



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS POR LA OMISIÓN O EXTEMPORANEIDAD EN LA
PRESENTACIÓN DE SU MANIFESTACIÓN DE BIENES EN EL
ESTADO DE MÉXICO.

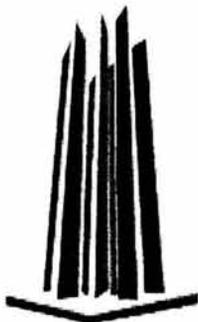
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

CHRISTIAN ENRIQUE
SANTIESTEBAN HERNÁNDEZ

ASESOR
LIC. ROSA MARIA
VALENCIA GRANADOS

SAN JUAN DE ARAGÓN, MÉXICO, JUNIO DEL 2004





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI MAMÁ:

Cristina Hernández Morín...

Porque gracias a ti soy lo que soy, porque a ti
te tocó ser mi mamá y mi papá y por eso te amo más.

A MIS HERMANOS:

A César...

Por tu ejemplo y por tu apoyo incondicional.

A Daniel...

Porque tu eres mi cómplice y mi mejor
amigo.

A Lilia Camacho Cisneros...

Por ser simple y sencillamente el amor
de mi vida.

A MIS HERMANAS POSTIZAS:

Lupita y Karina...

Porque ustedes son mis consentidas.

A MIS ALIADOS:

Marco Alejandro Santillán Ramírez

Gabriela Flores Cervantes

Daniel López Cano

Alexci Ravelo Gómez

Fabiola Merino Silva

Karla Ruth Cruz Vargas

Ada Fresia Ramírez Bravo

Berenice Argüello Castañón

Nubia Bacio Herrera

Liliana Santiago Sánchez

Por todas las alegrías que compartimos y por todos los
obstáculos que libramos siempre juntos.

A LA LICENCIADA:

Rosa María Valencia Granados...

Por su constante apoyo y comprensión y porque gracias a ella fue posible la realización de este proyecto.

EN ESPECIAL:

Al Licenciado Juan Junes Vilchis, porque de corazón, la primera oportunidad jamás se olvida.

CON UN PROFUNDO AMOR Y AGRADECIMIENTO:

A la Universidad Nacional Autónoma de México...

Porque gracias a ella mi corazón es azul y mi piel dorada.

A:

Lic. Concepción de la Vega Jiménez

Lic. Víctor Manuel Sánchez Ramos

Lic. Eduardo Zaldivar Olvera

Lic. Velia Sedeño Cea

Miguel Ángel Tovar Herrera.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR LA OMISIÓN O EXTEMPORANEIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE SU MANIFESTACIÓN DE BIENES EN EL ESTADO DE MÉXICO.

INTRODUCCIÓN.

Capítulo 1. Perspectiva histórica.

1.1 Francia.

1.2 España.

1.3 México.

1.3.1 Época Colonial.

1.3.2 Decreto Constitucional de 1814.

1.3.3 La Constitución de 1824.

1.3.4 Leyes Constitucionales de 1836.

1.3.5 La Constitución de 1857.

1.4 Época contemporánea.

1.4.1 La Constitución de 1917.

1.4.2 La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

1.5 La Secretaría de la Contraloría.

1.5.1 La Secretaría de la Función Pública.

1.5.2 La SECOGEM.

Capítulo 2. Conceptos básicos del Procedimiento Administrativo Disciplinario por Responsabilidad de los Servidores Públicos.

- 2.1 Concepto de Proceso.
- 2.2 Definición de Procedimiento.
 - 2.2.1 Diversos tipos de Procedimiento
- 2.3 Definición de Servidor Público.
 - 2.3.1 Personalidad.
- 2.4 Responsabilidad.

Capítulo 3. La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

- 3.1 Fundamentación Jurídica del Procedimiento Administrativo Disciplinario por Responsabilidad Administrativa de un Servidor Público.
- 3.2 Competencia y Jurisdicción.
- 3.3 Etapas del Procedimiento Administrativo Disciplinario por Responsabilidad Administrativa de un Servidor Público.
 - 3.3.1 El Acuerdo de Inicio y la etapa de Información Previa.
 - 3.3.2 La Notificación y sus formalidades.
 - 3.3.3 La Garantía de Audiencia.
 - 3.3.4 La Resolución.
- 3.4 Recursos.

Capítulo 4. Importancia de la Manifestación de Bienes del Servidor Público.

4.1 Personas obligadas a realizar la Manifestación de Bienes.

4.2 El artículo 58 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

4.3 Confesión de la Responsabilidad Administrativa del Servidor Público.

4.4 Propuesta.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN.

El Derecho Administrativo, como una rama del Derecho Público de reciente creación, es susceptible de cambios para su perfeccionamiento.

Ser universitario y haber trabajado durante casi un año y medio dentro de la Administración Pública, deja una gran satisfacción y grandes enseñanzas, pero también despierta la curiosidad y el interés sobre todos los derechos y obligaciones que se adquieren al momento de convertirse en servidor público.

Trabajar como servidor público, es una actividad difícil de entender, ya que su función preponderante, es la de servir a la sociedad, y para ello se debe tener una constante preparación, y que además, esa preparación resulte efectiva, para que de ésta forma, la sociedad tenga como autoridades a personas capaces de servir de una manera eficiente y eficaz.

El área donde desarrollé mis actividades, fue la de Responsabilidades y Situación Patrimonial de los Servidores Públicos de la Contraloría Interna del H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl y en ésta oficina, se mantiene una constante relación con todos los servidores públicos del Ayuntamiento de cada una de las direcciones que lo conforman; llamando mucho mi atención particularmente el trato que tuve con los policías.

En la oficina de Responsabilidades y Situación Patrimonial, se le daba seguimiento a procedimientos de diversa índole, y en particular, a

procedimientos que eran resultado de la omisión o extemporaneidad en la presentación de la Manifestación de Bienes que los servidores públicos deben presentar, cuando se dan de alta, cuando se dan de baja y anualmente cada mes de mayo, lo cual se contempla en la fracción XIX del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, fracción que establece la obligación de presentar con oportunidad y veracidad la Manifestación de Bienes en los términos que señala la ley.

Dicho ordenamiento establece los mecanismos y los términos para presentar la manifestación antes comentada y, si no se siguen al pie de la letra, obviamente el servidor público que incurre en ésta falta, se hace acreedor a un procedimiento administrativo disciplinario.

Pero casualmente de todos los procedimientos que se llevaban a cabo, un gran porcentaje de ellos pertenecían a los policías municipales, es decir, los policías son quienes mas reincidían en la falta administrativa ya comentada.

Llama mucho la atención que el 80% aproximadamente de tales faltas administrativas sean hechas por policías, quienes curiosamente la mayoría sólo tienen estudios básicos, y es precisamente por ello la inquietud de dotar de mas atribuciones a los organismos ya existentes y orientar y asesorar no solo a los policías, sino a todos los demás servidores públicos de la administración, para que se hagan conocedores de todos los derechos y obligaciones que se adquieren al momento de ingresar a trabajar como servidor público.

Ahora, si bien es cierto que la ignorancia del derecho no exime a nadie de su cumplimiento, lo cierto es que si dentro de las facultades de la Dirección de Situación Patrimonial se asesorara y se preparara mejor al servidor público, tendríamos como autoridades a personas mejor capacitadas para servir a la sociedad.

En el capítulo primero, se dará una explicación general de cómo surge el Derecho Administrativo en el mundo y en nuestro país.

En el segundo capítulo abordaremos los conceptos básicos utilizados en el procedimiento administrativo, para que de ésta manera, y estructurándolos lo mejor posible, sea mas sencilla su comprensión.

En el tercer apartado seguiremos la secuencia del procedimiento administrativo, explicaremos paso a paso cada una de las etapas y la manera en que el servidor público da origen a éste tipo de procedimiento, así como los mecanismos que se utilizan para su tramitación.

En el último capítulo hablaremos del Procedimiento Administrativo Disciplinario por la Extemporaneidad u Omisión en la Manifestación de Bienes y de la importancia que tiene que el servidor público tenga un conocimiento de sus obligaciones.

CAPÍTULO 1. PERSPECTIVA HISTÓRICA.

1.1 Francia.

1.2 España.

1.3 México.

1.3.1 Época Colonial.

1.3.2 Decreto Constitucional de 1814.

1.3.3 La Constitución de 1824.

1.3.4 Leyes Constitucionales de 1836.

1.3.5 La Constitución de 1857.

1.4 Época contemporánea.

1.4.1 La Constitución de 1917.

1.4.2 La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

1.5 La Secretaría de la Contraloría.

1.5.1 La Secretaría de la Función Pública.

1.5.2 La SECOGEM.

CAPÍTULO 1. PERSPECTIVA HISTÓRICA.

Para la comprensión del tema que nos ocupa, así como en casi todos los aspectos de la vida, siempre es importante conocer un poco del pasado que da origen a las cosas que vivimos en la actualidad.

En ésta ocasión, para poder asimilar como se origina la responsabilidad en que incurren los servidores públicos, y los procedimientos consecuencia de dicha responsabilidad, -temas por supuesto del Derecho Administrativo-, nos daremos a la tarea de estudiar precisamente las raíces de ésta rama del Derecho y analizar la forma en que repercuten en nuestro país los diversos movimientos originados en gran parte del mundo.

“Para situarnos en el tiempo resulta conveniente indicar algunos datos: los clásicos del pensamiento político de los siglos XVII y XVIII sientan las premisas de los primeros estudios; la escuela francesa (siglo XIX) cuyos principales exponentes son: Maurice Hauriou, Leon Duguit, Gastón Jèse; Posada, en España; y Teodosio Lares (mediados del siglo XIX) y Gabino Fraga (1934) en México”.¹

Iniciaremos con un pequeño recorrido en donde se registraron los movimientos más importantes en Europa y posteriormente en nuestro país, para analizar como se han ido transformando las relaciones entre el Estado y sus gobernados, siendo éste el motivo de estudio del Derecho Administrativo.

1. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo. Primer Curso*, Editorial Harla, México, 1991, Pág. 5.

1.1 FRANCIA.

Así como el Estado ha tenido diversas formas de actuación y de manifestarse jugando un papel muy importante para la sociedad a través de la historia, los derechos de los gobernados frente a el también han tenido un cambio significativo a través del tiempo, desde su ausencia total en las monarquías del pasado, hasta su importante papel desarrollado en los Estados liberales, desarrollando a través del tiempo sistemas jurídicos en los Estados Sociales.

“El sometimiento de los particulares al poder absoluto del monarca, produjo finalmente una fuerte reacción de los individuos que al tratar de suprimir toda manifestación que limitara su libertad individual, trajo como consecuencia la implantación de la democracia, con lo que se sometió a la Administración a la ley y se reconocieron los derechos de los particulares frente al estado, con lo que se generaron las relaciones jurídicas entre la administración y administrados, que dieron lugar al establecimiento del Estado de Derecho”.²

Durante los siglos XVI y XVII la forma de ingresar a los puestos de poder en Francia, era por herencia, es decir, en una sola familia se concentraba el poder durante mucho tiempo, y los cargos se transmitían de generación en generación, de padres a hijos, pero había otra manera, la cual era mediante la compra directa de esos puestos, lo que daba como resultado el no tener en el gobierno a personas bien preparadas y capacitadas para tener una responsabilidad tan importante, ya que

2. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, 1986, Pág. 22.

bastaba ser familiar de quien ostentaba esos cargos o en su caso el tener una buena suma de dinero para acceder a dichos puestos.

El inicio del establecimiento del Estado de Derecho en Francia, se da con la revolución de 1789.

“En Europa, la Revolución Francesa y en particular la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, provocó la caída del poder absolutista y sentó las bases para la implantación de nuevos principios e instituciones que permitieron el desarrollo de normas hasta entonces desconocidas”³

La burocracia, entendiendo ésta como la clase social que conforman los empleados públicos se da con el emperador Napoleón y él precisamente, es quien le confiere a éste sector de la sociedad serias garantías y un importante prestigio.

El primer ordenamiento legal en materia administrativa, se da en aquél país con el Estatuto de 1941, el cual se dio a la tarea de reunir una serie de reglamentaciones ya existentes, pero que se encontraban dispersas y sin organización.

Después deviene en Francia la democratización, con la segunda guerra mundial:

“En 1940 Francia se vio obligada a firmar un armisticio ante el ataque

3. IBIDEM, Pág.: 23

relámpago de las tropas alemanas. Durante la ocupación fue regida por el gobierno del mariscal Philippe Petain. Entre tanto, el General Charles De Gaulle, que había huido a Londres, formó un gobierno en el exilio para continuar la lucha contra Alemania. Este gobierno se estableció en Francia cuando las tropas aliadas liberaron a Paris en 1944. Entonces se dan elecciones para la Asamblea Constituyente, De Gaulle continua al frente del gobierno, pero renuncia en 1946 al no hallar suficiente apoyo popular. Un gobierno de coalición socialista-comunista, presidido por Gouin, se hizo cargo del poder. En 1958 De Gaulle regresa al gobierno y desde su renuncia hasta su retorno entraron en acción 23 gabinetes ministeriales de todos los matices políticos".⁴

La primera manifestación de los particulares frente al Estado fue la aparición de la democracia, con una fuerte oposición a los criterios absolutistas, suprimiendo de ésta manera todos los actos de poder que limitaban la libertad de los individuos.

Para la sociedad de aquellos momentos, existió la necesidad de transformar de una manera radical la actividad del Estado, haciéndolo responsable de mas actividades en pro de la comunidad y dotándolo para que tuviese una mayor participación en todos los ámbitos para la consecución del bien común, que a final de cuentas y a través del tiempo ha sido siempre el objetivo del Estado.

Cabe señalar que en 1945 se crearon las primeras instituciones

4. SELECCIONES DEL READER'S DIGEST. Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Impresora y Editora Mexicana, S.A. de C.V., México 1985. Vigésima Sexta Edición, Pág.: 2595

interesadas en la materia administrativa, siendo éstas la Escuela Nacional de Administración y el Centro de Estudios Administrativos Superiores.

Existieron tres Estatutos en materia administrativa, siendo éstos en los años de 1941, 1946 y 1959, en el segundo, en el de 1946, comienza a surgir el derecho de huelga, pero resaltando que sólo se podía llevar a cabo siempre y cuando el servicio público de que se tratase no se considerara en esos momentos como indispensable y que además de ello parte del personal continuara con sus actividades, por lo que se tenía como resultado una huelga parcial.

Se comienza a calificar a las personas que trabajaban en la administración pero solo de una forma permanente como funcionario público, haciendo notar que dichos funcionarios debían mostrar una absoluta neutralidad hablando en los ámbitos político y religioso, es decir, no mostrar preferencias con alguna agrupación política o religiosa, además de guardar lo que se conocía como secreto profesional y una lealtad inquebrantable a su Nación. También y de la mano de la concepción del funcionario público, comienzan a brotar en aquél país las bases para la formulación de un derecho disciplinario, haciendo notar que es en éste país europeo donde más auge se le dio al nacimiento de éste tipo de reglamentación.

“Los miembros de la función pública están sometidos al Estatuto de carácter sumamente jerárquico y autoritario, cuya aplicación excluye la de las normas de la legislación laboral”.⁵

5. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Administrativo Especial, Tomo II*, Editorial Porrúa, México, 1999, Pág. 439.

Con lo anterior y como nos podremos dar cuenta mas adelante, comenzamos a observar que a los trabajadores de la administración ya se les comenzaba a dar un trato distinto, a diferencia de los demás trabajadores, ya que en ocasiones la legislación laboral se deja un poco de lado para los servidores públicos.

1.2 ESPAÑA.

“Al término de la Edad Media se produjo una transformación en la organización política y social europea, cuando el monarca concentró en su persona los privilegios de los señores feudales, de los gremios y de las ciudades, y adquirió un poder absoluto, centralizando toda autoridad en sus manos”⁶.

En el continente Europeo, la voluntad del monarca, era la Ley, es decir, sólo se hacía lo que él ordenaba, y no existía ningún organismo que pusiera en tela de juicio dichas órdenes y los gobernados debían esperar que su gracia los favoreciera con su benevolencia, es decir, la vida en aquél entonces dependía de las decisiones caprichosas del rey, y en muchas de las ocasiones el destino de los gobernados dependía de su estado de ánimo, ya que las decisiones que tomaba el rey en muchas de las ocasiones no eran las mas acertadas y así resultaba imposible la existencia de un estado de derecho y mucho menos la existencia de un Derecho Administrativo, porque existía una monarquía absoluta.

6.DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, op. cit. Pág. 21

En España, como en casi todos los países europeos que eran gobernados por éste tipo de régimen, comenzó el descontento general de la población, originándose una fuerte reacción para terminar con todos los actos de poder que invadieran su esfera personal y que limitaran su libertad, sometiendo de ésta manera a la administración a un estado de derecho, reconociendo por fin a los gobernados y sus derechos frente al Estado, generando de ésta manera una relación jurídica entre gobierno y gobernados, dando paso al nacimiento del Derecho Administrativo.

También tuvo gran auge el nacimiento de ésta rama del Derecho, y su desarrollo siempre ha estado ligado a la evolución del poder ejecutivo, a sus estructuras, organismos y actuación dentro de la sociedad de aquél país.

El 22 de Julio de 1918, es cuando se publica la primera legislación en materia administrativa, la cual ya comienza a regular las relaciones de los funcionarios públicos y sus gobernados; y en 1964 aparece la Ley Articulada de los Funcionarios Civiles del Estado, la cual es aprobada el 7 de febrero del mismo año.

“Actualmente la Administración Pública se encuentra legislada por la Ley 30 del 2 de agosto de 1984, que consta de 33 artículos, 16 disposiciones adicionales, 14 disposiciones transitorias, 2 disposiciones finales y una derogatoria”.⁷ Esta ley va dirigida al personal de la administración civil del Estado, al personal civil de la administración militar y a los funcionarios de la administración de la seguridad social.

7. ACOSTA ROMERO, Miguel, *op. cit.* Pág. 435.

Cabe señalar que todo el personal nombrado anteriormente, tienen dependencia directa de la presidencia, es decir, el presidente de aquel país es la autoridad máxima, incluso de los funcionarios ya nombrados, pero a parte de dicha relación de jerarquía con la presidencia, existe una relación independiente de los funcionarios con cada departamento.

El personal de la administración pública española, se divide en tres tipos de administración, que son: la administración central, la administración local y la administración de seguridad social, los cuales a su vez también se subdividen de la siguiente manera:

La Administración Central se divide en: Administración civil y militar del Estado, la Administración de Justicia y la Administración que regula a las comunidades autónomas y a los organismos dependientes de las administraciones del Estado. A su vez la Administración Local, se subdivide en las administraciones que regulan a las Diputaciones Provinciales, las que regulan a los Ayuntamientos y las Administraciones que manejan las entidades locales menores o agrupaciones forzosas de municipios y mancomunidades voluntarias de municipios. Por último la Administración de la Seguridad Social se subdivide de la siguiente manera: Tesorería de la Seguridad Social, Instituto Nacional de Servicios Sociales e Instituto Social de la Marina.

Cabe señalar que en la administración española existe un registro, en el que se encuentran inscritos todos los empleados públicos, así como las funciones que cada uno de ellos realizan dentro de dicha administración.

Es importante recalcar que la administración de aquél país, selecciona y recluta a su personal a través de convocatorias públicas y por concurso o por oposición, para que de ésta manera se garantice que quien sea el encargado de desempeñar las actividades dentro de la administración, sean las personas más capaces que sean resultado de procesos de elección que se caractericen por la igualdad, mérito y tenacidad de quienes compiten por dichos puestos.

1.3 MÉXICO.

La mayoría de los doctrinarios coinciden que es en el siglo XIX cuando aparecen los primeros sistemas normativos de la materia, vinculando la rama del Derecho Administrativo como de Derecho Público, ya que se afirmaba que el servicio público era la base sobre la que descansaba la rama del Derecho que en ésta ocasión nos ocupa, y es a través de ella que se estudiaba al conjunto de normas jurídicas que regulaban al Poder Ejecutivo y su desenvolvimiento ante la sociedad.

Los siglos XIX y XX marcan el nacimiento y el desarrollo del Derecho Administrativo en nuestro país, regulándose a través de las diversas disposiciones constitucionales existentes en México a lo largo de su historia.

La corriente que más auge y más repercusiones tuvo en esos momentos fue la denominada como liberalismo individualista, resaltando que el Poder Ejecutivo protegía e impulsaba el libre desenvolvimiento de los particulares y alentaba la libre empresa en todas las actividades

económicas existentes el territorio nacional, tales como la industria, el comercio, la agricultura y la ganadería.

Como resultado de toda la actividad desarrollada por el ejecutivo y de ese libre desenvolvimiento que propicio entre sus gobernados, surgen los grandes monopolios en las actividades ya mencionadas, lo cual iba en perjuicio de los intereses del grueso de la población mexicana.

También surge un concepto que a la postre sería el estandarte de todas las sociedades marginadas y de todas las sociedades víctima de los poderes absolutistas existentes hasta esos momentos, el concepto de “los derechos del hombre”, afirmando que éstos, son la base de las nuevas instituciones republicanas.

Con la promulgación en la Ciudad de Querétaro en el año de 1917 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, se le da un giro radical al sistema de vida que imperaba hasta ese entonces, dando paso a una actividad fuerte e importante del Estado en la vida económica y social del país.

Con dicha Constitución se establecen planes y estrategias para que el estado desempeñe un papel preponderante en la actividad económica del país, sentando las bases prioritarias para el florecimiento de dicha actividad.

Algunas de esas estrategias, fueron llevadas a cabo con la colaboración de los sectores público, social y privado, atendiendo de ésta manera las necesidades primordiales de la sociedad.

Se propicia también una importantísima participación de la iniciativa privada en la industria y el comercio, así como en los diversos servicios públicos.

“La tendencia del Derecho Administrativo en observancia de la Constitución Federal que nos rige, es de carácter netamente social, esto es, regular, proteger e impulsar las actividades económicas de la población bajo la rectoría del Estado, haciendo un reparto equitativo de la riqueza nacional, combatir los monopolios impulsando en forma equilibrada bajo la libre competencia y concurrencia en la industria, el comercio, los diversos servicios públicos mediante una política fiscal mas justa y un aprovechamiento de los recursos públicos en forma racional, honesta y transparente”⁸

1.3.1 ÉPOCA COLONIAL.

Todos los territorios conquistados en nuestro país por manos españolas, tuvieron la necesidad de ser administrados para tener un buen manejo y control sobre ellos.

A quienes se les encomendó esa difícil tarea, tuvieron como consecuencia la necesidad de crear disposiciones legales para poder llevar por buen camino dicha administración, de lo que en aquél entonces era conocida como la corona española.

8. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1998, Primera Edición, Pág. 92.

Es así como en el año de 1680 surge el primer ordenamiento de las tierras conquistadas, conocido como las Leyes de los Reinos de Indias.

Para poder explotar los beneficios de la Corona Española se requería de trabajadores, quienes eran elegidos de entre la población indígena, pero para poder llevar a cabo tal elección, existían burócratas, quienes se caracterizaban por tener un sin número de atribuciones, y que como consecuencia de ello podían ejercer la corrupción a manos llenas, ya que en los territorios conquistados, no había una supervisión para los actos de autoridad que ejercían quienes tenían a su cargo la administración de la corona.

En esos momentos existían actividades, hoy consideradas como ilícitas, como la venta de oficios, con lo cual se allegaba de recursos la corona, pero no es precisamente el trato racista y malévolo que recibía los indígenas por ser la fuerza de trabajo de la corona española, lo que nos ocupa en éste momento, sino la actividad y la manera en que se manejaban quienes ostentaban el poder en la corona.

Cuando moría o era removido del cargo quien ostentaba el poder, se ponía a la venta el cargo, es decir, quien intentaba acceder a dichos cargos, tenía que pagar para ello, no ingresaban a dichos puestos los más capaces ni los que estuvieran preparados para gobernar y para tomar decisiones, sino el que tenía el poder económico para pagar y de ésta manera ingresar al cargo.

Como toda ésta corrupción se daba sin discreción alguna, en la Leyes de los Reinos de Indias, se delimita ya de una manera sistemática el gran

poder y las tareas encomendadas a los funcionarios de la Nueva España, es decir, se comienzan a reglamentar los actos de poder y la actividad desempeñada por quienes emitía tales disposiciones.

De manera sistemática, porque se establecen reglas para el desarrollo de las actividades de los empleados públicos e igualmente delimitando aspectos como sus sueldos, y algunos beneficios a los que se podían hacer acreedores.

Es en ese lugar y en esos momentos en que hacen su aparición los primeros procedimientos para poder determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos, cuando no cumplían cabalmente con las instrucciones que se les giraba.

Existían dos tipos de procedimientos con los que salía a la luz la responsabilidad en que incurrían los funcionarios de la Nueva España, “uno público, era la residencia, llamada así, porque durante ésta se asignaba al funcionario residenciado un lugar donde debía permanecer, alejado de aquél en que había ejercido sus funciones, de las que se le separaba, se publicaban pregones convocando a todos aquellos que tuvieran algún agravio que el funcionario encausado les hubiera hecho; el otro era la visita, ésta era secreta, no afectaba a un solo funcionario, sino a todos los comprendidos en la visita; ninguno de ellos en particular sabía si se le hacía cargos”.⁹

Con la legislación de las Indias, es como tiene su origen la regulación

9.MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo. Segundo Curso*, Editorial Harla, México, 1991, Pág. 310.

de la función pública y de los actos de poder.

1.3.2 DECRETO CONSTITUCIONAL DE 1814.

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814, es un documento previo a la Constitución de 1824, que si bien es cierto promovió una nueva organización política, también es cierto que dejó provisionalmente vigente la legislación del gobierno español.

No existía un Código sobre materia administrativa, pero el ordenamiento ya citado de 1814, en tres de sus artículos, el 25, el 26 y el 159, regula las relaciones del Estado con sus gobernados.

El artículo 25 establecía que los títulos concedidos a los particulares por servicios hechos al Estado eran comunicables y no hereditarios, con lo que se contradice la idea de que alguna persona ya nazca como Magistrado o Legislador, por ejemplo.

El artículo 26 establecía que era de manera temporal como debían de funcionar los servidores públicos y que se debía ingresar al cargo mediante elecciones, o nombramientos, pero siempre buscando que los mas preparados y capaces ingresaran a tales puestos.

Y por último el artículo 159 le daba la facultad al gobierno de remover de su cargo a los empleados mediante juicio seguido ante el Congreso o Tribunal competente por sospechas de deslealtad.

1.3.3 LA CONSTITUCIÓN DE 1824.

En la Constitución promulgada en nuestro país en el año de 1824, se le otorgan al ejecutivo amplias atribuciones, tales como:

“Artículo 110 Frac. III. Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho.

Frac. IV. Nombrar a los jefes de las oficinas generales de Hacienda de las Comisaría Generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales supervisores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado y, en sus recesos, del Consejo de Gobierno.

Frac. VII. Nombrar a los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa, y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes.

Frac. XX. Suspender de los empleos hasta por tres meses y privar hasta por la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de las órdenes o decretos; y en los casos que crea debe tomarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo.”¹⁰

Con lo anterior, y en especial con la fracción XX del mencionado

10. ACOSTA ROMERO, Miguel, op. cit. Pág. 421.

artículo, se comienza a castigar, previo procedimiento, la responsabilidad en que incurrieran los servidores públicos, como consecuencia de malos manejos o de no acatar las órdenes que se les giraba a los empleados de la administración.

En aquellos momentos algunos puestos públicos, aún eran ocupados por los españoles, y es por ello que de la mano de ésta Constitución, surge un bando que les proporcionaba dos caminos a los españoles que ocupaban tales empleos, y esos dos caminos eran la jubilación o el retiro, pero de cualquier manera, el objetivo final era sacar, ya de una buena vez a los europeos del poder.

En 1829, surge además un ordenamiento que reglamentaba las actividades del personal al servicio del exterior, y en el se establecía aspectos importantes, tales como que los servidores públicos debían de ser mexicanos por nacimiento y mayores de treinta años, y dos años mas tarde surge un ordenamiento mas, que regula los sueldos para dichos funcionarios, dependiendo éstos del grado de responsabilidad que tuviese la actividad que se desempeñaba.

Con lo anterior, nos podemos dar cuenta que una de las preocupaciones fundamentales para el gobierno de aquél entonces, era la mexicanización del gobierno y de los puestos públicos, es decir, se buscaron alternativas para quitar a los españoles del poder, y así poder trabajar con gente mexicana, estableciendo en muchos de los casos que un requisito indispensable para ocupar tales puestos era el de ser mexicano por nacimiento.

1.3.4 LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

En la década correspondiente a 1830, se suscita en México un proceso de cambio y transformación, durante el cual se deroga la Constitución de 1824 y se promulgan las Leyes Constitucionales de 1836, mejor conocidas como Las Siete Leyes, y el cambio mas radical, se da con la aparición de un cuarto poder, aparte de los tres poderes ya existentes, conocido como el Supremo Poder Conservador, quien tenía a su cargo la responsabilidad de supervisar las actividades de los otros poderes y tratar de solucionar los problemas que se suscitaban entre ellos.

“En la segunda de las Siete Leyes, se establecía un sueldo de seis mil pesos anuales para cada uno de los miembros del Supremo Poder Conservador (eran cinco propietarios y tres suplentes) , así como los requisitos para ocupar el cargo, tales como ser mexicano por nacimiento, edad no menor a los cuarenta años, haber ocupado alguno de los puestos enumerados (Presidente o Vicepresidente de la República, Secretario de Despacho, Senador o Diputado, o bien Magistrado de la Suprema Corte) y percibir una renta anual, no menor de tres mil pesos.”¹¹

En éste ordenamiento se establecen requisitos para poder desempeñar el cargo de servidor público, requisitos como haber nacido en México y de padres mexicanos por nacimiento o naturalización; haber nacido fuera del país, pero de padres mexicanos igualmente por nacimiento o por naturalización; o haber nacido en México de padres extranjeros, pero siempre y cuando el interesado haya optado por la

11. MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *op. cit.* Pág. 311

nacionalidad mexicana. También se le otorgaba el derecho de ser servidor público a los extranjeros que se naturalizaban conforme a los reglamentos existentes.

En dicha Constitución también se establece el hecho de que no se podían pagar dos sueldos a los servidores que ocupaban dos puestos distintos.

Cabe señalar que a través de diversos lineamientos, como leyes, decretos o circulares, el tema que mas se abordó durante la permanencia de ésta Constitución, fue la relación del gobierno con sus trabajadores, resaltando el tópico de los sueldos.

1.3.5 LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

La principal característica de ésta Constitución, promulgada en el año de 1857, por cuanto hace a nuestra materia, la significaron las amplias facultades que se le otorgaron al presidente de la República para nombrar y remover a los funcionarios de la Unión y al demás personal diplomático.

En el artículo 32 de aquélla Carta Magna, se establecía la supremacía ya, del mexicano sobre el extranjero, es decir, existía una marcada preferencia del nacional sobre el extranjero para ocupar los puestos públicos.

Durante la vigencia de dicha Constitución, se expidieron diversos lineamientos que reglamentaban el servicio público, de entre los cuales destacaban los siguientes:

-La circular de 1857, que establecía pensiones a los empleados del cuerpo diplomático.

-La Ley de 1870 que establecía cuáles eran los delitos que cometían los empleados de la Federación.

-En 1885 se expide el decreto que reglamenta la expedición de despachos y nombramiento de empleados públicos, y en ese mismo año se expiden circulares sobre descuentos, sueldos, licencias, impuestos sobre sueldos y registro de nombramientos.

-Cinco años después, en 1890, la Tesorería emite una circular que permitía que cuando falleciera un servidor público, su viuda continuará firmando la nómina para continuar percibiendo su sueldo.

-“En 1896, fue expedida una ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, en donde se establecía alguna penas como la destitución del cargo y la inhabilitación y recompensas como la inamovilidad y el otorgamiento de ascensos haciendo especial hincapié en la responsabilidad de los altos funcionarios”¹²

1.4 ÉPOCA CONTEMPORÁNEA.

12. ACOSTA ROMERO, Miguel, *op. cit.* Pág. 423.

1.4.1 LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

En México, desde los años de 1870 y hasta las primeras décadas de 1900, se vive en nuestro país una de las etapas de mayor relevancia, de mayor progreso y de mayor crítica...

“La muerte de Benito Juárez en 1872 llevó a la presidencia a Sebastián Lerdo de Tejada, que fue depuesto por un movimiento revolucionario del general Porfirio Díaz en 1876. La dictadura de Díaz abarcó 34 años (ocho períodos de Díaz y uno del general Manuel González, también porfirista). Durante esa época, gracias a la paz política impuesta por el terror, el progreso del país fue notable: se desarrollaron los ferrocarriles, se dio impulso a la industria, se dieron grandes facilidades al capital extranjero y se inició la explotación del petróleo, pero también se desarrolló extraordinariamente el latifundismo. El 20 de noviembre de 1910, al grito de ‘Sufragio efectivo y no reelección’, Francisco Indalecio Madero proclamó el plan de San Luis Potosí, en rebelión contra la dictadura. La revolución se propagó por el país; Emiliano Zapata se sublevó en Morelos y Pascual Orozco en Chihuahua. Díaz entró en negociaciones con los rebeldes y el 21 de mayo de 1911 abandonó el país. Elegido Madero por mayoría abrumadora, tuvo que hacer frente a las revoluciones de Pascual Orozco hijo (reaccionaria) y Zapata (agraria) y a varias otras sublevaciones de carácter reaccionario que fracasaron por falta de arraigo popular. En 1913 el jefe del Ejército, el general Victoriano Huerta, depuso a Madero, quien murió más tarde a manos de sus carceleros (22 de febrero de 1913). Contra Huerta se sublevó en

Coahuila el gobernador del Estado, Venustiano Carranza, y a su movimiento se adhirieron todos los revolucionarios. Viéndose perdido, Huerta provocó la intervención norteamericana en Veracruz (21 de abril de 1914). El 15 de julio renunció y abandonó el país. Carranza ocupó entonces la presidencia, pero tuvo que hacer frente a los revolucionarios descontentos Francisco Villa y Emiliano Zapata. Después de haberlos derrotado el general Álvaro Obregón, Carranza convocó el Congreso que promulgó la avanzada Constitución de Querétaro el 5 de febrero de 1917.”¹³

Cabe mencionar que dicha Constitución, no contempló las relaciones laborales entre el Estado y sus empleados; prueba de ello es que el artículo 123 establecía que quienes podían legislar en materia de trabajo eran las legislaturas de los estados y el Congreso de la Unión.

Existía un gran número de desempleo, huelgas e inseguridad en el trabajo. Ante ésta situación el gobierno adoptó economías que tuvieron como política la disminución de servidores públicos y a los pocos que mantuvo en sus puestos, únicamente les pagaba la mitad de sus percepciones, incluso en ocasiones, el gobierno suspendió los pagos de manera provisional.

Así, las relaciones entre los empleados públicos y el Estado, se desarrollaban sobre bases civilistas, debido a que ni si quiera la Ley Federal del Trabajo contemplaba a la burocracia, prueba de ello es que el

13. SELECCIONES DEL READER'S DIGEST, op. cit. Pág. 2448

artículo 2º del citado ordenamiento laboral ordenó que los servidores públicos debían regirse por leyes del servicio civil.

Se emitieron jurisprudencias en el sentido de que se excluyeran a los empleados al servicio del Estado de las prestaciones que se establecen en el artículo 123 de la Carta Magna “ya que éste fue creado para buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción , circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados que de él dependen.”¹⁴

De esta manera el artículo 123 establecía que quienes expedirían las leyes reglamentarias del mismo, serían las legislaturas de los estados, destacando que en entidades como Puebla, Aguascalientes, Hidalgo, Chiapas y Chihuahua se incluían en sus reglamentaciones incluso a los trabajadores de sus respectivos municipios; caso contrario, en los estados de Tabasco, Veracruz y Yucatán, se marginaron de manera expresa a los servidores públicos.

Como resultado de las controversias suscitadas en torno al trato y reglamentación a los servidores públicos, en el año de 1929, se reforman los artículos 73 en su fracción X y el 123, estableciendo lo siguiente:

El artículo 73 fracción X afirmaba que el Congreso tenía la Facultad para expedir las leyes del trabajo reglamentarias precisamente del artículo 123 de la suprema ley.

14. ACOSTA ROMERO, Miguel, op. cit. Pág. 424.

El artículo 123 establecía que el Congreso de la Unión es quien debería de expedir las leyes de trabajo, las cuales estarían dirigidas a los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo.

La Carta Magna promulgada en 1917, estableció lineamientos que regulaban las relaciones existentes entre el Estado y sus trabajadores, además de contemplar la facultad del Presidente de la Nación para nombrar a sus colaboradores y a los altos funcionarios, facultad contemplada en el artículo 89 de la misma ley.

“Los artículos 108 a 113 de la Constitución, señalan las bases sobre las cuales se podrá responsabilizar a los altos funcionarios de la Federación por la comisión de delitos, ya sea oficiales o del fuero común, y establece lo que se ha denominado ‘juicio político’ ante el Congreso de la Unión”¹⁵

La primera reglamentación que se dio como una búsqueda real para el reconocimiento a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado fue el acuerdo presidencial de 1934 el cual fijó el servicio civil temporal, acuerdo que llevó el nombre de ‘Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil’, éste acuerdo que sólo estuvo vigente por un lapso de ocho meses otorgaba prestaciones y recompensas por el servicio prestado, además de contemplar ascensos, obligaciones, derechos y sanciones.

15. IBIDEM, Pág. 425.

Surgieron dos reglamentos más, en donde se buscaba principalmente la preservación de los derechos de los burócratas, los cuales ni si quiera fueron aprobados, el primero de ellos, elaborado por integrantes del Partido llamado en aquel entonces Nacional Revolucionario, proyecto que llevó por nombre 'Ley del Servicio Civil', y el segundo de ellos a propuesta del general Lázaro Cárdenas, proyecto nombrado 'Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio del mismo'. Y no fue sino hasta el año de 1938, con la publicación del 'Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión', que se encontró una estabilidad y una continuidad con dicho reglamento, el cual establecía que el trabajador al servicio del Estado como era la persona que prestaba a los poderes de la Unión servicios materiales o intelectuales.

Dicho ordenamiento, obviamente expedido durante la vigencia de nuestra actual Carta Magna, hacía una división por demás interesante, los trabajadores base y trabajadores de confianza, división que más adelante se detallará.

Estableció requisitos que se debían cumplir para desempeñar las funciones de servidor público, también abordó temas como la regulación de salarios, la fijación de horarios de trabajo, obligaciones y derechos de los trabajadores, así como las causales de suspensión de labores, el derecho a huelga y la organización sindical.

No obstante su continua permanencia, se suscitaron conflictos con motivo de su aplicación, por lo que tal ordenamiento sufrió

modificaciones, sin embargo, su esencia no la perdió y se continuaron defendiendo los derechos de los servidores públicos, hasta que el esfuerzo se ve premiado convirtiendo al estatuto en lo que mas adelante se conocería como el Apartado B del artículo 123 de nuestra Ley Suprema.

Con las modificaciones hechas, se regula en definitiva las relaciones existentes entre el Estado y sus empleados, reconociendo aspectos como los horarios de trabajo, días de descanso, vacaciones, percepción de salarios, ascensos, acciones para la defensa cuando se suscitaren separaciones injustificadas, además de la seguridad social y medidas de protección para el salario.

Finalmente en el año de 1963 la Ley reglamentaria del ya comentado Apartado B del artículo 123 constitucional, conocida como ‘Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado’, sufrió reformas y adiciones.

Cabe señalar que además de este lineamiento, se han publicado diversos textos y acuerdos en materia burocrática, que van de la mano con nuestra actual Constitución Federal, de entre los cuales destacan la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Ley Federal de los Servidores Públicos, Reglamento Financiero del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y sin duda alguna dos que nos interesan de sobremanera, Acuerdos por los que se establecen normas para la presentación de la declaración de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos y el Acuerdo por el que se fijan criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades.

1.4.2 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.

Cabe señalar que existen muy pocos registros de antecedentes sobre la materia a nivel de las entidades federativas.

Aunque si podemos decir que el Gobernador del Estado es jerárquicamente la máxima autoridad dentro de los estados, el cual mediante el voto popular y secreto es electo de forma directa y se mantiene en el cargo durante un período de seis años, el cual inicia el 16 de septiembre del año correspondiente, de conformidad con lo que se establece en la Constitución Federal y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (artículos 65 al 69).

En el Estado de México, como en todas las demás entidades de la Federación, existen dos importantes sectores, que son el centralizado y el paraestatal.

Pero el primero de ellos, que por encontrarse en él los organismos que en ésta ocasión nos interesan, se refiere a la forma de organización mediante la cual todos los organismos actuantes de la administración, dependen directamente del Gobernador del Estado, llevando de ésta manera por el mismo camino los planes de desarrollo para la entidad.

Cabe señalar que todos los organismos inferiores, dependen a su vez de sus superiores inmediatos, y así sucesivamente hasta llegar al Gobernador.

Dentro de todas las unidades de la administración existen derechos y deberes que se rigen por organismos de revisión y vigilancia sobre los cuales el Gobernador también tiene mando.

Para el buen desempeño de las actividades del Gobernador del Estado, éste se ve auxiliado por órganos dependientes directamente de él, tales como Directores Generales, Secretarios del Ramo, Tesoreros, Coordinadores y Jefes de Departamento.

De ésta manera, al ser la cabeza de la administración, el Gobernador promulga y ejecuta las leyes y decretos que expide la Legislatura del Estado, además de ello, rinde anualmente un informe de actividades, y cuando la Legislatura lo solicita, debe acudir a una comparecencia cuando se suscita un asunto de gran relevancia, celebra convenios con gobernadores de otras entidades y municipios y en coordinación con su gabinete atiende y resuelve problemas de su comunidad.

El artículo 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece que para ser gobernador de la Entidad, se requiere: I Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos políticos; II. Ser mexiquense con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor de cinco años, anteriores al día de la elección...; III. Tener 30 años cumplidos el día de la elección; IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto, a menos que se separe formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años antes del día de la elección, y V. No ser servidor público en

ejercicio de autoridad, ni militar en servicio activo o con mando de fuerzas dentro del Estado en los últimos 90 días anteriores al día de la elección ordinaria, o a partir del quinto día de la fecha de la publicación de la convocatoria para la elección extraordinaria.

Un aspecto que es importante señalar, es que todos los actos celebrados por el Gobernador de la entidad siempre van respaldados por el Secretario General de Gobierno quien firma todas las leyes, decretos, reglamentos, circulares y demás documentos que emita el Gobernador.

“En la ley Orgánica de las Dependencias del Poder Ejecutivo, expedida el 29 de junio de 1955, siendo Gobernador de la Entidad el ingeniero Salvador Sánchez Colín, publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado el 13 de julio de 1955, entrando en vigor el 12 de agosto del mismo año citado, se estipula en el artículo 1º que: para el despacho de los asuntos que la Constitución encomienda al Ejecutivo del Estado, habrá un secretario General de Gobierno, que será el Jefe encargado del mismo y que tendrá las atribuciones y deberes que le demarca esta Ley”¹⁶

A su vez ésta figura de la Administración se ve auxiliada por otros organismos, tales como: Dirección de Gobernación, de Comunicación y Obras Públicas, de Educación Pública, de Hacienda, de Tránsito, de Agricultura y Ganadería, de Trabajo y Previsión Social entre otras.

16. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1998, Primera Edición, Pág. 255.

El Gobernador del Estado, está facultado para crear nuevas Direcciones y Departamentos para el buen desarrollo de la entidad. En el año de 1981 se publica la ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, la cual regula la actividad de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, en la que también se establecen aspectos que ya se habían contemplado, tales como las atribuciones que tiene el Gobernador y la facultad que tiene para auxiliarse de diversas dependencias y organismos para el buen desempeño de sus funciones, sin olvidar la figura del secretario de Gobierno.

“En el mismo decreto citado, fue instituida la Secretaría de la Contraloría, para encargarse de las actividades relacionadas con el control interno, ya que en aquel entonces se encontraban dispersas entre la Secretaría de Planeación y la Procuraduría general de Justicia del Estado, incluyéndose el control administrativo de los servidores públicos y de su patrimonio, así como el conocimiento de denuncias por responsabilidad administrativa en contra de los mismos servidores”¹⁷

La Secretaría de la Contraloría es el organismo encargado de llevar a cabo las tareas de fiscalización, vigilancia y control de los recursos, ingresos y egresos de la administración, así como lo concerniente a la manifestación patrimonial de los servidores públicos, la cual explicaremos mas adelante y a la responsabilidad en que incurren los mismos.

17. IBIDEM, Pág. 257.

Además lleva a cabo un sistema de control gubernamental que inspecciona el gasto público estatal; para ello también lleva a cabo auditorías en las distintas dependencias, con el fin de que el gobierno tenga como estandarte la transparencia y eficacia en la realización de sus actividades y de ésta manera evaluar el alcance de los objetivos iniciales de cada una de las dependencias.

Vigila actividades como el registro y la contabilidad, además de la contratación y el pago que se le haga al personal de cada Dependencia o Dirección.

La Secretaría de la Contraloría, también es la encargada de supervisar que los recursos que la Federación le asigne a la entidad sean empleados para lo que fueron destinados, y de lo anterior la Contraloría emitirá un informe anual tanto al titular del Ejecutivo del Estado, como a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Por último es importante señalar que esta Dirección, entre muchas otras mas actividades, tiene la responsabilidad de recibir y registrar la manifestación de bienes de los servidores públicos del Estado y Municipios, la cual se debe presentar en los términos que señala la ley y verificar y practicar las investigaciones necesarias, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, para evitar posibles enriquecimientos ilícitos y fincar los procedimientos administrativos disciplinarios y posibles responsabilidades en las que incurren los servidores públicos.

1.5 LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA.

1.5.1 LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

A nivel Federal, desde el año de 1824 se crean los primeros organismos de control para la Administración Pública, y es en ese año cuando se crea el Departamento de Cuenta y Razón cuya actividad era la de formular presupuestos y la cuenta de ingresos y egresos. También en ese año se crea la Tesorería General que tenía a su cargo las tareas de recaudar los ingresos del Gobierno Federal, distribuir los Fondos Nacionales, vigilar los pagos indebidos que mandara efectuar el Ejecutivo e informar a la Contaduría Mayor de Hacienda de los pagos que el Ejecutivo efectuara.

En el año de 1831 nace la Dirección General de Rentas que tenía la función de supervisar los diferentes organismos administrativos del Gobierno Federal

En el año de 1910, al sufrir una reorganización las dependencias de gobierno, se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa, la cual precede directamente al Departamento de Contraloría, la cual tenía funciones contables de glosa.

Es en el año de 1917 que el recién creado Departamento de Contraloría depende directamente del Poder Ejecutivo y entre sus principales actividades destacaban:

-Actuar como supervisor de la Administración Pública.

- Moralizar al personal al servicio del Estado.
- Ejercer funciones de fiscalización y Control Preventivo.
- Vigilar la legalidad en el manejo de los fondos del erario.

Pero en 1932, mediante las reformas a la Ley de Secretarías de Estado que había sido emitida en 1917, se elimina el Departamento de Contraloría y nuevamente se transfieren sus funciones a la Secretaría de Hacienda

Posteriormente se crean mas organismos en los que se delegaban las funciones ya comentadas, y es así que en el año de 1958 dichas actividades quedan a cargo de la Secretaría de la Presidencia y las actividades de supervisión quedaron a cargo de la recién creada Secretaría del Patrimonio Nacional.

Hacia el año de 1976 las funciones de control y vigilancia quedaban en manos de las siguientes dependencias:

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

-Secretaría de Comercio.

-Secretaría de programación y Presupuesto.

-Secretaría General de la Republica y General de Justicia del Distrito Federal.

Es hasta el año de 1982 cuando se intenta que todas las funciones ya señaladas no se encuentren dispersas y las regule un solo organismo, creándose así la Secretaría de la Contraloría de la Federación (SECOGEF) la cual tenía como objetivos principales promover un servicio público ágil y apegado a la legalidad, así como una actuación de los servidores públicos bajo un contexto de eficiencia, transparencia y con apego a los valores que inspiran a la función pública. Esta secretaria asumió atribuciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Presupuesto y de la entonces Secretaria de Comercio, de las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal, entre otras responsabilidades.

En el año de 1944 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sufre reformas, las cuales se publican en el Diario Oficial de la Federación y dentro de dichas modificaciones destacan el cambio de nombre y las atribuciones de la SECOGEF y es a partir de ese momento que la Secretaría toma el nombre de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

Es el 10 de abril del año 2003 cuando dicho organismo toma su nombre actual “Secretaría de la Función Pública” según lo dispuesto por

el Segundo Transitorio del Artículo Segundo del Decreto por el que se expide y reforma, entre otras, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Dentro de las actividades encomendadas a la Secretaría de Función Pública, se encuentra el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, llevado a cabo por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, la cual aplica la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables en la materia. Su actuación se desprende del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 108 al 114), ajustándose para ello a las observaciones de las leyes que garanticen y aseguren la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial fue diseñada para abatir, conforme a las disposiciones legales aplicables la corrupción y la impunidad en la Administración Pública Federal; fortalecer los mecanismos que permitan evitar irregularidades, actos de corrupción, ineficiencia y negligencia en el actuar de los servidores públicos; así como impulsar una rendición de cuentas transparente, honesta y con apego a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 32 del reglamento interior de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la

Función Pública establece que son sus atribuciones las siguientes:

I. Coordinar la integración del Padrón de servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial, y tramitar, sustanciar y resolver los procedimientos disciplinarios derivados de las quejas y denuncias formuladas con motivo del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal o de la Procuraduría General de la República y actuar igualmente en los procedimientos que por acuerdo de atracción determine el Secretario deba conocer directamente en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

II. Llevar el registro y el análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos, recibiendo para ello las declaraciones respectivas;

III. Proponer a la superioridad, con la opinión de las unidades administrativas de la Secretaría, las normas y formatos bajo los cuales deberán declararse dichas situaciones patrimoniales, así como los manuales e instructivos correspondientes.

IV. Ordenar y llevar a cabo las investigaciones, visitas de inspección y auditorías que de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos procedan, en relación con la situación patrimonial de los servidores públicos, así como imponer las sanciones que corresponda, en los términos de la referida Ley, cuando por ese motivo se determine que el servidor público incurrió en responsabilidad administrativa;

V. Recibir y resolver las inconformidades de los servidores públicos respecto de las visitas o auditorías que se les practiquen en relación con su situación patrimonial;

VI. Llevar los registros relativos a los servidores públicos y a los bienes a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades

de los Servidores Públicos, en los términos que disponga la misma y las disposiciones que al efecto se expidan;

VII. Establecer programas preventivos en materia de responsabilidades de los servidores públicos y emitir reglas que orienten el debido desempeño de los mismos a fin de propiciar una plena vocación del servicio público en beneficio de la colectividad, y asesorar y conocer sobre las acciones específicas que en dicha materia establezcan las dependencias y entidades y la Procuraduría General de la República;

VIII. Practicar de oficio o por denuncia debidamente fundamentada, las investigaciones que correspondan sobre el incumplimiento por parte de los servidores públicos de las prevenciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para lo cual podrá ordenar la práctica de visitas de inspección y auditorias en los términos de la Ley;

IX. Turnar a los órganos internos de control de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, así como de la Procuraduría General de la República, los expedientes relativos a las investigaciones y auditorias que se hubieren practicado, cuando de las mismas se derivaren responsabilidades en las que aquellos deban imponer sanciones disciplinarias en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

X. Imponer las sanciones que competan a la Secretaría, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables, cuando de las quejas y denuncias a que se refiere la fracción I de este artículo, se determinen responsabilidades administrativas, y en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a dicha Ley a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida;

XI. Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias y entidades y la Procuraduría General de la República, en los términos de la Ley de

Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, así como la Tesorería de la Federación, conforme a lo dispuesto por la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, que determine el Secretario, fincando cuando proceda los pliegos de responsabilidades a que hubiere lugar;

XII Recibir, tramitar y resolver, en su caso, en los términos del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las solicitudes de los particulares que deriven de las quejas y denuncias a que se refiere la fracción I de ese artículo;

XIII. Asesorar, apoyar, supervisar, controlar y dar seguimiento a las actividades que desarrollen los órganos internos de control de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades y de la Procuraduría General de la República en materia de responsabilidades;

XIV. Proponer a la superioridad la celebración de bases y convenios de coordinación con las dependencias, órganos desconcentrados y entidades y la Procuraduría General de la República, así como con los gobiernos de los estados, con la participación que corresponda a los municipios, en materia de responsabilidades y situación patrimonial;

XV. Implantar los sistemas que se requieran para el control de los asuntos de su competencia y el fortalecimiento de los enlaces institucionales para el intercambio y suministro de información, y

XVI. Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría, así como las que competen a las unidades administrativas a su cargo.

En 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto mediante el cual se reformaron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el propósito de fortalecer las acciones de control interno y de las áreas de auditoría,

quejas y responsabilidades que dependerán jerárquicamente y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, mismas que actúan en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República.

A raíz de la reestructura de la Administración Pública llevada a cabo a fines del año 2000 por iniciativa del Presidente Vicente Fox, la Secretaría forma parte del gabinete de Orden y Respeto.

Los principales objetivos del gabinete y en específico de la Secretaría de la Función Pública son:

- la prevención y combate de la corrupción, y
- la creación de una cultura de la transparencia.

1.5.2 LA SEGOGEM.

En el Estado de México, existen bastos antecedentes de su nacimiento como entidad federativa, y acerca de la forma en que se han operado los sistemas y procedimientos de control y evaluación gubernamental.

En la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado del 6 de agosto de 1824, se regulaba a través de una Contaduría a la Administración Gubernamental, la cual era responsable del examen y glosa de las cuentas del Estado.

Después, en las constituciones locales de 1827 y 1861 se reconoce la existencia, primeramente, de la Contaduría General del Estado, y en la segunda, de la Contaduría General, ambas responsables de efectuar la glosa y las cuentas de los caudales públicos en todos sus ramos.

En la Constitución del año de 1917 se establece la existencia de la Contaduría de Glosa del Estado y Municipal, mediante la cual se examinaba, revisaba y calificaba anualmente, la cuenta de inversión de las rentas generadas del Estado, con el objetivo de aplicar, en su caso, las responsabilidades consiguientes.

En 1955, en la Ley Orgánica de las Dependencias del Ejecutivo, se contempla la existencia de la Dirección General de Hacienda; diez años después, en el año de 1965, se crea el Departamento de Auditoría dentro de la misma Dirección.

Para 1969, se crea la Contraloría General del Estado, adscrita directamente al C. Gobernador y con una estructura orgánica de tres departamentos, que eran: el Departamento de Auditoría, el Departamento de Obras Descentralizadas y el Departamento de Auditoría de Obras.

En 1975, la Contraloría pasa a formar parte de la Dirección General de Hacienda, situación que perduró hasta 1981, cuando nace la Dirección General de Evaluación y Control en la Secretaría de Planeación, absorbiendo esta nueva área las funciones y tareas de la Contraloría General.

El 5 de octubre de 1989, el Ejecutivo del Estado envió a la "L" Legislatura local, el proyecto de decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, destacando el Artículo 38 Bis, que establecía la creación de la Secretaría de la Contraloría.

El 11 de octubre de 1989 se publicó, en la "Gaceta del Gobierno", el Decreto No. 88 de la "L" Legislatura, por medio del cual se formaliza la creación de la Secretaría de la Contraloría, como respuesta a las demandas de la sociedad civil en el sentido de que existiera un órgano administrativo que asumiera las funciones de vigilancia, fiscalización y control de ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la Administración Pública Estatal, además de las responsabilidades y situación patrimonial de los servidores públicos. Para el 20 de diciembre del mismo año se publicó el primer Reglamento Interior de esta Secretaría, el cual dentro de las diversas áreas que la integran, contempla a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, a la Dirección de Situación Patrimonial y al Departamento de Manifestación de Bienes.

La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, fue diseñada con el objetivo Supervisar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, atender y dar seguimiento a las quejas y denuncias presentadas en contra de servidores públicos, llevar el control de las manifestaciones de bienes y evaluar su evolución patrimonial, así como atender la instancia de inconformidad y los medios de impugnación que se promuevan en contra de las unidades administrativas de la Secretaría.

Dentro de las funciones que se le atribuyeron destacan:

- Promover y sugerir el establecimiento de normas o lineamientos que permitan que la actuación de los servidores públicos se dé en un marco de legalidad, probidad y eficiencia.
- Recibir y tramitar las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos.
- Instruir el procedimiento administrativo de acuerdo a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
- Imponer las sanciones administrativas que sean de la competencia de la Secretaría, de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y demás disposiciones aplicables.
- Analizar las normas y formatos para la presentación de la manifestación de bienes de los servidores públicos.
- Imponer la sanción procedente por la omisión o extemporaneidad en la presentación de la manifestación de bienes.
- Solicitar que se practiquen las investigaciones y auditorías que, de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, procedan en relación con la situación patrimonial de los servidores públicos.

- Coordinar las acciones de programación, análisis, evaluación y control en la investigación del historial patrimonial de los servidores públicos.
- Expedir los informes del registro de inhabilitación requeridos por las dependencias que pretendan contratar personal para ingresar al servicio público.

Otra área integrante de la Secretaría de la Contraloría es la Dirección de Situación Patrimonial cuyo propósito es el establecer criterios para recibir, registrar, controlar y evaluar la situación patrimonial de los servidores públicos; registrar, archivar y dar seguimiento a las sanciones administrativas impuestas; registrar y dar seguimiento a los procedimientos administrativos iniciados a los servidores públicos que hayan presentado en forma extemporánea u omitido su declaración patrimonial y, en su caso, los que se deriven de irregularidades detectadas en la evaluación patrimonial.

Sus principales funciones se establecían de la siguiente manera:

- Registrar, controlar y turnar para resguardo, los expedientes de manifestación de bienes.
- Registrar y controlar los expedientes de procedimientos iniciados por responsabilidades administrativas.
- Practicar inspecciones y auditorías que de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios

sea necesario efectuar, respecto de la situación patrimonial de los servidores públicos.

- Entregar a las instancias competentes información respecto de los servidores públicos inhabilitados.

- Supervisar y controlar el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos.

- Integrar, actualizar y controlar el registro de servidores públicos sancionados e inhabilitados, y expedir, conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, las constancias que acrediten la situación correspondiente.

- Turnar a la Dirección de Responsabilidades los expedientes de servidores públicos que por la omisión o extemporaneidad en la prestación de su manifestación de bienes por alta, baja, anualidad e incremento patrimonial, deban ser sujetos al procedimiento correspondiente.

- Vigilar que la información contenida en las manifestaciones de bienes sea manejada con confidencialidad.

Por último, una sección más que integra a la Secretaría de la Contraloría, según su reglamento, es el Departamento de Manifestación de Bienes, el cual fue creado para recibir, registrar y controlar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos de las

dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos y municipios, que por disposición legal deban presentar manifestación de bienes.

Entre sus principales atribuciones se encuentran las siguientes:

- Recibir las manifestaciones de bienes que presenten los servidores públicos a la toma de posesión y a la conclusión del cargo, así como durante el mes de mayo de cada año.
- Vigilar que las manifestaciones de bienes sean presentadas por los servidores públicos en los términos previstos por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
- Registrar, controlar y turnar los expedientes de los servidores públicos omisos o extemporáneos en la presentación de la manifestación de bienes, para la instauración del procedimiento administrativo y dar seguimiento a la posible aplicación de sanciones a que hubiere lugar.
- Solicitar y recibir de las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos y municipios, los movimientos mensuales de altas y bajas de su personal, a efecto de integrar el padrón de servidores públicos obligados a presentar manifestación de bienes, conforme a los términos señalados para tal efecto.
- Solicitar a las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos y municipios, durante el mes de febrero de cada año, el listado de servidores públicos obligados a presentar manifestación de bienes por

actualización anual de situación patrimonial, a efecto de integrar el padrón.

- Llevar el control de los procedimientos administrativos instaurados por las contralorías internas de las diversas dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos y municipios, respecto de los servidores públicos omisos y/o extemporáneos en la presentación de su manifestación de bienes.

Podemos concluir entonces que el Derecho Administrativo al ser la rama del Derecho que regula las relaciones entre el gobierno y sus gobernados, ha sufrido a lo largo de la historia una metamorfosis considerable como respuesta al descontento generalizado por el trato recibido hacia la población, por parte de quienes ostentaban el poder, pasando desde los gobiernos absolutistas, hasta los gobiernos elegidos de manera popular.

Dentro del marco de esas relaciones, los primeros pasos para el establecimiento de un Estado de Derecho, se dan en Francia su Revolución de 1789, movimiento que fue seguido en diversas naciones con el propósito de transformar las organizaciones gubernamentales.

Dicho movimiento que tiene sus inicios en Europa, también tiene repercusiones en nuestro país, dándose un hecho trascendental en la historia de México, tal como lo fue el derrocamiento del régimen de Porfirio Díaz, creando a partir de éste acontecimiento diversos ordenamientos que reglamentaban la actuación del gobierno frente a los

particulares al afirmarse que el servicio público era la base sobre la que descansaba el Derecho Administrativo, que es la rama del Derecho que regula las relaciones entre el gobierno y sus gobernados.

En nuestro país los primeros intentos por regular la actividad del Estado se dan a partir del año de 1824, creándose los primeros organismos de control para la Administración Pública y es hasta el año de 1982 cuando se crea la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a nivel Federación (tomando su nombre actual en el año 2003, "Secretaría de la Función Pública) y en el Estado de México a partir del año de 1969 se dan los inicios de lo que mas adelante sería la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, organismos encargados de llevar a cabo el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos a través de la actividad de la Manifestación de Bienes.

**CAPÍTULO 2. CONCEPTOS BÁSICOS DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO POR
RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

2.1 Concepto de Proceso.

2.2 Definición de Procedimiento.

2.2.1 Diversos tipos de Procedimiento

2.3 Definición de Servidor Público.

2.3.1 Personalidad.

2.4 Responsabilidad.

CAPÍTULO 2. CONCEPTOS BÁSICOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO POR RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El origen del Procedimiento que hoy nos ocupa, es el hecho u omisión llevado a cabo por los servidores públicos, en concreto se trata, de la omisión o extemporaneidad en la Presentación de la Manifestación de Bienes, la cual, como veremos mas adelante, se presenta cuando el servidor público toma posesión de su cargo, durante el mes de mayo de cada año, y cuando el servidor público llega a la conclusión de su cargo; para ello la ley a fijado plazos en los cuales se debe presentar dicha Manifestación, y si no se hace dentro de éstos o definitivamente opta por no presentarla, el presunto responsable, que es como se le conoce a quien no presenta su Manifestación de Bienes como lo estipula le ley, se hace acreedor a un Procedimiento administrativo Disciplinario, mediante el cual a través de una serie de pasos se le sancionara o se le absolverá mediante una resolución emitida en el procedimiento ya comentado; pero vayamos por partes y vayamos analizando paso a paso cada uno de los conceptos utilizados durante la realización de ésta acto, para poder facilitar su comprensión, y la manera en que se llega a la solución del conflicto que nos ocupa.

2.1 CONCEPTO DE PROCESO.

El término proceso se entiende como la serie de actos llevados a cabo ante un órgano jurisdiccional cuyo objetivo final es dirimir una controversia. De ésta manera, “el proceso posee como característica fundamental ser una secuencia de actos que tienen por fin decidir una

controversia entre partes (litigio) por parte de una autoridad imparcial e independiente con fuerza de verdad legal (autoridad de cosa juzgada). En tanto que procedimiento propiamente dicho es aquel que fija preestablecidamente los cauces de los actos que contribuyen a un objetivo final”¹⁸

El proceso tiene por objeto resolver una controversia, y tal proceso se lleva a cabo generalmente ante un Tribunal, aunque no en todos los casos, como veremos mas adelante, es así.

De ésta forma, el proceso es la serie de actos llevados a cabo conforme a derecho, cuya finalidad es la terminación de un conflicto o de una controversia previamente establecida, mediante la emisión de una sentencia.

De ésta manera, la sentencia es el objetivo y parte final del proceso, ya que mediante ésta se emiten los dictámenes favorables o desfavorables para la terminación del conflicto.

Las fases anteriores del proceso, para poder llegar a la sentencia, son las siguientes:

Toda da inicio partir de una demanda o a petición de otra autoridad, la cual en su oportunidad deberá ser contestada, posteriormente viene un período conocido en Derecho Administrativo como la etapa de Información Previa, mediante el cual la autoridad se allega de todos los

18.MARTÍNEZ MORALES, Rafael, op. cit. Pág. 250.

elementos y de toda la información necesaria para poder ahora sí, entrar de lleno al proceso, en el cual el siguiente paso se da con una Garantía de Audiencia, durante la cual se viene un período de ofrecimiento y desahogo de pruebas y otro de alegatos, siendo éstos dos últimos pasos la antesala para la emisión de una sentencia, mediante la cual se buscará la restauración de un derecho o la solución de la controversia establecida.

Cuando en la controversia ya citada con anterioridad una de las partes es la administración pública, o un órgano de la misma administración es quien resuelve tal conflicto, el proceso puede calificarse como administrativo.

Este tipo de proceso es un conjunto de actos regulados por el Derecho Procesal y mediante el mismo se restaura el derecho del estado y los particulares debido a una falta de actuación de una norma.

En síntesis, proceso es el conjunto de acontecimientos, actos o realizaciones que se dan a través del tiempo y que mantienen cierta unidad, para lograr un objetivo final.

Cabe señalar que existe una variedad muy grande de procesos administrativos, como variada es también la gama de autoridades ante las que se pueden tramitar, tal es el caso del tribunal Fiscal de la Federación, la Junta de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Agrario, el Tribunal Federal Electoral, el Tribunal Contenciosos administrativo, la Secretaría de la Contraloría, entre otros.

2.2 DEFINICIÓN DE PROCEDIMIENTO.

Caso contrario es el procedimiento, el cual no dirime una controversia mediante una sentencia.

El procedimiento es un conjunto de actos continuos que se realizan con el fin de producir otro acto de autoridad.

“Por procedimiento entendemos un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. Vemos que la diferencia consiste en que en uno hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el otro es un conjunto de actos, también con cierta unidad y finalidad, pero en realidad no busca la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto.”¹⁹

Es entonces que las formalidades y actuaciones legales que van de la mano con el acto administrativo forman o dan como resultado un procedimiento.

2.2.1 DIVERSOS TIPOS DE PROCEDIMIENTO

Existen varios tipos de procedimientos, tal es el caso del procedimiento administrativo, procedimiento interno, externo, procedimiento previo y de ejecución, procedimiento de oficio o a petición de parte, entre otros, a continuación explicaremos cada uno de ellos, pero haremos un apartado especial para el Procedimiento

19. ACOSTA ROMERO, Miguel, op. cit. Pág. 603.

Administrativo, ya que es el que en ésta ocasión nos ocupa.

La clasificación de procedimiento interno y externo, se deriva del concepto de Procedimiento Administrativo, que mas adelante analizaremos, así pues, el procedimiento interno es el conjunto de actos que se realizan en la Administración, y que surten resultado dentro de la misma o dentro de sus mismos órganos, es decir, no invaden en lo absoluto la esfera jurídica de los particulares.

Por el contrario, el procedimiento externo es aquél que es generado o regulado por la Administración Pública, pero que el resultado de ese procedimiento ira dirigido a un particular, es decir, aquí sí se invade la esfera jurídica de los particulares, generando de ésta manera una relación jurídica entre particulares y la Administración Pública.

Si bien es cierto que iremos analizando paso a paso la secuencia, estructuras y conceptos del Procedimiento Administrativo Disciplinario por Responsabilidad de un Servidor Público, también es cierto que en éste preciso momento, es conveniente señalar que tal procedimiento lo podemos calificar como interno, ya que como veremos mas adelante, el órgano encargado de darle trámite y seguimiento a tal proceso es un órgano integrante de la misma administración, que es la Dirección de Contraloría, y que el procedimiento que ésta tramita, va dirigido hacia los integrantes de la misma administración, siendo éstos sus mismos servidores públicos, y aclarando que en ningún momento se ve afectada la esfera de algún particular.

Otra clasificación mas es la de procedimiento previo y de ejecución.

El procedimiento previo, son las fases anteriores para poder producir eficientemente el acto administrativo.

Y el procedimiento de ejecución son los pasos que se realizan para darle cumplimiento al acto, pudiendo ser de manera voluntaria o mediante la coacción.

En términos generales, a nuestro procedimiento lo podemos calificar como previo a la etapa de la Información previa, la cual mas adelante explicaremos, pero que por ahora diremos que es la fase en la que la autoridad se encarga de reunir todos los elementos para poder estar en condiciones de poder iniciar o no con el procedimiento, el cual toma tintes de procedimiento de ejecución cuando la autoridad ordena su inicio y le cita al servidor público para comparecer a una Audiencia, siendo ésta la parte fundamental para poder determinar una posible responsabilidad administrativa del servidor público en cuestión.

Una clasificación mas es la de procedimiento de oficio o a petición de parte.

El procedimiento de oficio es aquél que en ejercicio de sus facultades lleva a cabo la autoridad por iniciativa propia , para que de ésta manera se vean cumplidas las tareas que se le encomiendan al órgano ejecutor.

Y a petición de parte es cuando el gobernado lo solicita, es decir, el particular impulsa la realización del acto administrativo, el cual tiene que aportar los elementos necesarios para estar en posibilidad de iniciar o no

el procedimiento administrativo, satisfaciendo de ésta manera lo establecido en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece el derecho de petición, que deberá ser siempre por escrito, y a dicha petición siempre recaerá un acuerdo de la autoridad a quien se le haya dirigido.

Existen también los procedimientos de carácter imperativo o coercitivo, el cual afecta los intereses de los particulares, generalmente imponiendo sanciones administrativas; el procedimiento de tramitación que lo integran los pasos que conducen a un acto definitivo, pudiendo por ejemplo en la tramitación de un expediente llegar a una decisión administrativa como la resolución; el procedimiento de inconformidad, el cual inicia a petición de parte y se continua su tramitación de oficio, es decir, la tramitación de los recursos administrativos y el procedimiento contenciosos administrativo, el cual se desarrolla en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo para resolver un conflicto entre la administración pública y el afectado por el acto emitido por la misma administración.

Una vez explicadas sus modalidades y clasificaciones, diremos que el procedimiento administrativo “es el cauce legal que los órganos de la administración pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos”²⁰

20. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. op. cit. Pág. 251.

En el procedimiento administrativo hay una marcada relación entre la Administración y el directamente afectado en su esfera jurídica, en el mismo procedimiento se observan diversas formalidades en los distintos trámites que se realizan para resolver las peticiones del particular así como para resolver los conflictos que se suscitan dentro de la misma administración.

Con base en lo anterior, el Procedimiento Administrativo “es la serie de pasos, actuaciones, diligencias o garantías debidamente concatenadas y que conducen a un acto administrativo, de tal manera al encontrarnos en un estado de derecho, el principio de legalidad constituye el hilo conductor de dicho procedimiento, esto nos conduce a sostener que todo acto administrativo debe provenir de autoridad competente, que se encuentre elaborado por escrito debidamente fundado y motivado, y que se notifique personalmente al destinatario para que esté en posibilidad de hacer valer sus derechos”²¹

Aunque algunos autores establecen que el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades que dan como resultado el acto administrativo, es claro que tal procedimiento administrativo lo conforman tanto la etapa previa de información como la ejecución total del acto, es decir, la ejecución voluntaria o forzosa, ya sea interna o externa.

En consecuencia, es la misma Administración, a través de sus diversos órganos quien será la encargada de modificar la esfera jurídica

21. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, op. cit. Pág. 356

de los particulares o de algún miembro de la propia administración, siguiendo el procedimiento en sus distintas fases y con las formalidades que debe tener.

Vemos entonces la gran importancia y trascendencia que tiene el hecho de que todas las autoridades administrativas Federales, Estatales y Municipales, tengan dominio completo del seguimiento que se le debe dar al procedimiento administrativo, llevando siempre como estandarte el principio de legalidad, que debe regir en todos y cada uno de los actos realizados por la autoridad, ya que al poder mostrar irregularidades o actos de ilegalidad durante la tramitación del procedimiento, el acto se puede convertir en nulo, y que además de ello esa nulidad la puede combatir el afectado a través de los diversos medios de defensa.

Un interesante punto de vista establece que “estamos en presencia de un tema contradictorio en la doctrina del derecho administrativo, ya que existen tres posturas sobre este punto, en la primera se sostiene que no existe regulado ningún procedimiento administrativo, porque dicha materia muy poco se ha preocupado por regular el procedimiento en cuestión , y se ha conformado con establecer un derecho sustantivo o material omitiendo las vías legales que conducen a la producción del acto administrativo, por considerarlo innecesario; la segunda, argumenta que el procedimiento administrativo se encuentra inspirado en el procedimiento judicial, como una consecuencia de las aspiraciones de los administrados quienes han deseado que las autoridades administrativas observen las formalidades tutelares del procedimiento judicial, es criticable esta corriente porque no puede ser equiparable un acto administrativo de orden público con los intereses privados que

puedan estar en conflicto; la tercera sostiene que el procedimiento administrativo es totalmente diferente del judicial, de tal manera que para ese efecto se han creado leyes administrativas que estatuyen todas las formalidades esenciales del procedimiento administrativo, que mira ante todo por la protección de los intereses sociales y el respeto a las garantías individuales²²

En sus inicios, en la materia que hoy nos ocupa, el derecho administrativo, se utilizaba continuamente el procedimiento judicial de forma supletoria, pero paulatinamente con el progreso y el desarrollo que se ha venido dando en las estructuras y formas de este derecho, han ido tomando su propia forma los procedimientos administrativos, para desligarse en definitiva de toda relación con el proceso judicial, de ésta manera se crean sus propias estructuras, formas, instituciones y objetivos, prueba de ello la tenemos en el Estado de México, en donde se cuenta ya, con un Código de Procedimientos Administrativos desde el año de 1997, el cual estatuye los lineamientos generales y legales tanto para la entidad mexiquense como para sus municipios.

Algunas de las características o principios que debe revestir el procedimiento administrativo, son las siguientes:

a) Legalidad: El acto que se vaya a realizar debe estar contemplado dentro de la ley y debe estar establecido dentro de la competencia del órgano ejecutor, en nuestro caso a la Dirección de la Contraloría.

22. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1998, Pág. 261.

Todo ello se traduce en un deber y en una regla de conducta para la autoridad, ya que el deber principal de la misma es ajustarse a la ley, fundando y motivando los acuerdos, las notificaciones y resoluciones, para otorgar seguridad jurídica a los administrados, quedando así satisfecho el artículo 16 de nuestra Constitución en su primer párrafo, al mencionar que “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”

La competencia de la autoridad se podrá corroborar con las leyes o reglamentos que regulan cada acto en particular y para ello el servidor público que emite el acto deberá asentar su nombre completo, mencionando también el puesto o cargo que desempeña y firmando el documento además de acompañarlo del sello de la institución donde labora, dándole así una mayor certeza jurídica al acto que se esté realizando.

b) Eficiencia: Significa que el acto que se realice surta efectos de una forma eficiente y eficaz, es decir, que los resultados obtenidos sean los esperados por la administración y que estén dentro del marco de legalidad previsto por los reglamentos y legislaciones particulares al caso en concreto.

c) Gratuidad: Como su nombre lo dice, la actividad de la administración durante el procedimiento, no revestirá gasto alguno ni para los particulares o para quien se le siga procedimiento (servidor público), hablando estrictamente del procedimiento, porque en el caso de que tal

procedimiento tenga como resultado una sanción económica, obviamente en éste rubro si sufrirá un detrimento económico el presunto responsable, llamada así a la persona a la que se le sigue el procedimiento, ya que mediante dicho procedimiento se demostrará si existe o no responsabilidad administrativa.

d) Publicidad: El procedimiento será totalmente público, es decir, no habrán procedimientos secretos, únicamente los habrán cuando los motiven razones morales o esté de por medio la seguridad nacional.

e) Agilidad: Es tratar de darle la mayor rapidez posible a los trámites a realizar , aunque en la práctica no ocurre así, pero cabe señalar que en muchas de las ocasiones no es por culpa del personal de la administración y que la lentitud de los trámites administrativos se debe en realidad, a la excesiva carga de trabajo que se tiene.

f) Equidad: Esto es que todos los procedimientos de la misma naturaleza deben tramitarse igual que los demás, buscando siempre el lado mas favorable para el administrado.

g) Informalismo o sencillez a favor del administrado: El procedimiento como ya se comentó, debe dejar de lado formulismos o tramites complicados que provoquen torpeza en el desarrollo de dicho procedimiento, por tanto debe existir sencillez y flexibilidad en la tramitación de todas las actuaciones, sobre todo si se toma en cuenta que los administrados no tienen conocimientos profundos del derecho y que en muchas de las ocasiones las condiciones económicas no les permiten asesorarse con un buen abogado.

h) Decoro y buen orden: En el desarrollo de todo procedimiento administrativo deben dejarse de lado las malas expresiones al hablar, reprimiéndolos cuando los hayan y reprimiendo también las faltas de respeto a los órganos de administración, aplicando si es necesario sanciones de carácter administrativo tales como una amonestación, un apercibimiento o inclusive una multa.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en el artículo 3° establece que:

“El procedimiento y proceso administrativo que regula éste Código, se regirán por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe, en consecuencia se ajustarán estrictamente a las disposiciones del mismo Código; sus trámites serán sencillos, evitando formulismos innecesarios; deberán de tramitarse y decidirse de manera pronta y expedita; se impulsarán de oficio, sin perjuicio de la intervención de las partes autorizadas, se cuidará que alcancen su finalidad y efectos legales, las actuaciones serán públicas, salvo que la moral o el interés general exija que sean secretas; serán gratuitos, sin que pueda condenarse el pago de gastos y costas y las autoridades administrativas, el Tribunal de la Contencioso Administrativo y las partes interesadas se conducirán en las promociones y actuaciones con honradez, transparencia y respeto”.

Existen otras características o formalidades que debe revestir el procedimiento administrativo, tales como la forma escrita, la competencia del órgano, en su caso la actuación de oficio, una fundamentación y una adecuada motivación, una rapidez en el procedimiento, una no retroactividad, no dejar en estado de indefensión al gobernado, y como ya lo comentamos que todas las actuaciones estén bajo el principio de legalidad, además de que exista una rapidez en las resoluciones, este aspecto se comentará mas adelante en su apartado

correspondiente, pero por ahora diremos que en el Procedimiento Administrativo Disciplinario por Responsabilidad Administrativa por la Omisión o Extemporaneidad en la presentación de la Manifestación de Bienes de los Servidores Públicos, que una vez concluida la etapa de la Garantía de Audiencia, la Dirección de la Contraloría turna el expediente, en éste caso, al Presidente Municipal, para que éste, en el término de treinta días emita una resolución, la cual en su oportunidad se le notificará al interesado.

En el caso de que a quien se le siga el procedimiento, sea a los particulares, deberá revestir características similares, tales como la forma escrita, la debida fundamentación y motivación, y que se le de al particular el derecho de asistir a su Garantía de Audiencia, en la cual como ya es sabido, señalará y expresará todo lo que a su derecho convenga, lo cual la autoridad redactará textualmente para integrar su declaración en el expediente, además de abrir un período en el cual se ofrecerán pruebas y uno mas de alegatos, señalando que el presunto responsable podrá asistir a la Garantía de Audiencia el día y la hora que la autoridad señale, de forma puntual, porque de no ser así, se dará por satisfecha y concluida la Garantía de Audiencia, agregando que de ésta manera, el afectado perderá su derecho de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, y aceptando tácitamente todos los hechos que se le imputan.

Algunos autores pretenden que al afectado se le informe cuando se le inicie el procedimiento, aunque en la práctica el presunto responsable se entera hasta que se le notifica su Garantía de Audiencia, haciéndole

saber, como ya comentamos, el día, la hora y lugar en donde ésta se llevará a cabo, así como los requisitos con los que deberá presentarse.

Ya que se le notifica el derecho de la Garantía de Audiencia, ahí mismo, se le da al presunto responsable un breve bosquejo del contenido del procedimiento en cuestión y de las consecuencias o resultados que se pueden tener al culminar tal procedimiento.

La doctrina establece un punto de vista con el que discrepo un poco... “Para equilibrar el interés general y el interés del particular, cuando se trate de actos que no afecten los derechos de los particulares, creemos que no habría porque llenar la Garantía de Audiencia y cuando se trate de actos que si lesionen a un particular en especial, si es conveniente otorgarle audiencia, sin que esa audiencia consista en llevar a cabo una copia del proceso judicial ante la autoridad administrativa. Esta bien que la Administración persiga el bien común, pero cuando se afecten de manera trascendente los intereses del particular, es conveniente que se le otorgue Garantía de Audiencia porque el particular tiene contra el acto administrativo que lo afecta una serie de recursos en el ejercicio de los cuales, sí podrá hacer valer todos los razonamientos y pruebas que tenga para demostrar su razón de derecho.”²³

Por lo que se establece que solo se le dará el derecho de la Garantía de Audiencia a los particulares, actuando ante la administración como quejoso, pero considero que es parte fundamental en el desarrollo del procedimiento administrativo el otorgarle el mismo derecho cuando el

23. ACOSTA ROMERO, Miguel, *op. cit.* Pág.608

afectado sea un servidor público, por lo siguiente: en nuestro caso, la omisión o extemporaneidad en la Manifestación de Bienes, se puede suscitar por diversas causas, el desconocimiento de los términos para presentarla, el desconocimiento de los lugares donde se debe acudir a presentarla o inclusive el desconocimiento total sobre si se debe presentar o no dicha manifestación, por lo anterior es importante otorgarle ese espacio al servidor público, ya que no necesariamente, como pudiera pensarse no se presenta la manifestación por existir un posible enriquecimiento ilícito, sino como ya se comentó, se puede omitir o presentar de manera extemporánea por un desconocimiento total del tema.

Dicho acto administrativo se notificará al presunto responsable para que de ésta manera comience a surtir sus efectos a partir del día siguiente, y de ésta manera quede legalmente notificado del procedimiento existente, significando esto el inicio o punto de partida para el cumplimiento voluntario o la ejecución forzosa del acto administrativo.

La polémica continúa, y son varios los doctrinarios que sostienen el hecho de conceder o no Garantía de Audiencia a los servidores públicos, generando así discrepancia sobre las formalidades esenciales del procedimiento, y al preguntarnos cuáles son tales formalidades, diremos que son aquéllas que se otorgan en cada ley o reglamento en el caso particular de que se trate, y todas esas formalidades son todos los requisitos que se señalen en ese reglamento o ley de que se trate , para poder así realizar eficientemente el acto administrativo y que los

resultados que produzca, como ya se ha señalado, se encuentren dentro del marco de la legalidad.

El punto culminante, hablando de las formalidades esenciales del procedimiento, lo significa la notificación del acto administrativo, de la cual hablaremos mas adelante en su apartado correspondiente, pero ahora diremos que dicha notificación es indispensable para que el acto administrativo surta sus efectos y de ésta manera crear, modificar, transmitir y extinguir derechos y obligaciones.

Todos los principios anteriores le otorgan su individualidad con respecto a otros procedimientos y a otras materias, lo diferencian y lo caracterizan teniendo sus propias características, formas y estructuras, con los que se logran objetivos específicos.

Lo que si queda claro, es que como en éste procedimiento interviene directamente la Administración Pública, el trámite que se le de, debe ser más rápido, menos formal, entendiendo esto como eliminar ciertos pasos para poder darle celeridad al procedimiento, sin que esto afecte su eficacia, buscando así una eficiencia administrativa, siendo la clave importante la eliminación de determinadas formalidades cuando éstas no sean necesarias pero lo que de ninguna manera se puede eliminar es el derecho a la Garantía de Audiencia, por considerar que es el medio de defensa mas importante que tiene el afectado contra el procedimiento administrativo seguido en su contra.

2.3 DEFINICIÓN DE SERVIDOR PÚBLICO.

La palabra servidor público, proviene del latín *servitium*, que quiere decir acción de servir y de *publicus*, que lo entendemos como notorio o público.

De tal manera, el servicio público, se da a la tarea de servir a la comunidad para satisfacer sus intereses y necesidades.

Los precursores de la llamada Escuela del Servicio Público, sostienen lo siguiente:

“Para Duguit, el servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental.

Jéze, considera al servicio público como la piedra angular del derecho administrativo, y que al hablar de servicio público, equivale a decir, que para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los autores públicos pueden aplicar los procedimientos de derecho público, o sea un régimen jurídico especial, sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse.

Bonnard, afirma que los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado y que para emplear una

comparación organicista, se puede decir que los servicios públicos son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado²⁴.

Es en el siglo XIX cuando comienza a tomar forma en Francia la expresión de servidor público con la creación en aquel país de órganos administrativos independientes de los judiciales, con el objetivo de disminuir la actividad de la nobleza en la vida jurídica del país, ya que con ello se entorpecían todas las actividades administrativas.

Acciones como la separación de poderes, el impedimento a los Tribunales para participar en las tareas legislativas, la separación de las actividades judiciales de las administrativas, la prohibición a los Tribunales de conocer de los actos de la administración, son el inicio de la idea de servicio público, que surge como una guía para la división de competencias entre los órganos judiciales y administrativos.

Es así que en el año de 1861 el Tribunal de Conflictos de Francia, determina: “se ha dado jurisdicción a esta autoridad para erigir fuera de la potestad judicial, jueces para resolver sobre litigios que se presenten entre el Estado y los particulares con motivo de los actos de la administración realizados en la ejecución de servicios públicos que ella esté encargada de proveer, y que deben ser sometidos a la jurisdicción administrativa, a menos que otra cosa esté ordenada por la ley”.²⁵

Existen varias corrientes que conceptualizan al servicio público de

24. FRAGA, Gabino, op. cit. Págs. 21 y 22

25. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo, Editorial McGRAW-HILL, México, 1997, Pág. 181.

distintas maneras, para algunos, el servicio público es la actividad llevada a cabo por el Estado, cuyo objetivo será la satisfacción de necesidades de interés general.

Para otros es sólo una parte de la actividad de la administración pública, que será regular y continua y que tendrá por objetivo la satisfacción de una necesidad pública.

Para poder familiarizarse con el concepto de servicio público, se han propuesto diversos criterios para facilitar su comprensión, uno de ellos es el orgánico, con el cual se define a la persona o institución a quien se le encomienda la prestación del servicio; otro mas es el jurídico, que es el conjunto de normas o reglamentos que regulan la prestación del servicio; el criterio legal, que va de la mano con el anterior, ya que toda actividad relacionada con la prestación del servicio, deberá encontrarse dentro del marco contemplado por la ley, y no excederse en ningún momento de ella; un criterio mas es el funcional, según el cual, la necesidad que se cubra a través del servicio será de interés general, y que además de ello resulte en una satisfacción eficiente para el grueso de la comunidad; y el último criterio es el teleológico, el cual clasifica al servicio público como la actividad que como su nombre lo indica, satisface necesidades públicas.

De ésta manera, vemos que el servicio público tiene como objetivo una obra de interés público, la cual estará supervisada por un poder de organización y de control, el cual estará bajo un régimen de derecho público.

Las características esenciales del servicio público, son la generalidad, entendiendo por ello que el servicio es para todos y no para alguna persona determinada; la igualdad, que significa que el trato o servicio que se le preste a los usuarios sea igual o uniforme para todos; la regularidad, que como se ha venido mencionando, significa que el servicio que se preste se encuentre dentro del marco de la legalidad; la continuidad, que quiere decir, que el servicio sea constante y con el menor número de interrupciones hasta que satisfaga la necesidad de que se trate; la obligatoriedad, que es el deber de prestar el servicio, es decir, quien tenga a su cargo la tarea de prestar dicho servicio deberá hacerlo, ya que la falta de dicha prestación será sancionada; la adaptabilidad, la cual es la capacidad de corregir sobre su transcurso el servicio prestado, para satisfacer correctamente la necesidad de que se trate; y por último, la gratuidad, ya que como los costos correrán a cargo del Estado, para los particulares o usuarios, no deberá representar gasto económico alguno.

A su vez, existen elementos indispensables para la correcta prestación del servicio público, tales como una necesidad para la cual se presta el servicio, ya que éste es generado por una necesidad humana, y estará destinado precisamente a su satisfacción; una actividad satisfactora, actividad que tendrá como finalidad satisfacer la necesidad, que es origen de todo esto; otro elemento son: los usuarios, que son en quienes se ve materialmente la necesidad a cubrirse, también la intervención estatal, ya que el Estado es el sujeto que tiene la responsabilidad de prestar el servicio a través de sus diferentes órganos, para satisfacer la necesidad de que se trate; los recursos empleados es un elemento mas, ya que para su debida prestación, el Estado deberá contar con recursos

humanos, materiales y financieros; y un conjunto de disposiciones legales y reglamentos para su debida aplicación.

Por tanto, el servicio público es toda actividad de la administración pública que tiene por objetivo la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen de derecho público.

Resulta necesario también clasificar al servicio público y aterrizándolo en nuestro país, conforme a su competencia, puede ser:

“a) Federales: La distribución de energía eléctrica, el transporte público en rutas nacionales, el servicio de banca y crédito, la telefonía, etc.

b) Locales o estatales: Todos aquellos desempeñados por los gobiernos de las entidades federativas o bien concesionados por los mismos y cuya gestión no le haya sido reservada constitucionalmente a la Federación, por ejemplo: el transporte urbano, la realización de los servicios culturales y recreativos, etc.

c) Municipales: De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios tendrán a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como los que determinen las legislaturas locales”²⁶

26. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. op. cit. pág. 278

2.3.1 PERSONALIDAD.

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado 'B' del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no usa la terminología 'servidor público', si no mas bien la de trabajador al servicio del Estado, y el artículo 3º, lo define como la persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento escrito o de figurar en las listas de raya de los servidores temporales.

Por lo tanto la expresión servidor público, se utiliza para las personas que desempeñan un empleo cargo o comisión o algún puesto en la administración pública Federal, Estatal o Municipal.

A su vez el artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece que:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude éste título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los Municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos, estará determinada por los ordenamientos legales respectivos...”

La Ley de Responsabilidades del Estado de México y Municipios, establece en su artículo 42 que:

“Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deban ser observadas en la prestación del servicio público, independientemente de las

obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales, tendrá las siguientes obligaciones de carácter general:

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las Leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III. Abstenerse de causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, sea por el manejo irregular de fondos y valores Estatales o Municipales, o por irregularidades en el ejercicio o pago de recursos presupuestales del Estado o Municipios, o de los concertados o convenidos por el Estado con la Federación;

IV. Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que estén afectos;

V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas.

VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VII. Observar en la dirección de sus subalternos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VIII. Observar respeto y subordinación legítimas con respeto a sus superiores inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

IX. Comunicar por escrito al titular de la Dependencia u organismo auxiliar en el que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en éste artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

X. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de haber concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

XI. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XII. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley prohíba;

XIII. Abstenerse de nombrar, contratar o promover como servidores públicos a personas con quienes tenga parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad civil, y que por razón de su adscripción dependan jerárquicamente de la unidad administrativa de la que sea titular. Cuando al asumir el servidor público el cargo o comisión de que se trate, y ya que se encontrare en el ejercicio de una función o responsabilidad pública, el familiar comprendido dentro de la restricción prevista en ésta fracción, deberán preservarse los derechos previamente adquiridos por éste último. En éste caso, el impedimento será para el fin de excusarse de intervenir, en cualquier forma, respecto del nombramiento del familiar;

XIV. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés

personal, familiar, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación o resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XVI. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar, o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a las que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XVII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas que se refiere la fracción XIV;

XVIII. Abstenerse de intervenir o participar en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XIX. Presentar con oportunidad y veracidad la Manifestación de Bienes en los términos que señala la Ley;

XX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimiento y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría o del órgano de control interno conforme a su competencia;

XXI. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de éste artículo e informar por escrito ante el superior jerárquico u órgano de control interno los actos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público, que puedan ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de ésta Ley, y de las normas que al efecto se expidan.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de éste acto;

XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;

XXIII. Abstenerse de impedir, por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, la formulación de quejas y denuncias; o que con motivo de las mismas, realice cualquier conducta injusta u omita de una justa y debida, que lesiones los intereses de los quejosos o denunciantes;

XXIV. Proporcionar en forma oportuna y veraz, la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que ésta pueda cumplir con sus atribuciones;

XXV. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y mantenimiento de bienes muebles e inmuebles y la contratación de servicios y de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría, conforme a las disposiciones legales aplicables al Titular de la Dependencia, Organismo Descentralizado, Empresa de Participación de que se trate o Fideicomiso Público.

Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

XXVI. Cumplir con la entrega del despacho a su cargo, en los términos que establezcan las disposiciones legales o administrativas que al efecto se señalen;

XXVII. Proporcionar, en su caso, en tiempo y forma ante las dependencias competentes, la documentación comprobatoria de la aplicación de los recursos económicos federales, estatales o municipales, asignados a través de los programas respectivos;

XXVIII. Proporcionar el apoyo, asistencia y atención que requiera el órgano de control interno de la dependencia, organismo auxiliar, fideicomiso o ayuntamiento, a efecto de que pueda cumplir con las atribuciones que señalen las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables;

XXIX. Abstenerse de contratar como servidor público a quien se encuentre inhabilitado para desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el servicio público o a quien se encuentre sujeto a un procedimiento administrativo;

XXX. Abstenerse de tramitar o intervenir como abogado, representante, apoderado o en cualquier otra forma semejante en la atención de asuntos de los que haya tenido conocimiento, tramitado o que se encuentre en el área en la cual se desempeña como servidor público. Esta prevención es aplicable hasta un

año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión; y

XXXI. Las demás que le impongan las leyes y disposiciones reglamentarias o administrativas.

Así pues es en la fracción XIX del ya mencionado artículo, donde se establece la obligación a los servidores públicos de presentar con oportunidad y veracidad la Manifestación de Bienes en los términos que señala la ley, ya que de lo contrario y como se explicará en el siguiente tema, se incurre en responsabilidad administrativa disciplinaria, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de las sanciones correspondientes.

2.4 RESPONSABILIDAD.

Establece el artículo 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios que se incurre en responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones ya señaladas que tienen los servidores públicos.

La responsabilidad administrativa disciplinaria tiene por objeto disciplinar y sancionar las conductas de los servidores públicos que infrinjan algunas de las disposiciones administrativas ya mencionadas, con independencia de otra responsabilidad de cualquier naturaleza.

Pero, ¿qué es responsabilidad y quiénes pueden incurrir en ella?...

La palabra responsabilidad, proviene del latín 'respondere' que significa estar obligado. "Entre los muchos conceptos formulados al respecto, se entiende por responsabilidad, la capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados conciente y libremente. En otro sentido, es la relación de causalidad existente entre el acto y su autor, o sea la capacidad de responder por sus actos. En un sentido mas concreto, la responsabilidad se traduce en el surgimiento de una obligación o merecimiento de una pena en un caso determinado o determinable, como resultado de un acto específico".²⁷

Podemos deducir entonces que la responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto indebido o ilícito, según lo contemple la ley.

Estamos en presencia de responsabilidad administrativa cuando los servidores públicos realizan actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones.

Este tipo de responsabilidad tiene por objetivo revestir de eficiencia y eficacia la tarea administrativa del Estado.

"Ante la posibilidad de que tales personas incurran en cualquier tipo de responsabilidad administrativa, se han instrumentado los procedimientos idóneos para conocer, tramitar y resolver las denuncias,

27. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.* pág. 165

quejas o acusaciones que se formulen en contra de cualquier servidor público, incluyéndose las formalidades legales para la aplicación de las sanciones administrativas a que haya lugar”.²⁸

Esta responsabilidad, es exigible a todos los servidores de la administración de cualquier jerarquía, desde el mas alto, hasta el último empleado de la administración, y tal acción puede ejercitarse a petición de parte cuando se presente algún daño o perjuicio a algún particular o como en el caso que hoy nos ocupa, de oficio, al afectarse los intereses administrativos del Estado.

Cabe señalar que la responsabilidad administrativa y la posible sanción que ésta tenga como consecuencia, debe contemplar siempre la reparación del daño que se le haya causado al Estado.

De ésta manera el artículo 2º de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, establece que los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad, puede ser toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública, estatal o municipal, en sus organismos auxiliares y Fideicomisos Públicos, y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dio origen. También aquéllas personas que manejen o administren recursos económicos estatales, municipales, concertado o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios.

28. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, op. cit. pág. 426

Ya para concluir éste apartado y que sirva como antesala para entrar de lleno en materia y a nuestro siguiente tema, es conveniente recalcar que se incurre en responsabilidad administrativa por el incumplimiento de la fracción XIX del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, que a la letra dice:

“Art. 42.- Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en la prestación del servicio público, independientemente de la obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales, tendrá las siguientes obligaciones de carácter general:

XIX. Presentar con oportunidad y veracidad la Manifestación de Bienes en los términos que señala la Ley.

Al concluir éste tema, vamos viendo poco a poco como el estudio y análisis de todos los conceptos básicos nos llevan de la mano para explicarnos el cómo y por qué un servidor público puede incurrir en responsabilidad administrativa, dando así, lugar a la instrucción del procedimiento correspondiente y a la posible sanción a la que puede hacerse acreedor el servidor público, lo que si nos queda claro es que al no presentar en particular la llamada Manifestación de Bienes en los términos que señala la ley, el servidor público incurre en la ya comentada responsabilidad, generando así una serie de consecuencias de derecho que a continuación se explicarán.

**CAPÍTULO 3. LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y
MUNICIPIOS.**

3.1 Fundamentación Jurídica del Procedimiento Administrativo Disciplinario por Responsabilidad Administrativa de un Servidor Público.

3.2 Competencia y Jurisdicción.

3.3 Etapas del Procedimiento Administrativo Disciplinario por Responsabilidad Administrativa de un Servidor Público.

3.3.1 El Acuerdo de Inicio y la etapa de Información Previa.

3.3.2 La Notificación y sus formalidades.

3.3.3 La Garantía de Audiencia.

3.3.4 La Resolución.

3.4 Recursos.

CAPÍTULO 3. LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS.

Llegando al punto culminante de nuestro tema, diremos una vez más, que es en la fracción XIX del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, donde se establece la obligación a los servidores públicos de presentar con oportunidad y veracidad la Manifestación de Bienes en los términos que señala la ley, y es precisamente en éste tema donde conoceremos la importancia y trascendencia que tiene dicha manifestación, los términos y mecanismos que se deben utilizar para su correcta tramitación.

El Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, es una actividad jurídica que tiene como propósito conocer el nivel económico, bienes, ingresos y egresos que posee el servidor público, tal registro se lleva a cabo a través de la Manifestación de Bienes que realiza el trabajador al servicio de la Administración Pública, y se realiza cuando ingresa a laborar, también de manera anual y cuando deja de ejercer sus actividades, debiendo ser extremadamente cuidadoso el llenado del formato que se le proporciona al servidor público, y declarando con la mayor veracidad posible, evitando de ésta manera que el trabajador aumente de manera ilícita sus ingresos.

El enriquecimiento ilícito está contemplado en el sistema jurídico mexicano y según el artículo 22 en su segundo párrafo y 109 fracción III de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, cuando sea

descubierto por las autoridades, la riqueza indebidamente obtenida, por medio de un decomiso de bienes, pasará a manos del Estado.

Es en el artículo 83 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios donde se contempla el enriquecimiento ilícito, al establecer que:

“cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público, la Secretaría de la Contraloría podrá ordenar fundando y motivando su acuerdo, la práctica de visitas de inspección y auditorías. Cuando éstos actos requieran orden de autoridad judicial la propia Secretaría formulará ante ésta la solicitud correspondiente.

Previamente a la inspección o al inicio de la auditoría, se dará cuenta al servidor público de los hechos que motivan éstas actuaciones y se le presentarán las actas en que aquellos consten, para que exponga lo que a su derecho convenga.”

Todos los casos de enriquecimiento ilícito serán sancionados en los términos que disponga el Código Penal.

Corresponde a la S.E.C.O.G.E.M. (Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México) llevar el registro y seguimiento de la situación Patrimonial de los servidores públicos de las diversas dependencias, obviamente en el Estado de México.

3.1 FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE UN SERVIDOR PÚBLICO.

De ésta forma, el artículo 42 en su fracción XIX de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios es el punto de partida o base, sobre la cual descansa el Procedimiento Administrativo Disciplinario por Responsabilidad Administrativa resultado de la Omisión o Extemporaneidad en la Presentación de la Manifestación de Bienes.

Pero si bien es cierto que hemos venido mencionando que un servidor público debe presentar dicha manifestación y las consecuencias que puede tener el no presentarla o presentarla pero de forma incorrecta, también es cierto que debemos conocer, como ya se señaló los mecanismos y plazos para su correcta tramitación.

El artículo 80 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios establece:

“La Manifestación de Bienes deberá de presentarse en los siguientes plazos:

- I. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión;
- II. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión del cargo;
- III. Durante el mes de mayo de cada año.

Si transcurridos los plazos a que hacen referencia las fracciones I y III no hubiese presentado la manifestación correspondiente, sin causa justificada, se aplicará al servidor público, previa instancia sumaria que conceda garantía de audiencia al omiso o extemporáneo, una sanción pecuniaria consistente de quince días a seis meses del total del sueldo base presupuestal que tenga asignado, previniéndosele en el primer caso que de no rendir su manifestación dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha de notificación del citatorio, será separado de su cargo, previa notificación que de éste hecho haga la Secretaría al superior jerárquico o a los titulares de las dependencias o entidades para que proceda en los términos de Ley.

Para el caso de que se omita la manifestación contemplada en la fracción II, la Secretaría procederá a la investigación del patrimonio del infractor en los términos del artículo 83 de ésta Ley, sin perjuicio de aplicar una sanción pecuniaria consistente de quince días a seis meses del último sueldo base presupuestal percibido por el servidor público, o inhabilitarlo por un periodo de uno a seis años, o ambas sanciones. Igual sanción pecuniaria se aplicará cuando la presentación de esta Manifestación se haga de manera extemporánea”.

Podemos deducir entonces que el significado de ser omisos o extemporáneos en la presentación de la Manifestación de Bienes, radica en el contenido del artículo anterior, se es omiso, cuando en definitiva no se presenta dicho trámite y se es extemporáneo cuando si se presenta, pero el servidor público se excede del plazo de sesenta días naturales que la ley ha estipulado para presentarla, es decir, con un día de retraso, con uno solo, se considera como extemporáneo al momento de presentar su Manifestación de Bienes.

Una vez conocidos los plazos para la entrega de la Manifestación de Bienes, diremos que para su correcta tramitación la Secretaría de la

Contraloría expide las normas y formatos bajo los cuales el servidor público debe presentar dicha manifestación, además de una serie de manuales e instructivos en donde se explica lo que es obligatorio manifestar.

Pero ahora vamos a conocer que se debe manifestar en los formatos ya mencionados.

Establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios que en la manifestación inicial y final, es decir, las que se presentan cuando un servidor público toma posesión de su cargo y cuando deja de ejercer sus labores, deberá señalar los bienes inmuebles, señalando además la fecha en que los adquirió y el valor económico de los mismos.

En las manifestaciones que se realizan cada mes de mayo, se indicarán solo las modificaciones al patrimonio, indicando de igual forma, la fecha y el valor de las adquisiciones, es decir, solo se señalará si existió alguna compra de algún bien, a parte de los que ya había declarado en la manifestación inicial, por considerarse como una modificación al patrimonio del servidor público.

También deben manifestarse los bienes muebles con las características ya mencionadas (fecha y valor de adquisición), y la Secretaría de la Contraloría procede realizar un análisis contable-financiero de las manifestaciones de bienes presentadas por los servidores públicos, a efecto de determinar el grado de veracidad de su contenido y existencia de un probable incremento en su patrimonio.

Y si del análisis realizado resultaren irregularidades, o si se presentó de manera extemporánea la Manifestación de Bienes o definitivamente no se presentó, iniciará el Procedimiento Administrativo Disciplinario, en el cual con fundamento en el artículo 62 de la Ley de Responsabilidades de los servidores Públicos del Estado de México y Municipios, se levantarán actas circunstanciadas de todas las diligencias que se practiquen, recabando las firmas de quien o quienes en ellas participen o intervengan en ellas.

En dichas diligencias se harán los apercibimientos en términos de Ley a quienes declaren con falsedad ante una autoridad competente, es decir, se les hará la advertencia de que en caso de declarar con falsedad se le sancionará al servidor público en los términos de la Ley correspondiente, en éste caso, el Código Penal del Estado de México.

3.2 COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN.

Establece el artículo 3º de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios que las autoridades competentes para su aplicación, serán: la Legislatura del Estado; el Consejo de la Judicatura del Estado; la Secretaría de la Contraloría; las demás dependencias del Ejecutivo Estatal en el ámbito de las atribuciones que les otorga éste ordenamiento; los Ayuntamientos y los Presidentes Municipales.

A su vez el artículo 4º menciona que los procedimientos para la aplicación de sanciones a que se refiere ésta Ley, se desarrollarán autónomamente según su naturaleza y por la vía procesal que

corresponda, debiendo las autoridades que por sus funciones conozcan o reciban denuncias, turnar éstas a quien deba conocer de ellas.

En éste caso la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, encargada de llevar a cabo todo el registro de la situación patrimonial de todos los servidores públicos de la entidad mexiquense, es la que también determina cuáles fueron los servidores públicos que presentaron a tiempo y correctamente su Manifestación de Bienes, cuáles fueron los servidores públicos que la presentaron fuera de tiempo y cuáles fueron los que definitivamente omitieron presentarla.

De todo lo anterior, la S.E.C.O.G.E.M., lleva un registro, pero como es una cantidad de municipios bastante alta, y a su vez de servidores públicos, la Secretaría de la Contraloría, se da a la tarea de determinar a sus servidores públicos omisos y extemporáneos al presentar su Manifestación de Bienes.

Una vez hecho su registro, a través de un oficio, la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México hace la solicitud a los diversos ayuntamientos de la entidad, para que sean ellos quienes sean los encargados de seguir los procedimientos administrativos disciplinarios instruidos en contra de sus servidores públicos, es decir, la S.E.C.O.G.E.M. hace la solicitud de que sean los mismos ayuntamientos quienes tramiten los procedimientos correspondientes a sus servidores públicos que omitieron o presentaron de forma extemporánea su Manifestación de Bienes.

La petición que reciben los ayuntamientos para tramitar el Procedimiento Administrativo por Responsabilidad Administrativa por la Omisión o Extemporaneidad en la Presentación de la Manifestación de Bienes, la hacen vía la Dirección de Contraloría Interna, es decir, éste órgano de control interno de cada ayuntamiento será quien tramite y le de seguimiento a dicho procedimiento.

Cabe señalar que la petición que formula la S.E.C.O.G.E.M., se acompaña de dos elementos muy importantes, que son: una Ficha de Actualización por Procedimiento Administrativo, que es el documento en el cual se da a conocer el nombre del servidor público, su Registro Federal de Contribuyentes, el área a la que estaba adscrito cuando incurrió en la falta, y señala también si el servidor público es omiso o extemporáneo en la presentación de su Manifestación de Bienes; y en el caso de los servidores públicos que presentaron su Manifestación de Bienes fuera del término establecido, aparte del oficio y de la ficha de actualización ya mencionados, se acompaña de una copia certificada de la hoja número tres del formato donde el servidor público manifestó su situación patrimonial, en ella vienen todos los datos que vienen en la ficha de actualización, y a diferencia de lo anterior se incluye el domicilio particular del presunto responsable, así como la fecha de su alta o baja en el servicio público, la cual sirve para contabilizar los días en que se excedió al presentar la Manifestación ya comentada.

Más adelante se mencionará, pero cabe señalar por el momento que si bien es cierto que todo el procedimiento lo tramitará la Dirección de Contraloría Interna del ayuntamiento que se trate, la parte final no será así, es decir, una vez concluida la Garantía de Audiencia, se turnará el expediente al superior jerárquico del gobierno municipal, esto es, al

Presidente Municipal, para que sea él, el encargado de emitir la resolución correspondiente en el procedimiento, para lo cual contará con treinta días después de los cuales regresará el expediente a la Dirección de La Contraloría, para que sea ésta a través de sus notificadores quien haga saber la resolución al servidor público, también se le notifica por medio de oficio a la tesorería del ayuntamiento, para que sea ésta quien en caso de que exista una sanción económica, la reciba, y a la S.E.C.O.G.E.M., para enterarla de la resolución que se dio en el procedimiento que ésta misma instruyó contra el servidor público de que se trate.

3.3 ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE UN SERVIDOR PÚBLICO.

Establece el artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, que el procedimiento administrativo disciplinario se inicia cuando se notifica al presunto responsable el oficio por el que se da a conocer el lugar, día y hora en que se realizará la audiencia, la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma, por sí o por medio de defensor.

A la audiencia podrá asistir el representante de la dependencia de adscripción que para tal efecto se designe.

Una vez concluida la etapa de la Información Previa, y una vez que se ha determinado la conveniencia de iniciar el procedimiento

administrativo en contra del servidor público, la Dirección de Contraloría Interna, elaborará un citatorio dirigido al presunto responsable, en donde se señalará conforme a lo establecido en el artículo 129 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México:

- a) El nombre de la persona a la que se dirige.
- b) El lugar, fecha y hora en la que tendrá verificativo la audiencia.
- c) El objeto o alcance de la diligencia.
- d) Las disposiciones legales en que se sustente.
- e) El derecho del interesado a aportar pruebas y alegar en la audiencia por sí o por medio de defensor.
- f) El nombre, cargo o firma autógrafa de la autoridad competente que lo emite.

3.3.1 EL ACUERDO DE INICIO Y LA ETAPA DE INFORMACIÓN PREVIA.

Aunque se afirma que todo Procedimiento Administrativo inicia con la etapa de la Garantía de Audiencia, la etapa de la Información Previa, también forma parte importante para la determinación de iniciar el procedimiento administrativo.

El segundo párrafo del artículo 114 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, establece:

“Con anterioridad al acuerdo de iniciación del procedimiento, la autoridad podrá abrir un período de información previa, con el fin de conocer las circunstancias del

caso concreto y estar en posibilidad de determinar la conveniencia o no de iniciar el procedimiento”.

Pero, ¿cómo se conoce de las circunstancias del caso concreto?

Primeramente, la autoridad encargada de la tramitación del Procedimiento, con fundamento en el artículo 123 del Código ya citado, le asigna un número progresivo a todos y cada uno de los expedientes que se van a tramitar, el cual incluirá la referencia del año en que se inicia, además de que ese número se anotará en todas las promociones y actuaciones que se lleven a cabo con motivo del mismo.

Un aspecto importante que debe tomar en cuenta la autoridad, es que como en ocasiones la cantidad de expedientes a los que se les tiene que dar seguimiento es excesiva, deberá guardar y respetar el orden de tramitación en los asuntos de la misma naturaleza, y sólo podrá existir alteración en el orden cuando exista causa debidamente justificada, tal y como se establece en el artículo 123 del mismo ordenamiento.

Una vez que se le ha asignado número al expediente, mediante el Acuerdo de Inicio, se establecen los elementos con los que se cuenta para el inicio de todas las diligencias necesarias, tal es el caso de la Ficha de Actualización de Expedientes por Procedimiento Administrativo y en su caso la copia certificada de la hoja número tres del formato de la Manifestación de Bienes, las cuales se enviaron mediante oficio emitido por la S.E.C.O.G.E.M., con el cual se hizo la solicitud correspondiente para que la Contraloría Interna de cada Ayuntamiento tramite el procedimiento correspondiente.

Una vez establecidos los elementos con los que se cuenta para el inicio de todas las diligencias necesarias, mediante un acuerdo, se ordena el inicio de la etapa de la Información Previa a fin de que la autoridad reúna los elementos suficientes para estar en posibilidad de determinar la conveniencia o no de iniciar el procedimiento, además, se ordena registrar en el Libro de Gobierno el número y la relación de todos los expedientes.

Ahora bien, ¿qué se entiende por esto?

Como hemos venido diciendo, la etapa de la Información Previa, es el hecho de que la autoridad reúna los elementos posibles para determinar la conveniencia de iniciar o no el procedimiento.

Los elementos necesarios son tres, una copia certificada del recibo de pago de la fecha correspondiente a la quincena en la que incurrió en la falta, saber la situación laboral y las condiciones socioeconómicas del presunto responsable y conocer los antecedentes del mismo.

Establece el artículo 127 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México:

“Cuando la autoridad administrativa que conoce del procedimiento requiera el auxilio de otras para la obtención de informes, declaraciones o documentos, se dirigirá a éstas por oficio en el que se indique lo que se solicita. La autoridad requerida desahogará la petición dentro de los tres días siguientes a su recibo”.

Se ha citado el artículo anterior, porque es precisamente mediante oficio como se solicita la información ya señalada, es decir, los oficios son el medio de comunicación entre las diversas direcciones de la administración pública.

Primero, la Dirección de la Contraloría Interna del Ayuntamiento, dirige un oficio a la Dirección de Recursos Humanos, para que ésta haga de su conocimiento la situación laboral y las condiciones socioeconómicas que guarde el servidor público, debiendo informar lo siguiente:

- a) Si aun se encuentra laborando en el H. Ayuntamiento y en caso contrario mencionar el motivo de la baja;
- b) El puesto, cargo o comisión que desempeñe;
- c) Su fecha de ingreso;
- d) En caso de baja mencionar la fecha;
- e) La dirección de su domicilio particular.

Se le gira oficio a la Dirección de Administración para que ésta mande copia certificada del recibo de pago del servidor público sujeto a procedimiento, correspondiente a la quincena en que incurrió en la falta administrativa, es decir, si es por alta se solicita el recibo de su primer pago; si es por baja, el último recibo que cobró; y si es por anualidad el

recibo de la última quincena del mes de diciembre del año próximo pasado al que manifestó.

Y por último se gira un oficio a la S.E.C.O.G.E.M. para que ésta informe si existe algún procedimiento o sanción registrados en contra del servidor público de que se trate, esto, para efectos del artículo 58 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

Es con esos tres elementos que se compone la etapa de la Información Previa; cabe señalar que en ocasiones por la excesiva carga de trabajo, se demora unos días la contestación de los oficios donde se solicita la información, y es en ese momento que se tienen que girar mas oficios en vía de recordatorio para tratar de agilizar la contestación.

3.3.2 LA NOTIFICACIÓN Y SUS FORMALIDADES.

Una vez concluida la etapa de la Información Previa, mediante acuerdo, se ordena el inicio del Procedimiento Administrativo Disciplinario, girándose citatorio al presunto responsable para que comparezca a su Garantía de Audiencia.

Establece la fracción I del artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios que:

“El procedimiento administrativo disciplinario se inicia cuando se notifica al presunto responsable el oficio por el que se da a conocer el lugar, día y hora en que se realizará la audiencia, la responsabilidad o responsabilidades que se le

imputen y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma, por sí o por medio de defensor. A la audiencia, podrá asistir el representante de la dependencia de adscripción que para tal efecto se designe.

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

Parece sencillo, pero ahora veremos que la notificación de éste acuerdo, así como la de cualquier otro acto administrativo, requiere de una serie de pasos y formalidades muy importantes que se deben seguir, porque de lo contrario una falla en el proceso de notificación, puede dar como resultado la invalidez del procedimiento.

El artículo 24 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México establece que: “Las notificaciones se realizarán a más tardar al día siguiente al en que se dicten las resoluciones o actos respectivos”. Es decir, si hoy se emite el citatorio, a más tardar se deberá notificar el día de mañana.

Los artículos subsecuentes de la Ley en comento, establecen entre otras cosas, que las notificaciones se harán personalmente a los particulares (entendiéndose también como particulares los servidores públicos sujetos a procedimiento administrativo) y por oficio a las autoridades administrativas; las notificaciones personales se harán en el domicilio que para tal efecto se haya señalado en el procedimiento o proceso administrativo. Cuando el procedimiento administrativo se inicie de oficio, las notificaciones se practicarán en el domicilio registrado ante las autoridades administrativas.

En éste caso se utilizará el domicilio proporcionado por la Dirección de Recursos Humanos del H. Ayuntamiento, solicitado en la etapa de Información Previa.

Establece el artículo 26 del Código de Procedimientos Administrativos que:

“Las notificaciones se entenderán con la persona que deba ser notificada o su representante legal; a falta de ambos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio para que se le espere a una hora fija del día hábil siguiente y de negarse a recibirlo, se efectuará por instructivo que se fijará en la puerta o lugar visible del propio domicilio. Si quien haya de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se hará por conducto de cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse a recibirla, se realizará por instructivo que se fijará en la puerta de ese domicilio. En los casos en que el domicilio se encontrare cerrado, la citación o notificación se entenderán con el vecino mas cercano, debiéndose fijar una copia adicional en la puerta o lugar visible del domicilio.

En el momento de la notificación se entregará al notificado o a la persona con quien se entienda la diligencia, copia simple del documento a que se refiere la notificación.

El notificador asentará razón de todas y cada una de las circunstancias observadas en la diligencia de notificación”.

Las circunstancias que deberán asentarse en la razón de notificación, serán aspectos como la hora y la fecha en que se está realizando la notificación, mencionar las características del notificador, tales como su nombre y adscripción, establecer quien es la persona que se

busca y el domicilio en el que se va a realizar la notificación, acompañada de una breve descripción de dicho domicilio, además de narrar todo lo sucedido desde el momento en que se tocó la puerta del domicilio, hasta que se estampe la firma de recibido del documento que se tenga que notificar, firmando el notificador al calce de la razón asentada; cabe señalar que todo deberá ser de su puño y letra.

Las notificaciones deberán hacerse en días y horas hábiles, siendo días hábiles todos los del año, con exclusión de sábados, domingos y aquellos que se señalen en el calendario oficial correspondiente, que deberá publicarse en el mes de diciembre del ejercicio anterior en la Gaceta de Gobierno o en la del municipio, cuando se trate del calendario municipal; y son horas hábiles las comprendidas entre las 9:00 y las 18:00 tal y como lo establece el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

El artículo 13 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México establece que:

“Las autoridades administrativas y el Tribunal pueden habilitar los días y horas inhábiles, cuando hubiere causa urgente que lo exija, expresando cuál sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse, notificando al particular interesado. Si una diligencia se inició en día y hora hábiles, puede llevarse hasta su fin sin interrupción y sin necesidad de habilitación expresa...”

Como ya se mencionó, las notificaciones deberán hacerse en días y horas hábiles con una anticipación de 48 horas por lo menos, al momento

en que deba efectuarse la actuación o diligencia a que se refieren las mismas.

Dichas notificaciones surtirán sus efectos a partir del día siguiente hábil de la fecha en que fueren practicadas.

De ésta forma, “la notificación es el acto por el cual la administración pública hace saber en forma fehaciente y formal a aquellos a quien va dirigido el acto administrativo, éste y sus efectos”.²⁹

3.3.3 LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

Toda persona sujeta a procedimiento, en éste caso, el servidor público, debe tener el derecho y la oportunidad de ser escuchado, ya que es él, el directamente afectado en sus intereses.

En éste lapso del procedimiento, el todavía presunto responsable, tiene la oportunidad de exponer sus razones y sus argumentos para desvirtuar los hechos que se le imputan o bien para reconocerlos, en éste caso, deberá explicar el por qué presentó de fuera del término su Manifestación de Bienes, o bien, por qué omitió presentarla.

En ésta garantía de Audiencia, el directamente involucrado podrá ser asesorado por un profesional de la materia o bien por una persona de su confianza, ya que es en ésta etapa donde podrá ofrecer además de sus

29. IBIDEM, Pág.610

razones y argumentos, pruebas y alegatos.

“La Garantía de Audiencia comprende dos aspectos esenciales, uno de fondo y otro de forma. El primero de ellos sostiene que nadie puede ser privado de la libertad de sus propiedades, posesiones o derechos mientras se encuentre en estado de indefensión; el segundo, dice que para poder privar a un particular de su libertad, propiedades, posesiones o derechos, debe existir un procedimiento previo tramitado conforme a las formalidades legales establecidas y en donde se haya dictado una resolución definitiva debidamente fundada y motivada y que se haya notificado correctamente al destinatario”³⁰

Con lo anterior podemos ver que se le da cumplimiento al primer párrafo del artículo 16 Constitucional, al mencionar que:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Así, nos damos cuenta de que el principio de audiencia fue elevado a rango constitucional, al establecerse en el artículo 14 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos que establece que:

“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”

30. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, op. cit. Pág. 363

Entrando nuevamente de lleno en materia, diremos que en el desahogo de la garantía de audiencia, se podrá interrogar al servidor público sobre todos los hechos y circunstancias que hayan motivado el procedimiento administrativo y sean conducentes para el conocimiento de los hechos, pero antes, la autoridad administrativa procede a tomar los generales del todavía presunto responsable, solicitando indique su nombre, edad, estado civil, domicilio, ocupación, grado escolar, entre otros.

Para ello, el artículo 129 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México establece que:

“Tratándose de la aplicación de sanciones y de la emisión de otros actos administrativos que priven a los particulares de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, se otorgará previamente a los mismos la garantía de audiencia, conforme a las siguientes reglas:

- I. En el citatorio de garantía de audiencia se expresará:
 - a) El nombre de la persona a la que se dirige.
 - b) El lugar, fecha y hora en la que tendrá verificativo la audiencia.
 - c) El objeto o alcance de la diligencia.
 - d) Las disposiciones legales en que se sustente.
 - e) El derecho del interesado a aportar pruebas y alegar en la audiencia por sí o por medio de defensor.
 - f) El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad competente que lo emite.

II. La audiencia se desahogará en términos del citatorio, por lo que:

- 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.

III. De no comparecer el particular en día y hora señalados, se tendrá por satisfecha la garantía de audiencia.

Es de resaltar lo que se menciona en el inciso d) de la fracción II del artículo ya citado, ya que como se había mencionado deberá quedar constancia escrita de todas las diligencias que se practiquen, y en éste caso, todo quedará asentado en un acta circunstanciada de garantía de audiencia.

Durante la realización de la garantía de audiencia, el servidor público podrá autorizar para oír y recibir notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, quien queda facultada para ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, recibir documentos y formular otras promociones en el procedimiento administrativo. Ésta persona no podrá desistirse del procedimiento ni delegar sus facultades en terceros.

Establece el artículo 32 del mismo ordenamiento que en el procedimiento administrativo se admitirán toda clase de pruebas que se ofrezcan, excepto, confesional de las autoridades administrativas, las que no tengan relación inmediata con el asunto y las que resulten inútiles para la decisión del caso.

Así conforme a lo establecido en el artículo 38 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, son medios de prueba en el procedimiento administrativo: los documentos públicos y privados, la testimonial, la inspección, la pericial, la presuncional, la instrumental y fotografías y demás elementos aportados por la ciencia.

Ahora explicaremos brevemente cada una de ellas, aunque cabe decir, que en casi todos los procedimientos los servidores públicos no ofrecen prueba alguna, o sólo presentan como prueba el recibo de su Manifestación de Bienes, limitándose a rendir su declaración expresando sus razones y argumentos, por los que presentó de manera extemporánea su manifestación, o en definitiva por qué omitió presentarla, quedando también por escrito que en el período de ofrecimiento de pruebas el servidor público no ofreció prueba alguna.

De ésta manera, al hablar de documentos públicos y privados, diremos que los primeros son aquellos cuya formulación esta encomendada por ley, dentro de los límites de sus facultades, a las personas dotadas de fe pública y los expedidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular sobre los documentos, de sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengas las leyes, salvo prueba en contrario; mientras que los segundos, los privados, son obviamente, los que no reúnen las condiciones previstas para los documentos públicos.

La presentación de documentos públicos podrá hacerse con copia simple o fotostática, si el interesado manifestare que carece del original o copia certificada, pero no producirá aquélla ningún efecto si antes del dictado de la resolución respectiva no se exhibiere el documento con los requisitos necesarios para que se haga fe en el expediente correspondiente.

El artículo 67 de la Ley adjetiva establece que: “Los interesados que ofrezcan la prueba testimonial indicarán el nombre de los testigos. Podrán presentarse hasta tres testigos sobre cada hecho.

Los testigos deberán ser presentados por el oferente, salvo que éste manifieste imposibilidad para hacerlo y proporciones el domicilio de aquellos, caso en que la autoridad administrativa o el tribunal los citarán a declarar.”

Después de tomarse al testigo la protesta de conducirse con verdad y de advertirlo de la pena en que incurre el que se conduce con falsedad, se hará constar su nombre, edad, estado civil, domicilio, ocupación, si es pariente consanguíneo o afín de alguna de las partes y en qué grado, si tiene interés directo en el asunto o en otro semejante, y si es amigo íntimo o enemigo de alguna de las partes.

Los testigos serán examinados separada y sucesivamente, sin que unos puedan presenciar las declaraciones de los otros.

Cuando no fuere posible terminar el examen de los testigos en un solo día, la audiencia se suspenderá para continuarse al día siguiente hábil.

La autoridad administrativa tendrá la mas amplia facultad para hacer a los testigos todas las preguntas que estime convenientes para el conocimiento de la verdad y las respuestas que externen el testigo se harán constar en el acta respectiva.

El testigo firmará al pie de la declaración y al margen de las hojas en que se contenga, después de habérsela leído o que la lea por sí mismo y la ratifique.

Si no puede o no sabe leer, la declaración será leída por la autoridad y si no puede o no sabe firmar, imprimirá su huella digital.

Cabe señalar que aunque la prueba testimonial es un medio de prueba que se permite ofrecer durante el desarrollo del procedimiento, la realidad es que es un medio poco conveniente y poco efectivo para desvirtuar la presunta responsabilidad del servidor público, debido a que las fechas y plazos en que se pueden presentar quedan plasmados en el formato para la presentación de la Manifestación de Bienes y es precisamente con ello con lo que se demuestra que se ha omitido o que se ha presentado de manera extemporánea la Manifestación de Bienes.

El artículo 81 del mismo reglamento, al respecto de la inspección, establece que :

“La inspección puede practicarse a petición de parte o por disposición de la autoridad administrativa o del tribunal, con citación previa y expresa, cuando pueda servir para aclarar o fijar hechos relativos al asunto y no requiera conocimientos técnicos especiales. Cuando la prueba se ofrezca por alguna de las partes se indicará con precisión el objeto de la misma, el lugar donde debe practicarse, el período que ha de abarcar en su caso y la relación con los hechos que se quieran probar.

Las partes y sus representantes podrán concurrir a la inspección y hacer las observaciones que estimen oportunas”.

De la diligencia se levantará acta circunstanciada que firmarán los que a ella concurran.

En el caso del medio de prueba de la inspección, estamos en presencia de la misma situación que en la prueba testimonial, ya que si bien es cierto que la ley nos permite ofrecer éste medio de prueba, también lo es que estamos en presencia de un medio de prueba poco eficaz para la defensa del presunto responsable, ya que al ofrecerla, nada se ganara el oferente haciendo que la autoridad acuda a realizar una inspección, porque como ya mencionamos, el medio de prueba contundente es el recibo que la autoridad extiende a quien presenta su Manifestación de Bienes, debido a que es en éste instrumento donde viene la fecha en que se presentó, pudiendo determinar de ésta manera si se presentó o no a tiempo, o si definitivamente se omitió presentar la Manifestación de Bienes.

A su vez el mismo ordenamiento, indica que la prueba pericial procede cuando sean necesarios conocimientos especiales sobre alguna ciencia, técnica o arte y se ofrecerá explicando los puntos sobre los que versará.

Los peritos deben tener título en la especialidad a que pertenezca la cuestión sobre la que ha de oírse su parecer, si estuviere legalmente reglamentada. Si no la estuviere, podrá ser nombrada cualquier persona entendida a criterio de la autoridad administrativa o del Tribunal.

Al ofrecerse la prueba pericial, la parte oferente indicará la materia sobre la que deba versar, nombrará a su perito y exhibirá el cuestionario respectivo.

Por lo que toca a la presuncional, la Ley establece que “presunción es la consecuencia que la ley, autoridad administrativa o el Tribunal deducen de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido; la primera se llama legal y la segunda humana.

Hay presunción legal cuando la ley la establece expresamente. Hay presunción humana cuando de un hecho debidamente probado se deduce otro que es consecuencia ordinaria de aquél.

El que tiene a su favor la presunción legal, solo está obligado a probar el hecho en que la funda. Las presunciones humanas admiten prueba en contrario.

La prueba instrumental, es el conjunto de actuaciones que obren en el expediente formado con motivo del asunto. La autoridad administrativa está obligada a tomar en cuenta las actuaciones que obren en el expediente.

Y por último establece la Ley, que para acreditar hechos o circunstancias que tengan relación con el hecho que se ventile, las partes pueden presentar fotografías o copias fotostáticas, videos, cintas cinematográficas y cualquier otra producción de imágenes.

Como medios de prueba deben admitirse también los registros dactiloscópicos, fonográficos y demás descubrimientos de la ciencia, la técnica o arte que produzcan convicción en el ánimo de la autoridad administrativa.

Una vez concluido el período de ofrecimiento y desahogo de pruebas, se abre uno mas de alegatos, en el cual, una vez mas el servidor público tiene la oportunidad de alegar lo que a su derecho convenga, presentando los razonamientos y argumentos por los que omitió o presentó de forma extemporánea su Manifestación de Bienes.

Ya concluidas todas las etapas de la garantía de audiencia, y de haber o haberle leído todo lo que quedo asentado en el Acta Circunstanciada de Garantía de Audiencia , el servidor público firmará al margen y al calce de todas y cada una de las hojas en que conste la garantía mencionada, firmando también los testigos de asistencia, y en éste caso la autoridad, que se ve personificada en el Contralor Municipal.

Posteriormente se acuerda el envío del expediente a la Presidencia Municipal, para que en el lapso de los treinta días hábiles siguientes, se resuelva sobre la inexistencia de responsabilidad o la imposición al infractor de las sanciones administrativas correspondientes, notificándose la resolución dentro de las 48 horas siguientes al interesado.

3.3.4 LA RESOLUCIÓN.

La resolución es la decisión formulada por la autoridad. Por ella se resuelven definitivamente todas las cuestiones planteadas durante el desarrollo del procedimiento.

Así pues, una vez concluida la Garantía de Audiencia, la Contraloría Interna del Ayuntamiento, envía mediante oficio el expediente instruido por la Omisión o Extemporaneidad en la Manifestación de Bienes del servidor público de que se trate, a fin de que sea el Presidente Municipal quien emita la resolución correspondiente, resolviendo sobre la inexistencia de responsabilidad o la imposición al infractor de las sanciones administrativas correspondientes.

Tales sanciones, y como ya se mencionó, podrán ir desde quince días a seis meses del total del sueldo base presupuestal que tenga asignado.

Para ello el Presidente Municipal contará con treinta días hábiles, después de los cuales, mediante oficio, regresará el expediente con su respectiva resolución a la Contraloría Interna, para que sea ésta a través de sus notificadores quien sea la encargada de notificar la resolución

dentro de las 48 horas siguientes al interesado, exactamente con los mismos lineamientos y formalidades con los que se notificó inicialmente el citatorio de garantía de audiencia.

De ésta forma, la resolución que se emita en la Presidencia Municipal será clara, precisa y congruente con las cuestiones planteadas o derivadas del expediente y deberá tomar en cuenta el artículo 136 del Código de Procedimientos Administrativos, que a la letra dice:

“La resolución expresa que ponga fin al procedimiento indicará:

- I. Nombre de la personas a las que se dirija y cuando se ignore se señalarán los datos suficientes para su identificación;
- II. La decisión de todas las cuestiones planteadas por los interesados, en su caso;
- III. Los fundamentos y motivos que la sustenten;
- IV. Los puntos decisivos o propósitos de que se trate; y
- V. El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad competente que la emite”.

Y el artículo 137 establece que para la imposición de sanciones administrativas se deberán considerar las siguientes circunstancias:

- “I. La gravedad de la infracción en que se incurra;
- II. Los antecedentes del infractor;
- III. Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- IV. La reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones, en su caso; y

V. El monto del beneficio, daño o perjuicio económico, derivado del incumplimiento de las obligaciones, si lo hubiere”.

Tratándose de resoluciones desfavorables a los derechos e intereses legítimos del servidor público, las autoridades administrativas deberán informarle al momento de la notificación, el derecho y plazo que tienen para promover el recurso de inconformidad o el juicio ante el Tribunal.

Como ya se mencionó, la misma resolución, que estará firmada por el Presidente Municipal, por el Secretario del Ayuntamiento y por el Contralor Municipal; se notificará por oficio a la Tesorería del Ayuntamiento, para que sea ésta la que en el caso de que exista una sanción económica, sea la encargada de hacer el cobro correspondiente, el cual constituirá un crédito fiscal del Erario Municipal, y también mediante oficio, se notificará a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, la cual se inscribirá en el registro llevado a cabo por la misma. De ésta forma la Secretaría, con base en el registro de sanciones, podrá informar sobre la existencia de éstas cuando así se le requiera.

3.4 RECURSOS.

El recurso es la impugnación de un acuerdo o resolución por quien se considere perjudicado a fin de que, en razón a los motivos alegados se reforme dicha resolución, bien por el órgano que la dictó o por el superior.

El artículo 139 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México establece:

“Tratándose de resoluciones desfavorables a los derechos e intereses legítimos de los particulares, las autoridades administrativas deberán informarles al momento de la notificación, el derecho y plazo que tienen para promover el recurso de inconformidad o el juicio ante el Tribunal.”

Habíamos mencionado que una vez que la Dirección de la Contraloría Interna del H. Ayuntamiento termina con la etapa de la Garantía de Audiencia, turna el expediente al Presidente Municipal, para que sea éste quien resuelva sobre la inexistencia de responsabilidad administrativa o la imposición al responsable de sanciones administrativas, que como ya habíamos señalado, pueden ir de quince días a seis meses del total del sueldo base presupuestal que se le tenga asignado.

Y es precisamente esa sanción administrativa, la imposición de una multa económica, la que puede dar origen a la interposición del recurso de inconformidad que establece el artículo 139 del Código de Procedimientos Administrativos ya mencionado.

Un recurso es originado por la existencia de una aparente lesión en los intereses de los particulares, en éste caso, también son considerados como particulares los servidores públicos sujetos a procedimiento administrativo, y es precisamente el que se ve afectado en sus intereses quien solicita el autorreexamen del acto administrativo lesivo, es decir, de la resolución emitida en su contra.

Así, el recurso administrativo puede tener la función de eliminar un acto que no haya sido hecho conforme a derecho, ya que todo acto de autoridad debe estar apegado al principio de legalidad.

“El recurso administrativo constituye un procedimiento legal de que dispone el particular que ha sido afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado, con el fin de obtener de una autoridad administrativa una revisión del propio acto que emitió, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de que ella encuentre demostrada la ilegalidad del mismo a partir de los agravios esgrimidos por el gobernado. En resumen el recurso administrativo constituye un medio de defensa que prevé la ley a favor del particular, según se desprende de la siguiente ejecutoria:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS.- No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aun siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se les plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravían los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la

Federación, Época 7ª, Volumen 60, Parte Sexta, Sección Jurisprudencia, página 73.”³¹

De ésta manera, el recurso es un medio de defensa con el que cuenta el afectado para solicitar la reconsideración del acto administrativo de que se trate.

El punto medular de la interposición de un recurso, es la solicitud de un análisis profundo sobre la legalidad del acto emitido, en éste caso, la resolución emitida en contra del servidor público responsable, solicitando también que se revise y que se analice también el procedimiento seguido para le emisión de la resolución ya comentada, así como del criterio que se utilizó para emitir la resolución.

Para la promoción de un recurso se deben cumplir con una serie de elementos y requisitos, tales como...

Que todo recurso debe estar contemplado en la Ley o de lo contrario, la autoridad ante la que se promueva tal recurso no estará obligada a darle contestación al promovente, y mucho menos a darle trámite.

Para que exista un recurso, debe existir una causa que afecte los intereses del promovente, ya que de lo contrario no existirá un interés jurídico para promover un recurso.

31. SÁNCHEZ Pichardo, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, Editorial Porrúa, México 1999, Pág. 116

Debe existir una autoridad que lo tramite y lo resuelva, en éste caso, es la propia autoridad administrativa quien resuelve sobre la existencia de ilegalidad o no en la emisión del acto administrativo. Es la misma Ley la que contempla quién tramita el recurso, si es la misma autoridad, su superior jerárquico o una instancia especial que esté facultada para ello, otorgando de ésta manera seguridad jurídica al afectado.

“En virtud de que el recurso administrativo debe estar contemplado en la ley, dentro de ésta también, debe contemplarse la obligación de la autoridad para resolverlo y el tiempo para hacerlo. De hecho la obligación de la autoridad para resolverlo y sustanciar el recurso interpuesto es consecuencia de la obligación que tiene de ajustar sus actos a lo que está previsto por la ley (principio de legalidad), que le determina y compele en su actuación, en tales casos, a resolver el recursos administrativo interpuesto por un particular. La obligación de resolver, no es solo consecuencia del principio de legalidad, sino que también deriva del derecho de petición”.³²

El plazo es otro requisito para la interposición del recurso, ya que la ley determina un lapso de tiempo para promoverlo, porque de lo contrario puede venir un desecamiento del recurso por presentarlo fuera de tiempo.

Así como existen formalidades para la promoción del recurso, también las hay para la presentación del escrito de interposición del

32. IBIDEM. Pág. 124

mismo, debiendo presentarse los siguientes requisitos:

a) El nombre del recurso que se interpone, aunque existen opiniones de que no es necesario, ya que del contenido del escrito se desprenderá el tipo de recurso que se promueve.

b) El nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y R.F.C., para poder fijar la competencia de la autoridad.

c) Domicilio para oír y recibir notificaciones, así como el nombre de las personas que queden autorizadas para los mismos efectos.

d) Señalar a la autoridad a la que se le dirige el escrito, así como el propósito de la interposición del recurso, llevando así implícita la obligación a la autoridad de contestar dicho escrito.

e) Deberá anexarse al escrito copia de la resolución del acto que se impugna, así como de la constancia de su notificación, siendo factible presentar original o copia;

f) Indicar los agravios que produzca el acto impugnado, señalando fehacientemente posibles rasgos de ilegalidad que den como resultado la anulación o reforma del acto impugnado.

g) Presentar pruebas que acrediten el dicho del recurrente, así como documentos que acrediten la personalidad del mismo.

Una vez sustanciado el recurso, la resolución que le ponga fin, deberá notificarse dentro de los plazos que señale la ley, y deberá indicar alguno de los siguientes sentidos:

Confirmar el acto impugnado, manifestando que el acto que dio origen al recurso estuvo apegado en todo momento al principio de legalidad.

Que el recurso se deseche por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo en su caso, siendo esto consecuencia de no haberlo presentado con todos los requisitos esenciales del mismo.

Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución, pudiendo ordenar que se reponga el procedimiento a partir de que se haya encontrado una violación al principio de legalidad, o en definitiva emitir una nueva resolución.

Dejar sin efectos el acto impugnado, modificarlo, o bien dictar uno nuevo cuando el recurso sea favorable al recurrente.

Regresando una vez mas al tema que nos ocupa, en el Procedimiento Administrativo por Responsabilidad Administrativa por la Omisión o Extemporaneidad en la Presentación de la Manifestación de Bienes de los Servidores Públicos, el artículo 139 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, faculta al servidor público para promover el recurso de inconformidad en el caso de que se haya dictado una resolución desfavorable en su contra.

El recurso de inconformidad tiene como propósito que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto administrativo, en éste caso, la resolución, la confirme, la modifique o bien, la anule.

Establece el artículo 186 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México:

“Contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso de inconformidad ante la propia autoridad o el juicio ante el Tribunal de lo Contenciosos Administrativo. Cuando se esté haciendo uso del recurso de inconformidad, previo desistimiento del mismo, el interesado podrá promover el juicio ante el propio Tribunal. La resolución que se dicte en el recurso de inconformidad también puede impugnarse ante el Tribunal.

Para los efectos del párrafo anterior, tienen el carácter de particulares las personas afectadas en sus intereses jurídicos o legítimos por los actos y resoluciones reclamados, incluyendo a los servidores públicos que se les atribuya alguna causal de responsabilidad administrativa y los integrantes de los cuerpos de seguridad pública que sean molestados en sus derechos e intereses, en términos de las leyes aplicables”.

La fracción I del artículo 187 del mismo ordenamiento establece que el recurso de inconformidad procede en contra de las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en éste último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones.

Con ello nos damos cuenta de que el particular, entendiéndolo por el servidor público motivo del procedimiento administrativo, queda facultado para promover el recurso de inconformidad cuando la resolución desfavorable en su contra no se encuentre apegada al marco de legalidad, o bien alguno de los actos llevados a cabo durante la tramitación del procedimiento no revista la misma característica.

Para ello, el escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad administrativa competente o ante la propia autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos su notificación.

También podrá enviarse el recurso por correo certificado con acuse de recibo, caso en que se tendrá como fecha de presentación del escrito la del día en que se deposite en la oficina de correos.

Según el artículo 189 de la misma ley adjetiva, el escrito de interposición del recurso deberá llenar los siguientes requisitos formales:

- I. El nombre y domicilio del recurrente para recibir notificaciones y, en caso, de quien promueva en su nombre;
- II. La resolución impugnada;
- III. El nombre y domicilio del tercer interesado, si lo hubiere;
- IV. Las pretensiones que se deducen;
- V. La fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado;
- VI. Los hechos que sustenten la impugnación del recurrente;

- VII. Las disposiciones legales violadas, de ser posible;
- VIII. Las pruebas que se ofrezcan; y
- IX. La solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.

A su vez, el artículo siguiente, establece los documentos que se deberán adjuntar al escrito de interposición del recurso, siendo éstos los siguientes:

- I. El documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio;
- II. El documento en el que conste el acto impugnado;
- III. Los documentos que ofrezca como prueba; y
- IV. El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de ofrecimiento de éstas pruebas.

Si al examinarse el escrito, la autoridad determina que falta alguno de los requisitos ya señalados, o que no se adjuntaron todos los elementos necesarios, la autoridad administrativa requerirá al recurrente para que realice la aclaración solicitada, o bien para que exhiba los documentos faltantes en el escrito de interposición del recurso, apercibiéndole de que en caso de omitir ésta solicitud, se desechará de plano el escrito o se tendrán por no presentadas las pruebas ofrecidas, según sea el caso.

Cuando la autoridad decida la procedencia del recurso, dictará acuerdo sobre su admisión, en el que se decidirá si se admiten o se desechan las pruebas ofrecidas.

Existen tres motivos por los que la autoridad podrá desechar el recurso interpuesto, siendo éstos: que el escrito de interposición no contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente; si encontrare motivo manifiesto e indubitable de improcedencia; y cuando prevenido el recurrente para que aclare, corrija o complete el escrito de interposición, no lo hiciera.

Cuando lo solicite expresamente el recurrente, cuando se admita el recurso, o cuando no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, se suspenderá la ejecución del acto impugnado.

El artículo 195 del Código citado, establece los motivos de improcedencia del recurso, siendo éstos, los siguientes: 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; 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; y cuando el acto impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o material, por haber dejado de existir el objeto material del mismo.

En un plazo de 30 días siguientes a la fecha de interposición del recurso, la autoridad competente o su superior jerárquico emitirá una resolución, la cual se notificará con las formalidades ya comentadas.

Para efectos de impugnación, el silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

Ya por último es importante señalar los elementos que deberá contener la resolución emitida en el recurso de inconformidad...

“Artículo 198.- En la resolución expresa que decida el recurso planteado, se contendrán los siguientes elementos:

I. 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;

II. El examen y la valorización de las pruebas aportadas;

III. La mención de las disposiciones legales que la sustenten;

IV. La suplencia de la deficiencia de la queja del recurrente, pero sin cambiar los hechos planteados; y

V. La expresión en los puntos resolutivos 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.”

Con la culminación de éste tema, hemos entrado totalmente a la materia que nos ocupa y hemos explicado el por qué del Procedimiento Administrativo Disciplinario por Responsabilidad Administrativa por la Omisión o Extemporaneidad en la Manifestación de Bienes de los Servidores Públicos.

Hemos visto que todo se origina por presentar fuera de los términos establecidos en la ley o en definitiva no presentar la Manifestación de

Bienes que los servidores públicos tienen la obligación de presentar, que no es otra cosa, mas que la declaración de ingresos, egresos y propiedades que tiene el servidor público.

Para ello, existen plazos, los cuáles están son durante los sesenta días naturales siguientes, primero toma posesión del cargo y luego cuando deja de ejercer sus labores, es decir, cuando concluye su cargo, además de que tiene que manifestar anualmente cada mes de mayo.

Por lo tanto, si no la presenta o lo hace extemporáneamente, el servidor público incurre en responsabilidad administrativa disciplinaria, por el incumplimiento de lo establecido en la fracción XIX del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

La Dirección de la Contraloría Interna de cada Ayuntamiento, a petición de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, tramita todo el procedimiento, pasando desde su etapa anterior que es la de Información Previa, en donde la autoridad administrativa recaba información y datos del presunto responsable, hasta la Garantía de Audiencia en donde se le da la oportunidad al servidor público de que explique por qué ha incurrido en la falta o de negar que ha incurrido en la misma, además de que en esa misma etapa se abre un período de ofrecimiento de pruebas y uno mas de alegatos; y una vez terminado el procedimiento, se le turna el expediente al Presidente Municipal para que emita la resolución correspondiente.

La sentencia emitida resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad administrativa o impondrá una sanción económica, que podrá ir desde quince días hasta seis meses del total del sueldo base presupuestal que tenga asignado el responsable.

Pero en el caso de que la resolución sea desfavorable, el servidor público, cuando considere que la misma resolución o alguna de las etapas seguidas durante la tramitación del procedimiento no estuvo apegada al principio de legalidad, podrá interponer el recurso de inconformidad para tratar de anular o reformar el acto impugnado.

CAPÍTULO 4. IMPORTANCIA DE LA MANIFESTACIÓN DE BIENES DEL SERVIDOR PÚBLICO.

4.1 Personas obligadas a realizar la Manifestación de Bienes.

4.2 El artículo 58 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

4.3 Confesión de la Responsabilidad Administrativa del Servidor Público.

4.4 Propuesta.

CAPÍTULO 4. IMPORTANCIA DE LA MANIFESTACIÓN DE BIENES DEL SERVIDOR PÚBLICO.

La importancia y la relevancia de la Manifestación de Bienes de los Servidores Públicos, es realmente trascendente, ya que es una institución jurídica que tiene como objetivo tener conocimiento y llevar un registro de la riqueza, bienes, ingresos y egresos que tiene el trabajador de la administración pública.

Quizá, alguien se podría cuestionar ¿qué gana el Gobierno con conocer la economía de su trabajador, en éste caso, sus propiedades, sus ingresos y sus egresos?

Pues simple, evitar que sus trabajadores aumenten de manera ilícita sus ingresos o evitar que exijan dinero o acepten regalos de las personas que acudan a solicitar sus servicios como trabajadores de la administración pública.

Para efectos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, se considera como obsequio todo bien que reciban con motivo de sus funciones los servidores públicos, sus cónyuges o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado. La prohibición también va dirigida para los padres y hermanos del servidor público.

Los obsequios indebidos que se hagan, se entenderán como cedidos al Patrimonio del Estado, al Municipio o al de los organismos auxiliares, en su caso.

De ésta manera, aparece la figura del enriquecimiento ilícito, la cual trata de ser combatida por la Manifestación de Bienes que deberá realizar el servidor público, y según la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, serán sancionados en los términos que disponga el Código Penal los servidores públicos que incurran en enriquecimiento ilícito.

Para los efectos de la persecución penal por enriquecimiento ilícito, la Secretaría hará al Ministerio Público, en su caso, declaratoria de que el servidor público sujeto a la investigación respectiva, no justificó la procedencia lícita del incremento sustancial de su patrimonio, de los bienes adquiridos o de aquellos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo en su cargo o por motivos del mismo.

“El registro patrimonial cobra importancia desde un punto de vista institucional y para el derecho administrativo mexicano, sin embargo, se trata de una cuestión que no se le ha dado la eficacia esperada toda vez que en la práctica existen muchas irregularidades para el control de los bienes, riquezas, valores e ingresos de los servidores públicos, al no declarar correctamente lo que tienen al momento del ingreso a la función pública o cuando se retiran de la misma, al alterar el valor de esos bienes, o no manifiestan todo lo que debe quedar registrado, tampoco existe una inspección cuidadosa para confirmar o corroborar lo declarado, y a fin de cuentas solamente resulta un adorno administrativo, así las cosas, dichas manifestaciones no son dignas de credibilidad, veracidad y de una prueba fehaciente para casos prácticos, y por lo tanto, debe cambiar el mecanismo, la mentalidad y el control de esa institución

si es que se quiere acabar con tanta corruptela, mentiras y engaños.”³³

4.1 PERSONAS OBLIGADAS A REALIZAR LA MANIFESTACIÓN DE BIENES.

El artículo 79 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, establece que:

“Tienen la obligación de presentar Manifestación de Bienes ante los órganos competentes, en la forma y plazos establecidos por la presente Ley, y bajo protesta de decir verdad:

I. En la Legislatura del Estado: los Diputados, el Oficial Mayor, todo el personal de la Contaduría General de Glosa y Jefes de Departamento hasta Directores.

II. En el Poder Ejecutivo: los servidores públicos de la administración pública central y del sector auxiliar, desde Jefes de Departamento hasta los titulares de las dependencias; incluyendo al Gobernador del Estado; Notarios Públicos, Defensores de Oficio y aquellos que manejen, recauden o administren fondos y recursos estatales, municipales o federales y en la propia Secretaría todos sus servidores públicos.

En la Procuraduría General de Justicia: los Agentes del Ministerio Público, sus Secretarios, los Policías Judiciales, los Peritos, Jefes de Departamento hasta su titular.

En los Tribunales Administrativos y del Trabajo: los Magistrados, Jueces, Representantes de Gobierno en las Juntas, Secretarios, Actuarios, y Asesores Comisionados.

En los Ayuntamientos: Jefes de Departamento o sus equivalentes a la Administración Pública Estatal, Secretarios, Tesoreros, Regidores, Síndicos, Presidentes, así como todos aquellos que manejen,

³³ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, op. cit. Pág. 439.

recauden o administren fondos o recursos estatales, municipales o federales.

III. En el Tribunal Superior de Justicia: los Magistrados, Jueces, Secretarios Judiciales, Ejecutores y Notificadores, de cualquier categoría o designación, los Jefes de Departamento hasta sus titulares, así como todos aquellos que manejen, recauden o administren fondos o recursos estatales, municipales o federales.

Esta misma obligación la tendrán los servidores públicos que tengan a su cargo, una o mas de las funciones siguientes:

- a) Dirección, supervisión, inspección, auditoría, seguridad, vigilancia, custodia, fiscalización, procuración y administración de justicia y readaptación social;
- b) Representación legal titular o delegada para realizar actos de dominio, de administración general o de ejercicio presupuestal;
- c) Manejo de fondos estatales o municipales;
- d) Custodia de bienes y valores;
- e) Atención o resolución de trámites directos con el público para efectuar pagos de cualquier índole para obtener licencias o autorizaciones;
- f) Adquisición o comercialización de bienes y servicios; y
- g) Efectuar pagos de cualquier índole.

Los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo de los Organismos Auxiliares, Empresas de Participación Estatal o Municipal o de Fideicomisos Públicos, precisarán durante el mes de febrero de cada año, cuáles son los servicios públicos obligados a presentar Manifestación de Bienes por tener a su cargo una o más de las funciones antes señaladas.

En las mismas circunstancias, procederán además en el Poder Legislativo y Judicial y en los Ayuntamientos; así como

los Tribunales Administrativos y del Trabajo, por conducto de sus respectivos presidentes.

Asimismo, deberán presentar Manifestación de Bienes los demás servidores públicos que determinen el Secretario de la Contraloría y el Procurador General de Justicia del Estado, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.

El servidor público que en su Manifestación de Bienes faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de ésta ley, será suspendido y, cuando su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de tres meses a tres años.”

4.2 EL ARTÍCULO 58 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS.

Este punto y el siguiente, se han dejado en la parte ya casi final del presente trabajo, por considerarlos como medio de defensa para el servidor público que se la ha instruido un procedimiento administrativo disciplinario por haber incurrido en responsabilidad administrativa y que puede poner en práctica el mismo.

Desgraciadamente éstos derechos que ahora se expondrán, en la mayoría de las ocasiones no los conoce el servidor público, como tampoco en muchas de las veces conoce la obligación que tiene de presentar la Manifestación de Bienes.

El artículo 58 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, establece que:

“La Secretaría y el superior jerárquico informando previamente a ésta, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor, y el daño causado no exceda de doscientas veces el salario mínimo diario vigente en la capital del Estado.

Lo anterior, es aplicable a los Poderes Judicial y Legislativo, como también a los Ayuntamientos a través de sus respectivos órganos competentes.”

Lo anterior representa un derecho que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios concede al servidor público y dicho beneficio deberá solicitarse en la etapa de la Garantía de Audiencia y deberá ser sólo por una vez.

De lo comentado, se desprenden dos aspectos importantes...

El derecho que concede éste artículo, el 58, establece que se podrá abstener la autoridad de sancionar al infractor por una sola vez, esto es, que aunque se compruebe que el servidor público presentó de manera extemporánea la Manifestación de Bienes u omitió presentarla, la autoridad podrá abstenerse de imponer la sanción económica correspondiente, pero la clave, es que es por una sola vez, y es precisamente ahí cuando aparece la importancia de algo que hemos venido mencionando, que es el registro que lleva a cabo la S.E.C.O.G.E.M. de los procedimientos y sanciones en contra de todos sus servidores públicos.

Es justamente por ello que en la etapa de la Información Previa se solicitan los antecedentes de los servidores públicos sujetos a procedimiento, así, si un presunto responsable durante la tramitación de su procedimiento, solicita el derecho que le concede el artículo 58 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios y se demuestra en sus antecedentes solicitados que ya fue sujeto a un procedimiento anterior o que tiene una sanción registrada en su contra, pues simple y sencillamente en el procedimiento actual, no se le podrá conceder el beneficio solicitado y como consecuencia, se le impondrá la sanción correspondiente, claro, en el caso de que se demuestre la responsabilidad administrativa.

4.3 CONFESIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL SERVIDOR PÚBLICO.

El artículo 69 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, establece que:

“Cuando durante la instrucción del procedimiento relativo, el servidor público confesare su responsabilidad, se procederá de inmediato a dictar resolución, salvo en el caso de que la autoridad que conozca del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. De aceptarse la plena validez probatoria de la confesión, se impondrán dos tercios de la sanción aplicable si es de naturaleza económica, salvo en el caso de causación de daños y perjuicios a la Hacienda Pública que deberá ser suficiente para indemnizar o resarcir los daños y perjuicios causados. En todo caso, deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción.”

Es decir, cuando el servidor público acuda a su Garantía de Audiencia, en el desarrollo de la misma, cuando se escuche su declaración, el servidor público, en el caso de haber presentado extemporáneamente su Manifestación de Bienes o de haber omitido presentarla, podrá, si así lo desea, confesar su responsabilidad, es decir, confesar que efectivamente incurrió en la ya comentada responsabilidad administrativa, así como explicar el por qué no realizó correctamente su Manifestación.

Es entonces, que una vez terminada la Garantía de Audiencia, se turna inmediatamente el expediente al Presidente Municipal, para que éste a su vez, dicte la resolución correspondiente, imponiendo la sanción administrativa pero solo en dos tercios de su total, y volvemos a lo mismo, en la mayoría de las ocasiones todos los servidores públicos, así como desconocen la obligación de presentar su Manifestación de Bienes, también desconocen los beneficios que la misma ley les concede.

4.4 PROPUESTA.

Hemos llegado al final del presente trabajo, con el cual, se ha intentado dar a conocer el contenido del Procedimiento Administrativo Disciplinario, así como la Responsabilidad Administrativa por lo Omisión o Extemporaneidad en la Presentación de la Manifestación de Bienes por Alta, Baja o Anualidad que da origen al inicio y desarrollo del mismo.

Como habíamos comentado en su oportunidad, el Derecho Administrativo es una materia de reciente creación, susceptible de muchísimos cambios para su mejora, pero además y por qué no decirlo, es una materia que se preocupa por tratar de que sus trabajadores, los servidores públicos, trabajen con la mayor honestidad y transparencia posible.

Prueba de ello, la tenemos con la figura del Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, la cual a través de la actividad de la Manifestación de Bienes, se preocupa por tratar de evitar actividades ilícitas en sus servidores públicos, como ejemplo, el enriquecimiento ilícito.

Debido a que es una rama del Derecho Público de reciente creación, a todas luces se notan sus buenos propósitos, pero también se nota que todas sus actividades son susceptibles de cambios y reformas para su perfeccionamiento.

Por ejemplo, en el caso de la Manifestación de Bienes, si bien instituciones como la Secretaría de la Contraloría se preocupan por facilitarles esta tarea a sus servidores públicos, expidiendo los formatos para su llenado y manuales en donde se explica como llenarla, la verdad es que no se le ha dado la difusión requerida a ésta actividad, es decir, un porcentaje bastante elevado de los trabajadores de la administración pública desconocen la obligación que tienen de presentar dicha manifestación cuando ingresan a trabajos, o muchos de ellos sabiendo que la tienen que presentar, desconocen los términos para entregarla.

Y como consecuencia de lo anterior, se les instruye Procedimiento Administrativo Disciplinario a los servidores públicos que no presentaron su Manifestación de Bienes o que la presentaron de manera extemporánea, incurriendo por lo tanto en responsabilidad administrativa, la cual dará seguramente como resultado una sanción económica.

Un aspecto que se comentó, es que así como se desconoce la actividad de la Manifestación de Bienes, se desconocen igualmente los derechos que la ley le concede al servidor público sujeto ya, a un Procedimiento Administrativo Disciplinario.

Es por ello, que la finalidad de éste trabajo de investigación, es la de proponer la reforma del artículo 81 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, que a la letra dice:

Artículo 81.- La Secretaría expedirá las normas y formatos bajo los cuales el servidor público deberá presentar la Manifestación de Bienes, así como de los manuales e instructivos que señalarán lo que es obligatorio llenar.

Debiendo quedar la redacción de la siguiente manera:

Artículo 81.- La Secretaría expedirá las normas y formatos bajo los cuales el servidor público deberá presentar la Manifestación de Bienes, así como los manuales e instructivos que señalarán lo que es obligatorio manifestar. La Dirección de Situación Patrimonial de cada Municipio, en coordinación con la Dirección de Recursos Humanos, llevarán a cabo publicidad, difusión y asesorías permanentes dirigidas a la correcta presentación de dicha actividad.

Así pues, el objetivo del presente instrumento, es que la Dirección de Situación Patrimonial dependiente de la Contraloría de cada Municipio en el Estado de México, en coordinación con el área de Recursos Humanos, asesoren a los servidores públicos en materia de Manifestación de Bienes, es decir, que dicha dirección esté encargada de dar asesorías a todos los empleados de la administración pública, informándoles cuando éstos ingresan a trabajar, de la obligación que tienen de presentar su Manifestación, informándoles también que deberán hacer lo propio cuando concluyan su cargo y anualmente cada mes de mayo.

Se darán asesorías sobre el llenado de dicha manifestación, explicándole la importancia que tiene el hecho de que todo lo que manifieste tenga un grado total de veracidad.

En su momento, cuando por cualquier circunstancia el servidor público esté sujeto al Procedimiento Administrativo Disciplinario, dichos organismo asesorarán al trabajador de la administración acerca del procedimiento que se le va a instruir, es decir, explicarle todas las etapas de que consta el Procedimiento, así como las formalidades y requisitos que deberá seguir la autoridad administrativa para su tramitación, explicándole las consecuencias que esto puede traer para la conclusión a del procedimiento.

El servidor público deberá tener conocimiento de los derechos que la ley le concede cuando éste ha incurrido en responsabilidad administrativa, me refiero a los beneficios que les concede la Ley de

Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios en sus artículos 58 y 69.

Es así que la propuesta principal del presente trabajo es que exista una constante difusión y publicidad a la actividad de la Manifestación de Bienes, ya que resulta curioso que dicha actividad por sencilla que parezca no es lo suficientemente dominada por los servidores públicos.

Es cierto que es obligación de los servidores públicos, hojear mínimamente, la ya comentada Ley cuando ingresan a trabajar, para hacerse sabedores de los derechos y obligaciones que adquiere cuando se convierte en servidor público, pero es una realidad que en muchas de las ocasiones no ocurre así, prueba de ello, la tenemos con todo el cuerpo de policía que en su mayoría no tiene conocimiento de la actividad de la Manifestación de Bienes y como consecuencia de ello, la mayoría son motivo de procedimiento Administrativo Disciplinario, el cual, lo mas seguro es que concluya en una sanción económica para el responsable.

Es entonces cuando me planteo lo siguiente:

La sociedad día con día exige una policía honesta, que no sea corrupta, y que en definitiva no extorsione mas a le gente.

Entonces, si es la misma administración la que toca el bolsillo del policía fincándole responsabilidad administrativa por no presentar o presentar fuera de los términos su Manifestación de Bienes, por ejemplo, y aplicándoles sanciones administrativas, se orilla al policía a continuar con sus actividades de corrupción.

Es cierto que la ignorancia del derecho no exime a nadie de su cumplimiento, refiriéndome con ello a que no es obligación de la administración estar informándole a sus servidores públicos cuáles son sus derechos y cuáles son sus obligaciones, pero también es verdad que con las funciones propuestas a la Dirección de Situación Patrimonial y con el ejercicio de las actividades ya expuestas, se tendría como resultado a servidores públicos capacitados para servir a la sociedad de una manera eficiente y eficaz.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. La Manifestación de Bienes es la actividad realizada por los servidores públicos, mediante la cual se señalan cuales son sus propiedades, así como la fecha y el valor de su adquisición, además de las modificaciones hechas a su patrimonio; dicha actividad se lleva a cabo dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión; dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión del cargo y durante el mes de mayo de cada año.

SEGUNDA. En el Estado de México, el organismo encargado de tramitar la Manifestación de Bienes de los servidores públicos, es la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, a través de la Dirección de Contraloría de cada municipio.

TERCERA. Si la actividad de la Manifestación de Bienes no se presenta en los términos establecidos, o definitivamente no se presenta, el servidor público se hace acreedor a un Procedimiento Administrativo Disciplinario, el cual tiene como objetivo disciplinar y sancionar las conductas que infrinjan las disposiciones administrativas.

CUARTA: La fracción XIX del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, es el fundamento legal para la Manifestación de Bienes.

El objetivo principal del citado precepto legal, es promover la transparencia y la honradez que deben ser observadas en la prestación del servicio público.

QUINTA. El procedimiento administrativo disciplinario se inicia cuando se notifica al presunto responsable el oficio por el que se da a conocer el lugar, día y hora en que se realizará la audiencia, la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma, por sí o por medio de defensor.

SEXTA. Con anterioridad al acuerdo de iniciación del procedimiento, la autoridad podrá abrir un período de información previa, con el fin de

conocer las circunstancias del caso concreto y estar en posibilidad de determinar la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

Los elementos necesarios son tres, una copia certificada del recibo de pago de la fecha correspondiente a la quincena en la que incurrió en la falta, saber la situación laboral y las condiciones socioeconómicas del presunto responsable y conocer los antecedentes del mismo.

SÉPTIMA. La notificación es el acto por el cual la administración pública hace saber en forma fehaciente y formal a aquellos a quien va dirigido el acto administrativo, éste y sus efectos.

OCTAVA. La Garantía de Audiencia es el período mediante el cual el presunto responsable tiene la oportunidad para desvirtuar o reconocer los hechos que se le imputan.

Cabe señalar que ésta etapa es la mas importante del Procedimiento, en virtud de que es en ella en donde el presunto responsable podrá presentar todos los elementos posibles para desvirtuar su probable responsabilidad.

NOVENA. La Resolución es la decisión formulada por la autoridad mediante la cual se resuelven en definitiva todas las cuestiones planteadas durante el desarrollo del procedimiento.

La sanción que se impondrá en caso de existir responsabilidad administrativa, podrá ir desde quince días a seis meses del total del sueldo base presupuestal que tenga asignado.

DÉCIMA. En caso de que se dicte una resolución desfavorable a los intereses del servidor público, éste podrá interponer un recurso, que es la impugnación de un acuerdo o resolución por quien se considere perjudicado a fin de que, en razón a los motivos alegados se reforme dicha resolución, bien por el órgano que la dictó o por el superior.

DÉCIMA PRIMERA. El artículo 58 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios establece que en el caso de existir responsabilidad administrativa, el superior

jerárquico y la Secretaría, podrán abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor, y el daño causado no exceda de doscientas veces el salario mínimo diario vigente en la capital del Estado.

A su vez el artículo 69 de la citada Ley establece que: Cuando durante la instrucción del procedimiento relativo, el servidor público confesare su responsabilidad, se procederá de inmediato a dictar resolución, salvo en el caso de que la autoridad que conozca del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. De aceptarse la plena validez probatoria de la confesión, se impondrán dos tercios de la sanción aplicable si es de naturaleza económica.

Desafortunadamente, así como se desconoce la obligación que se tiene de presentar la Manifestación de Bienes en los términos establecidos por la ley, también se desconocen los beneficios que la misma concede para quienes son ya motivo de Procedimiento Administrativo Disciplinario.

DÉCIMA SEGUNDA. La propuesta del presente trabajo de investigación es la nueva redacción del artículo 81 del la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, que deberá decir:

Artículo 81.- La Secretaría expedirá las normas y formatos bajo los cuales el servidor público deberá presentar la Manifestación de Bienes, así como los manuales e instructivos que señalarán lo que es obligatorio manifestar. La Dirección de Situación Patrimonial de cada Municipio, en coordinación con la Dirección de Recursos Humanos, llevarán a cabo publicidad, difusión y asesorías permanentes dirigidas a la correcta presentación de dicha actividad.

Buscando con ello asesorar a los servidores públicos sobre la actividad de la Manifestación de Bienes, explicando totalmente sus alcances, etapas y objetivos, para que de esta forma se tenga como resultado a servidores públicos capacitados para desempeñar sus actividades de una manera transparente, eficiente y eficaz.

BIBLIOGRAFÍA.

- ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1999, Primera Edición, Páginas: 778.
- ARMIENTA Hernández, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Editorial Porrúa, México, 1997, Tercera Edición, Páginas: 280.
- CANASI, José. Derecho Administrativo, Volumen I, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1972, Primera Edición, Páginas: 916.
- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, 1986, Primera Edición, Páginas: 234.
- FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo, Editorial McGRAW-HILL, México, 1997, Primera Edición, Páginas: 181.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1998, Primera Edición, Páginas: 506.
- GONZÁLEZ Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano, Editorial Porrúa, México 1997, Segunda Edición, Páginas: 1180.
- GUTIÉRREZ y González , Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Editorial Porrúa, México 1993, Primera Edición, Páginas 1119.
- MARTÍNEZ Morales, Rafael I. Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Harla, México, 1991, Primera Edición, Páginas: 337.
- MARTÍNEZ Morales, Rafael I. Derecho Administrativo, Segundo Curso, Editorial Harla, México, 1991, Primera Edición, Páginas: 452.
- SÁNCHEZ Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1998, Primera Edición, Páginas: 506.

SÁNCHEZ Gómez, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1998, Primera Edición, Páginas: 518.

SÁNCHEZ Pichardo, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, Editorial Porrúa, México 1999, Primera Edición, Páginas: 730.

SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Porrúa, México 1998, Primera Edición, Páginas: 905.

OLVERA Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1997, Séptima Edición, Páginas: 368.

SELECCIONES del Reader's Digest. Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Impresora y Editora Mexicana, S.A. de C.V., México 1985, Vigésima sexta Edición, Páginas: 4100

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

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

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.