texto constitucional (artículos 108 al 114), llamado conforme a la técnica jurídica *Responsabilidad en la Función Pública*, con base legal y constitucional en el Pacto Federal en los artículos en citados, con una Ley Reglamentaria denominada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De la propia Ley Reglamentaria surgen los tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos o trabajadores al servicio del estado o también conocidos como trabajadores públicos, responsabilidad que abarca cuatro tipos: *Administrativa, Civil, Penal y Política*.

Para la determinación de cualquiera de las responsabilidades citadas en líneas anteriores, la propia ley reglamentaria, es decir la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos estatuye como directriz, principio o hecho generador de dicha responsabilidad según sea el caso, el que el servidor público exteriorice una conducta o un hecho o hechos en el desarrollo de las funciones encomendadas, según el nombramiento otorgado y que están sean incumplidas.

Bajo ese tenor de ideas los servidores públicos o trabajadores al servicio del estado o también conocidos como trabajadores públicos (en cualquiera de sus tres niveles Federal, Estatal o Municipal), están obligados a responder por sus actos, es decir con motivo de las labores que tienen encomendadas con relación al nombramiento, cargo o comisión que ostenten, por lo que con tal incumplimiento a sus deberes y obligaciones se produce la llamada responsabilidad de Servidor Público, la que abarca cuatro rubros o materias que son: *Política, Administrativa, Civil y Penal*.

Por responsabilidad política debemos entender aquella que es cometida por los servidores públicos mencionados en el artículo 110 del

Pacto Federal y cuando con motivo de las funciones actividades y obligaciones encomendadas a tales funcionarios públicos por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, mismo que trae como consecuencia el Juicio Político.

Por responsabilidad administrativa se debe entender que es aquella que es cometida por cualquier servidor público en el desarrollo de sus labores o funciones encomendadas por actos u omisiones y que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público.

La responsabilidad civil es la que es cometida por cualquier servidor público con motivo de las actividades, labores o funciones encomendadas y que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público y además lesionan de manera particular el patrimonio del Estado o de los Particulares.

Por último la responsabilidad penal se debe entender como aquella cometida por cualquier servidor público en ejercicio de sus labores, funciones o actividades y que con esa conducta se encuadre o actualice la hipótesis de alguna figura delictiva que establezca la legislación penal (Federal o Estatal).

TERCERA.- En cuanto al último capítulo de nueva cuenta me referiré al hecho de que con la creación del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, con respecto de su aplicación para la determinación de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, no solamente al nivel de esa Entidad Federativa se dio un gran avance, con la citada legislación, si no que desde mí muy

particular punto de vista, este ordenamiento deberá servir como ejemplo, para que a nivel Federal y de los demás Estados de la República Mexicana, para que cada uno dentro de sus respectivas competencias, se aboquen a la tarea de crear un ordenamiento, similar u homologo o en su caso con los elementos que dicho código contiene para que sirva de modelo, para la creación de un procedimiento para la determinación de la responsabilidad de los servidores públicos.

El citado ordenamiento en su particularidad, consta de dos partes esenciales que son de utilidad y gran relevancia en el presente trabajo, la primera de ellas es que establece y señala de manera clara, precisa y congruente un procedimiento administrativo con términos, formas y reglas, para determinar en su caso la responsabilidad de servidor, pasando desde el inicio de la detentación de una presenta responsabilidad de servidor público, los medios para determinar y materializar la responsabilidad de servidor público, el inicio del procedimiento disciplinario, la forma de notificar y hacer sabedor al servidor publico, los prerrogativas que tiene al momento de la comparencia para defender sus derechos, la pruebas que puede ofrecer, la forma de aceptarse y desahogarse las pruebas y de manera especial el cómo deberán valorarse tales probanzas para emitir la resolución que en derecho proceda.

Por otro lado, la segunda parte del citado ordenamiento, se refiere a todos y cada uno de los pasos, reglas y procedimientos del proceso administrativo, seguido ante la autoridad con facultad de imperium, es decir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, órgano jurisdiccional que es accionado, cuando en el procedimiento disciplinario, el servidor público, es sancionado por el Superior Jerárquico en su carácter de Autoridad Administrativa.

En el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, el Código de Procedimientos Administrativos, al igual que los ordenamientos procesales vigentes y aplicables en nuestra legislación, reglamenta desde la forma en que deberán elaborarse las demandas, plazos, términos, pruebas que podrán ofrecerse, la manera de desahogarlas, la manera de valorarlas, al igual que requisitos deberá contener la resolución, que se dicte con motivo de la interposición de los juicios contenciosos administrativos ante el citado Tribunal, así como los medios de impugnación.

El código de procedimientos administrativos es una herramienta de vital importancia para la determinación de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Estado de México, puesto que como ha señalado a lo largo del desarrollo del citado trabajo, los ordenamientos para determinación de responsabilidad administrativa en cada una de las Entidades Federativas y a nivel Federal, no determinan de una manera clara, precisa y congruente, el cómo debería de desarrollarse el procedimiento para la determinación de responsabilidad administrativa de servidor público, pues lo cierto es que de una manera simplista señalan que se otorgara una Garantía de Audiencia al servidor público, probable responsable, utilizando de manera auxiliar y supletoria diversos ordenamientos procesales, tales como el Código Federal de Procedimientos Civiles y los Procesales Locales, según de la Entidad Federativa de que se trate.

El gran acierto del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, no sólo además de ser el instrumento procesal en cuanto a la determinación de responsabilidad administrativa de servidor público, también se puede aplicar para determinar e impugnar cualquier acto de carácter administrativo y de manera especial el deber de las autoridades administrativas de respetar irrestrictamente el principio de legalidad mediante un procedimiento y proceso administrativo basado

en principios de sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe.

I.- BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:

1. - Derecho Administrativo (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia).
Andrés Serra Rojas. Primer Curso. Décima Séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1996.
2. - Derecho Administrativo (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia)
Andrés Serra Rojas. Segundo Curso. Décima Séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1996.
3. - Derecho Administrativo. Gabino Fraga. Trigésima Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1994.
4. - Derecho Administrativo
Acosta Romero Miguel. Segundo Curso. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.
5. - Teoría General del Derecho Administrativo
Acosta Romero Miguel. Primer Curso. Décima Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.
6. - Régimen Jurídico del Servidor Público.
Arroyo Herrera Juan Francisco. Editorial Porrúa S.A., México, 1995.
7. - Manual de Derecho Administrativo del Trabajo.
Barajas Montes de Oca, Santiago, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.
8. - El Derecho Administrativo Laboral y la Administración pública del trabajo.
Buen L. Nestor. Editorial Porrúa S.A., México, 1994.
9. - Compendio de Derecho Administrativo.
Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Lucero Espinosa Manuel, Primer Curso. Editorial Porrúa, S.A., México. 1994.
10. - Derecho Administrativo 1
Galindo Camacho Miguel, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
11. - El Procedimiento Administrativo Federal
González Pérez Jesús, (Ley del 14 de julio de 1994), Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México.
12. - Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano.
Gutiérrez y González Ernesto, Primera Edición. Editorial Porrúa. S.A., México. 1993.
13. - Diccionario Jurídico Mexicano. Cuatro Tomos. Octava Edición. Editorial Porrúa, S.A., México. 1995.

14. - Garantías Constitucionales Del Proceso. José Ovalle Favela. Primera Edición, Editorial. MC GRAW- HIL Interamericana de México. 1996.

15. - Software Visual Jurisprudencias y Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Fiscal de la Federación. Bufete Jurídico. México. Marzo 1997.

16. - Jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. 1987-1997. Gobierno del Estado de México. Toluca, México. Septiembre de 1997.

II.- LEGISLACIÓN CONSULTADA:

1. - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. - Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

3. - Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4. - Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

5. - Código Fiscal de la Federación.

6. - Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

7. - Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

8. - Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal (Estado de México).

9. - Ley Federal del Trabajo.

10. - Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

11. - Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México.

12. - Código Penal para el Estado de México.

13. - Código de Procedimientos Penales para el Estado de México.

14. - Ley Orgánica Municipal del Estado de México.