



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

**“CREACIÓN DEL TRIBUNAL DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS EN EL ESTADO DE MÉXICO”**

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

RAYMUNDO MUÑOZ MARTÍNEZ

Asesor: LIC. ROBERTO TINAJERO BARRERA

Santa Cruz Acatlán, Julio 2006.



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.

DEDICATORIAS

A Dios y a mis Padres Crescencio Muñoz Olivares y Alberta Martínez Bustos: por haberme otorgado el maravilloso e invaluable don de la vida.

A mi entrañable Abuela Gabina Olivares Villegas (†): por su amor, su ternura, su comprensión, sus consejos y por haber forjado mi espíritu en los maravillosos años de mi infancia.

A mi esposa Olivia Miguel Sánchez: por su amor incondicional, su comprensión, su lealtad y firme apoyo; así como a mis hijos Raymundo e Itzel, dos hermosas bendiciones y razones de superación constante.

A mis hermanos Evelia Consuelo, Elfego Crescencio, Teresa Amor, Aída y Marlén: por su amor fraterno, su comprensión y apoyo.

A mis tíos Loreto Muñoz Olivarez y Esperanza Cerecedo Yáñez: por su apoyo y sus consejos.

AGRADECIMIENTOS

A mi alma mater, la insigne Universidad Nacional Autónoma de México, a mi entrañable Facultad de Estudios Superiores Acatlán y a mis Maestros: por la oportunidad y el orgullo de pertenecer a tan célebre Institución, donde adquirí los conocimientos que me forjaron como profesional.

A mi asesor el Licenciado Roberto Tinajero Barrera: por su valiosa y atinada orientación, sus consejos y por su disposición plena para compartir sus conocimientos en el tema.

A los Licenciados Ismael Rafael Cruz Ramírez, Alfonso Rodríguez Montañéz, Bertran Velázquez Gómez y Juan Francisco González Núñez: por su paciencia y por compartir de manera cordial sus conocimientos en el tema.

A todos mis familiares, amigos y compañeros que, de una u otra manera y a lo largo de mi vida, me han ayudado a lograr esta meta y de quienes he preferido omitir sus nombres para evitar algún olvido involuntario.

INDICE

	Págs.
INTRODUCCIÓN.....	VII

CAPITULO I

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.1. El servidor público	1
1.1.1. Clasificación	3
1.1.1.1. Empleado.....	6
1.1.1.2. Funcionario	7
1.2. La responsabilidad.....	7
1.2.1. Responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos	9
1.2.1.1. Responsabilidad política	10
1.2.1.2. Responsabilidad penal	13
1.2.1.3. Responsabilidad civil.....	15
1.2.1.4. Responsabilidad administrativa.....	18
1.3. El proceso y el procedimiento	22
1.3.1. El proceso.....	22
1.3.2. El procedimiento.....	25
1.4. El tribunal, la jurisdicción y la competencia	28
1.4.1. El tribunal.....	28
1.4.2. La jurisdicción	33
1.4.3. La competencia	37
1.5. El acto administrativo	40
1.5.1. Características, elementos y requisitos	42
1.5.2. Clasificación	45
1.5.3. Extinción	47

CAPITULO II

MARCO JURÍDICO VIGENTE DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1. Legislación Federal	50
2.1.1. Análisis de las partes sustanciales de los artículos 108, 109, 113 y 114 del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	50
2.1.2. Estudio del Capítulo I, del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	55
2.2. Legislación del Estado de México	61
2.2.1. Examen del artículo 130, del Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	61
2.2.2. Exploración de los artículos 42, 43, 72, 73, 74, 79 y 80 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios	62
2.3. Exposición de Jurisprudencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, sobre responsabilidades administrativas	74

CAPITULO III

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO EN EL ESTADO DE MÉXICO

3.1. Generalidades	82
3.2. Sujetos de responsabilidad administrativa	85
3.3. Autoridades competentes	86
3.4. Formalidades	89
3.4.1. Previas al inicio del procedimiento	90
3.4.2. Durante la instrucción y resolución del procedimiento	94
3.4.3. En la notificación y ejecución de la resolución	104

3.5. Las sanciones administrativas	107
3.5.1. Esquema de las sanciones establecidas en el artículo 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.....	107
3.5.2. Clasificación.....	114

CAPITULO IV

EL TRIBUNAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE MÉXICO

4.1. Ley de Justicia Administrativa del Estado de México de 1987, un precedente	116
4.2. Justificación	117
4.3. Denominación y naturaleza jurídica	120
4.4. Integración, organización y funcionamiento	121
4.5. Competencia	122
4.6. Marco constitucional que sustentaría su creación	123
 CONCLUSIONES	 127
 BIBLIOGRAFÍA	 131

INTRODUCCIÓN

El tema de la presente investigación estará enfocado a la Creación del Tribunal de Responsabilidades Administrativas en el Estado de México, cuyo motivo es el de mejorar la impartición de justicia en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, adscritos a las Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de México, a sus Municipios y los Organismos Auxiliares tanto de carácter estatal como municipal.

El objetivo de este trabajo es proponer una solución al problema que impera actualmente en esa materia y que fundamentalmente consiste en que: en los procedimientos que se instruyen a los servidores públicos para determinar tales responsabilidades, a menudo por no decir regularmente, la autoridad competente es la misma que investiga, acusa, sustancia el procedimiento, determina las responsabilidades y aplica las sanciones; lo que se traduce en una inadecuada impartición de justicia puesto que la autoridad actúa como “juez y parte” y no se cumplen con los principios de igualdad de las partes ni de imparcialidad, por lo que se considera necesaria la creación de un Tribunal especial de Responsabilidades Administrativas cuya naturaleza sea la de un órgano autónomo en su decisiones, de tipo contencioso-administrativo, que se rija por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, con lo cual se lograría mejorar en tres aspectos: 1°) La adecuada atención de demandas que se presenten en contra de servidores públicos; 2°) Que los servidores públicos tengan garantizado que, en los procesos administrativos que se les instruyan, se cumpla con los principios de igualdad de las partes e imparcialidad del juzgador y 3°) La impartición de una justicia expedita y eficaz en materia de responsabilidades administrativas.

El método empleado en la investigación, fue el deductivo y el analítico a través de una exploración documental que incluyó: bibliografía, páginas de Internet, expedientes, formularios y legislación vigente existente sobre el tema, con el objeto de definir los conceptos mas usuales, la doctrina de diversos autores y las normas de derecho positivo en la materia. El principal problema que se enfrentó durante la

investigación, es la escasa literatura que se ha generado sobre la responsabilidad administrativa; tal vez porque apenas fue en el año de 1983, cuando se estableció este tipo de responsabilidad en el Capítulo Cuarto de nuestra Constitución Federal y su desarrollo es incipiente.

Los resultados obtenidos son: a) Que es posible mejorar el actual sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos adscritos al Poder Ejecutivo del Estado de México, a sus Municipios y Organismos Auxiliares de carácter estatal y municipal; b) Que la creación de un Tribunal de Responsabilidades Administrativas es una solución objetiva al problema de impartición de justicia en este rubro en el Estado de México y c) Que es necesario reformar al artículo 116, segundo párrafo, fracción V de la Constitución Federal, así como adecuar leyes locales del Estado de México, para hacer posible la institución de un Tribunal de Responsabilidades Administrativas en el Estado de México; sin embargo, quedan líneas de investigación abiertas como podrían ser: el proyecto de ley orgánica del tribunal; replantear el papel de las Contralorías en el fincamiento de tales responsabilidades, la conveniencia de crear una procuraduría social que brinde orientación y apoyo al ciudadano en la interposición de la queja o denuncia y durante el proceso ante el tribunal y la reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, para vincular cada tipo de conducta infractora del artículo 42, con cada una de las sanciones contempladas en el artículo 49.

Por último se aclara que este trabajo consta de Cuatro Capítulos, en el Primero se definen los conceptos fundamentales inherentes al tema, al objeto y funciones del tribunal que se propone; en el Segundo Capítulo se analiza, en su parte sustancial, el marco jurídico vigente de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, tanto en el ámbito Federal como en el Estado de México y se expone jurisprudencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicha entidad; en el Capítulo Tercero se explica el procedimiento administrativo disciplinario en el Estado de México al que deben sujetarse las autoridades instructoras –Contralorías– para fincar tales responsabilidades; así como las sanciones que se aplican y finalmente, en el Capítulo Cuarto, se efectúa la propuesta de creación del Tribunal de Responsabilidades Administrativas del Estado de México.

CAPITULO I

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

En este trabajo de investigación utilizaremos diversos vocablos, algunos de ellos relacionados directamente con nuestro tema como son: *Tribunal, Responsabilidad* y dentro de este último el de *responsabilidades administrativas* y otros mas relacionados con los sujetos e instituciones de derecho que son inherentes al objeto y funciones del tribunal cuya creación se propone, como son: *servidor público, proceso, procedimiento, jurisdicción, competencia y acto administrativo*; por lo que es necesario exponer el concepto que de cada una de esas locuciones existe tanto en los diccionarios como en la doctrina que sustentan distintos autores que han escrito sobre la materia, con el objeto de que el lector se familiarice con tales expresiones, adquiera un panorama claro sobre el tema y comprenda los objetivos planteados.

1.1. El servidor público.

Empezaremos por decir que, en el Diccionario Larousse se define al servidor público como “*persona al servicio del estado o de una entidad*”¹, concepto muy genérico que nos dice poco para entender su real alcance en relación a nuestro tema de investigación, por lo que acudimos a Rafael I. Martínez Morales quien define al servidor público como: “*persona física que realiza función pública de cualquier naturaleza*”; aclara que el concepto de servidor público abarca mas que los de *funcionario y empleado*, pues no solo se refiere a estos sino también a toda persona a la que el estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole y refiere que en nuestro país se acostumbra utilizar de manera indistinta los términos *burócrata, funcionario o empleado del gobierno* para identificar a cualquier servidor público, sin embargo en realidad no son sinónimos puesto que el *burócrata* puede

¹ *Diccionario Larousse Multimedia Enciclopédico*, versión 1.1, 2004.

existir tanto en cualquier organización pública como privada y existen diferencias entre ser empleado público o ser funcionario público.²

Por su parte Sergio Monserrit Ortiz Soltero conceptualiza al servidor público como *“...a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales. La conceptualización del término servidor público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de gobierno, para así poder demandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que le son inherentes.”*³

Conforme a este concepto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Cuarto *“De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”*, artículo 108, establece que:

“Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral...”

Veamos ahora que previene al respecto la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su Título Séptimo, artículo 130:

² Martínez Morales Rafael I, *Diccionarios Jurídicos Temáticos*, “Derecho Burocrático”, Universidad de Oxford, volumen 5, Segunda edición, México 2002, p. 96.

³ Monserrit Ortiz Soltero Sergio. *“Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”*, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 2004, p. 5.

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

Por lo que hace a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, en su artículo 2º se conceptualiza al servidor público como:

“Artículo 2.-...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...”

De lo ya expuesto podemos resumir que, para efectos de las responsabilidades administrativas, servidor público es toda persona -física desde luego- que presta un servicio o desempeña una función de carácter público en la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, en sus organismos descentralizados y en los Poderes Legislativo y Judicial; es decir, el hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en cualquiera de los órganos del Estado, le da a una persona el carácter de servidor público, independientemente del acto jurídico que le haya dado origen a ese empleo, cargo o comisión ya sea por nombramiento, elección popular, contrato laboral, contrato de prestación de servicios o por designación de cualquier naturaleza.

1.1.1. Clasificación.

Considerando los objetivos planteados en este trabajo de investigación, únicamente se enuncia la clasificación de los trabajadores de confianza y de base o generales y no se profundiza en su estudio, porque no resulta de mucha utilidad. Esa

clasificación se realizará considerando como primera circunstancia la relación laboral que guardan con el estado y como segunda y primordial circunstancia, la naturaleza de las actividades que realizan, es decir, que tengan su cargo la prestación de un servicio público o el desempeño de una función pública.

En lo que toca a la relación laboral, el artículo 4° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del artículo 123 apartado B de la Constitución Federal, establece una primera clasificación entre los servidores públicos, al determinar a unos como trabajadores de confianza y a otros como trabajadores de base. Los primeros se ubican en algunos de los casos que expresamente se señalan en su artículo 5°, de cuyo contenido se puede resumir que, son trabajadores de confianza:

En el Poder Ejecutivo Federal: los colaboradores cercanos del Presidente de la República como son los Secretarios de Estado y demás que sean nombrados directamente por aquel; asimismo en el referido Poder y en el Distrito Federal: los Directores Generales, Directores de área, Adjuntos, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, los auxiliares de los colaboradores cercanos del Presidente de la República, los Agentes Federales del Ministerio Público y del Distrito Federal, los agentes de las Policías Judiciales, los miembros de la Policía Preventiva, auxiliares de los Secretarías Particulares o Ayudantías y todos aquellos que realizan funciones de: inspección, vigilancia, fiscalización, manejo y disposición de fondos y valores, auditoría, control de adquisiciones, control de bienes y valores almacenados, dirección de investigación científica, asesoría y consultoría a funcionarios de mandos superiores, así como aquellos que ocupen puestos clasificados como de confianza en los catálogos de la dependencias o entidades.

Por lo que respecta al Poder Legislativo tenemos que, en la Cámara de Diputados lo son: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el Director General de

Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados. Por último en la Cámara de Senadores: el Oficial Mayor, el Tesorero y Subtesorero.

En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.

Respecto a los trabajadores de base, en el artículo 6° de esa misma ley se determina que son aquellos que no están incluidos en la enumeración del artículo 5°.

Por su parte la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, vigente en el Estado de México, en su artículo 6° clasifica a los servidores públicos en *generales* y de *confianza* y que de acuerdo con la duración de sus relaciones de trabajo pueden ser: por tiempo u obra determinados o por tiempo indeterminado.

En el artículo 7° de ese mismo ordenamiento, se consideran servidores públicos generales, a aquellos que prestan sus servicios en funciones operativas de carácter manual, material, administrativo, técnico, profesional o de apoyo, realizando tareas asignadas por sus superiores o determinadas en los manuales internos de procedimientos o guías de trabajo, no comprendidos dentro del artículo 8.

En el artículo 8° de la referida ley, se establecen como servidores públicos de confianza a los siguientes:

- I. Aquellos cuyo nombramiento o ejercicio del cargo requiera de la intervención directa del titular de la institución pública o del órgano de gobierno;
- II. Aquellos que tengan esa calidad en razón de la naturaleza de las funciones que desempeñen y no de la designación que se dé al puesto. Son funciones de confianza: las de dirección, inspección, vigilancia, auditoría, fiscalización, asesoría, procuración y administración de justicia y de protección civil, así como las que se relacionen con la representación directa de los titulares de las instituciones públicas o dependencias, con el manejo de recursos y las que realicen los auxiliares directos de los servidores públicos de confianza.

Ahora bien, atendiendo a la naturaleza del servicio público que les ha sido encomendado, los servidores públicos se clasifican en *empleados* y *funcionarios*.

1.1.1.1. Empleado.

Es aquel servidor público que realiza funciones de carácter operativo, manual, material, administrativo, técnico, profesional o de apoyo, realizando tareas asignadas por sus superiores jerárquicos o determinadas en los manuales internos de procedimientos de cada dependencia, en apoyo del funcionario y carecen de representación del estado, de poder de decisión y de disposición de la fuerza pública y por lo mismo no generan actos administrativos.

Una de las características que marca la diferencia entre funcionario y empleado, consiste en que el primero es un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que le da al funcionario el carácter representativo, mientras que el empleado únicamente genera un vínculo interno, de forma concurrente a la función pública, como auxiliar de aquél.

1.1.1.2. Funcionario.

Por funcionario se entiende a aquel servidor público que está investido de autoridad, sea que la tenga por ministerio de ley o por que se le haya conferido tal atribución por otro servidor público que la detente.

A su vez se clasifican en: mandos medios, que contempla desde Jefe de Departamento hasta Subsecretario y altos mandos, que contempla desde el Presidente de la República, Gobernador, Senador, Diputado, Secretario de Estado, Procurador de Justicia, Ministro de la Suprema Corte de Justicia y todo servidor público que conforme a la Constitución Federal se requiera declaratoria de procedencia para fincarles responsabilidad.

De acuerdo con el concepto vertido, podemos decir que el funcionario reviste características tales como:

1. Que representa al Estado;
2. Que tiene un poder jerárquico sobre los empleados y funcionarios de menor nivel que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina;
3. Que tiene poder de decisión dentro de su jurisdicción y cuenta con medios coercitivos para hacer cumplir sus determinaciones, es decir, puede disponer de la fuerza pública en caso necesario.

1.2. La responsabilidad.

Este vocablo se conceptualiza en el Diccionario Larousse como: “*cualidad o circunstancia de responsable*” y a su vez el adjetivo *responsable* lo significa como: “...*que debe responder de algo o de alguien...*”⁴.

⁴ Larousse Diccionario Esencial de la Lengua Española, Primera edición, 54ª reimpresión, México 2003, p. 577.

En el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano se define de la siguiente manera: “Responsabilidad. La voz “responsabilidad” proviene de *respondere*, que significa, *inter alia*: “prometer”, “merecer”, “pagar”. Así, *responsalis* significa: “el que responde” (fiador). En un sentido mas restringido *responsum* (“responsable”) significa: “el obligado a responder de algo o de alguien”. *Respondere* se encuentra estrechamente relacionada con *spondere*, la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación, así como *sponsio*, palabra que designa la forma mas antigua de obligación...”⁵.

Por su parte Rafael I. Martínez Morales no dice que la responsabilidad de los servidores públicos es la “*Obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder por la conducta propia. De acuerdo con esta idea, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes.*”⁶

Sergio Monserrit Ortiz Soltero se refiere al principio de responsabilidad como “...*la posibilidad legal de imputar la conducta infractora al servidor público que la produjo y en su caso imponerle una sanción previamente establecida en las leyes aplicables...*”⁷

Llevados estos conceptos al ámbito del derecho administrativo y en lo que respecta a los servidores públicos, podemos decir que: responsabilidad es la cualidad u obligación de toda persona que se desempeñe como servidor público, para responder por la conducta propia, es decir, pagar las consecuencias de un acto u omisión contrarios a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en que hubiere incurrido en ejercicio del servicio público que le ha sido encomendado.

⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano P-Z*, Primera edición, Editorial Porrúa, México 2001, p. 3045.

⁶ Martínez Morales Rafael I, op. cit. (nota 2), p. 77.

⁷ Monserrit Ortiz Soltero Sergio, op. cit. (nota 3), p. 71.

1.2.1. Responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos.

A este respecto Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez plantea que: “ *La particular situación que presentan los trabajadores del Estado, los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades en favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.*”⁸

Lo mismo opina Gabino Fraga cuando afirma que: “*La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además una responsabilidad civil o penal*”⁹.

Considerando tales criterios, observamos que en nuestro orden jurídico vigente se contemplan diversos tipos de responsabilidades en las que puede incurrir un servidor público durante el desempeño del empleo, cargo o comisión que le ha sido encomendado, ya sea por la acción u omisión de conductas contrarias a lo establecido en las distintas normas que regulan su quehacer, a saber: responsabilidad política, responsabilidad penal, responsabilidad civil y responsabilidad administrativa.

Por lo que hace a las responsabilidades política, penal y civil, se hará una exposición breve acerca de su naturaleza y causas que las motivan y respecto de la responsabilidad administrativa, se realizará una exposición más completa, puesto

⁸ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Cuarta edición, Editorial Porrúa, México 2001, p.23.

⁹ Fraga Gabino, citado por Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, op. cit. (nota 8), p. 23.

que es el tipo de responsabilidad que nos interesa explorar y conocer mejor, atendiendo a los objetivos planteados en este trabajo de investigación.

1.2.1.1. Responsabilidad política.

Sobre este tipo de responsabilidad Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez nos dice que: *“En razón de las características de los sujetos del juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tiene atribuidas facultades de gobierno y de administración... Por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.”*¹⁰

Por su parte el artículo 109 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

“Artículo 109.- ...

I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas...”

En tanto que el artículo 110 de nuestra Carta Magna, precisa los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política y son los siguientes:

“Artículo 110.- *Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.*

¹⁰ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, op. cit. (nota 8) p.35.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.”

En lo que toca al Estado de México, es en los artículos 130 segundo párrafo y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, donde se previene que:

“Artículo 130.- ...

La Ley de Responsabilidades regulará sujetos, procedimientos y sanciones en la materia.”

“Artículo 131.- *Los diputados de la Legislatura del Estado, los magistrados y los integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo y el Procurador General de Justicia son responsables de los delitos graves del orden común que cometan durante su encargo y de los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones. El Gobernador lo será igualmente, pero durante el período de su ejercicio sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común y por delitos contra la seguridad del Estado.”*

Mientras que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios vigente en el Estado de México, en su artículo 5º dispone que:

“Artículo 5.- *Son sujetos de juicio político los servidores públicos que menciona el artículo 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.*

El Gobernador del Estado, durante el ejercicio de su cargo sólo será responsable por delitos graves del orden común y por delitos contra la soberanía del Estado, sin perjuicio de la responsabilidad política que se consigna en los términos del artículo 110 de la Constitución General de la República.”

y en el artículo 6º de la misma ley, se precisa en que casos procede el juicio político:

“Artículo 6.- Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales del Estado o de su buen despacho.”

En congruencia con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el artículo 7º de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, enumera cuales son las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y que son causas de juicio político, a saber:

- El ataque de las instituciones democráticas;
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y popular del Estado, así como a la organización política y administrativa de los Municipios;
- Las violaciones graves a las garantías individuales o sociales;
- El ataque a la libertad de sufragio;
- La usurpación de atribuciones;
- Cualquier infracción a la Constitución Local o a las leyes estatales cuando causen perjuicios graves al Estado, a uno o varios Municipios del mismo, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- Las violaciones graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública estatal y municipal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos.

De lo expuesto podemos inferir que, cuando un servidor público, en ejercicio de las funciones de gobierno y de dirección que tiene encomendadas, afecta intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos que le compete atender, incurre en responsabilidad política. En el caso de los funcionarios del Estado de México, además de las causas que contemplan la ley de responsabilidades local como motivo de responsabilidad política, también pueden incurrir en este tipo de responsabilidad por violaciones graves a disposiciones de la Constitución y Leyes Federales.

1.2.1.2. Responsabilidad Penal.

Este tipo de responsabilidad tiene sustento legal en el artículo 109 fracción II de la Constitución Federal, donde se determina que:

“Artículo 109....

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal;...”

Es decir, cuando un servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión lesiona los valores protegidos por la legislación penal vigente, incurre en responsabilidad penal y le serán aplicados los procedimientos y sanciones que contempla la normatividad en esa materia.

El Presidente de la República, durante el tiempo que dure su encargo, únicamente podrá ser acusado de traición a la patria y por delitos graves del orden común que se consideran como tal en el Código Penal. Ante la comisión de delitos por parte de servidores públicos federales que enumera el artículo 111 de la ley suprema, se requiere que la Cámara de Diputados decida previamente si procede o no, es decir, se hace necesaria una declaración de procedencia para retirarles el fuero constitucional, para que pueda ser juzgado por un tribunal penal.

De la misma forma se procederá tratándose de Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y Consejeros de la Judicatura de las entidades federativas, pero con la variable de que la declaración de procedencia será para que se informe a la legislatura local, con el objeto de que actúe como corresponda en ejercicio de sus atribuciones.

No se requerirá de declaración de procedencia de la cámara de diputados, cuando el servidor público que cuente con fuero constitucional, incurra en un delito durante el tiempo que este separado de su cargo por cualquier motivo.

Por su parte la Constitución Federal previene que las legislaturas, en el ámbito federal y local, determinarán los casos y circunstancias en que se deba sancionar penalmente a los servidores públicos por enriquecimiento ilícito, esto es, cuando durante el desempeño del cargo o con motivo del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten de manera significativa su patrimonio y cuya procedencia no puedan justificar, en cuyo caso además del decomiso, se les impondrán las penas que procedan.

Cabe señalar que en el Código Penal Federal se tipifican únicamente once delitos en los que puede incurrir un servidor público durante el desempeño de su encargo y son los siguientes:

1. Ejercicio indebido de servicio público,
2. Abuso de autoridad,
3. Coalición de servidores públicos,
4. Uso indebido de atribuciones y facultades,
5. Concusión,
6. Intimidación,
7. Ejercicio abusivo de funciones,
8. Tráfico de influencias,
9. Cohecho,
10. Peculado y
11. Enriquecimiento ilícito.

Por lo que toca al Estado de México, el Código Penal local tipifica también once delitos en que pueden incurrir un servidor público, que en su mayoría son los mismos que se contemplan en el ámbito federal y que ya han sido precisados, con la variable que en dicha entidad se incluyen los delitos de incumplimiento y abandono de funciones, delitos contra la hacienda pública, delitos contra la administración de justicia y delitos contra el proceso electoral, en lugar de los de uso indebido de atribuciones y facultades, intimidación y ejercicio abusivo de funciones.

En lo que se refiere a las sanciones por la comisión de algún delito, estas se aplicarán conforme a lo previsto en la legislación de esa materia y cuando se trate de delitos por cuya comisión el autor hubiese obtenido beneficios económicos o causado daños y perjuicios al patrimonio del estado, deberá tomarse en cuenta el monto del lucro obtenido y la necesidad de resarcir los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad por delitos cometidos por cualquier servidor público durante el ejercicio de su encargo, será exigible según los plazos de prescripción que se prevengan en la legislación penal, sin embargo nunca serán inferiores a tres años; esos plazos de prescripción se interrumpen y no corren, mientras el servidor público desempeñe algún cargo con fuero constitucional.

1.2.1.3. Responsabilidad Civil.

Esta clase de responsabilidad se genera cuando un servidor público, como consecuencia de la comisión de actos u omisiones durante el desempeño del encargo, causa un daño o perjuicio a un particular, susceptible de ser valuado en dinero y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil. El artículo 111, párrafo octavo de nuestra Carta Magna previene que, para demandar por la vía civil a un servidor público, no se requerirá declaración de procedencia o desafuero.

Este tipo de responsabilidad se sustenta en el principio de que nadie tiene derecho de dañar a otro, como tampoco nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa causa. Nuestra Constitución Federal establece en sus artículos 1, 12, 13 y 27 la igualdad de todo individuo ante la ley y garantiza la propiedad privada, de tal forma que cuando un servidor público cause un daño o perjuicio a un particular, incurre en responsabilidad civil en términos de los artículos 1910 y 1927 del Código Civil Federal que previenen:

“Artículo 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”

“Artículo 1927.- El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos”

De la interpretación del artículo 1927, se puede afirmar que el Estado es responsable de manera solidaria en el pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos, cuando los actos u omisiones cometidos por dichos servidores en ejercicio de las funciones que se les han encomendado, constituyan ilícitos dolosos y en todos los demás casos será subsidiaria, por lo cual podemos concluir que: la responsabilidad civil es directa del servidor público y únicamente se podrá hacer efectiva en contra del Estado, cuando el servidor público no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados. Sin embargo, cuando el Estado realiza el pago de los daños y perjuicios ocasionados por sus servidores públicos, tiene el derecho de repetir en contra de ellos para recuperar el pago, tal y como lo previene el numeral 1928 del mismo Código donde se establece que:

“Artículo 1928.- El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.”

Conforme a lo mencionado, podemos observar que la responsabilidad civil reviste cuatro características básicas: el sujeto, la acción u omisión, el daño y el nexo causal. En el caso del sujeto, este invariablemente deberá ser un servidor público y que el daño sea causado con motivo del ejercicio de las funciones que le han sido encomendadas, de lo contrario si el daño fue causado cuando el sujeto no estaba actuando como servidor público, la responsabilidad es exclusiva del sujeto sin que el Estado pueda ser responsable solidario o subsidiario y entonces se aplicaran las disposiciones del derecho común.

Por lo que hace a la acción u omisión, significa que el daño debe producirse como resultado de un conducta del servidor público, contraria a lo previsto en las normas que regulan su actuación o bien cuando esa conducta es omisa en la observancia de tales lineamientos. Así, tenemos que el daño es el elemento objetivo que genera la responsabilidad civil, pues si este no existe tampoco se puede generar este tipo de responsabilidad; el daño debe ser cierto, es decir, que existan evidencias de que ha sido causado y es personal, lo que implica que únicamente quien ha sufrido el daño puede reclamar su pago.

El daño puede ser moral o material; el primero consiste en la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. También se presumirá que existe daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas, tal y como se establece en el artículo 1916 primer párrafo del Código Civil Federal. En cuanto al daño material, el artículo 2108 del mismo ordenamiento previene que:

“Artículo 2108.- Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.”

De esta concepción del daño se infiere que, para que exista un daño material deben ocurrir dos circunstancias, que exista una pérdida o menoscabo en el patrimonio de quien haya sufrido el daño, lo que implica que puede ser susceptible de estimarse en dinero para su resarcimiento y la segunda circunstancia consiste en que el daño se haya ocasionado con motivo del incumplimiento de una obligación.

Por último, el nexo causal estriba en que el daño debe producirse como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público puesto que, en caso de generarse por causas distintas o si existen excluyentes de responsabilidad como la culpa inexcusable de la víctima, hechos de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor, no se produce.

1.2.1.4. Responsabilidad Administrativa.

Por lo que hace a este tipo de responsabilidad, empezaremos por comentar que nuestra Carta Magna en su artículo 109, fracción III establece que:

“Artículo 109.- ...

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones...”

Veamos ahora que, la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en concordancia con lo previsto en nuestra Constitución Federal, en su artículo 7º previene que:

“Artículo 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.”

En tanto que, en el Estado de México, su Constitución local dispone en el artículo 130 que la Ley de Responsabilidades regulará sujetos, procedimientos y sanciones en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Es el caso que el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios vigente en esa entidad, determina a lo largo de treinta y un fracciones, un código de conducta al que debe ajustarse la actuación de todo servidor público en el desempeño del empleo, cargo o comisión que le haya sido encomendado.

Tal código de conducta es congruente con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben regir todo quehacer público y que han quedado establecidos en nuestra Carta Magna; de tal forma que, cuando la actuación de un servidor público no se ajuste a tales principios y demás supuestos que se plantean en el mencionado artículo 42, podrá fincársele una responsabilidad

administrativa, tal y como se previene en el artículo 43 de esa misma Ley, donde se consigna que:

“Artículo 43.- Se incurre en responsabilidad administrativa disciplinaria, por el incumplimiento de cualesquiera de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de las sanciones que en esta ley se consignan, atendiendo a la naturaleza de la obligación que se transgreda.

La responsabilidad administrativa disciplinaria, tiene por objeto disciplinar y sancionar las conductas de los servidores públicos que infrinjan alguna de las disposiciones administrativas contenidas en el artículo anterior, con independencia de otra responsabilidad de cualquier naturaleza; inclusive de la responsabilidad administrativa resarcitoria.”

Del contenido de este artículo, observamos que la responsabilidad administrativa se genera cuando un servidor público realiza una conducta contraria a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados en el desempeño del empleo, cargo o comisión que le ha sido encomendado.

Esa conducta irregular puede consistir en un hacer o un no hacer u omisión, es decir, por cometer un acto de manera indebida o por omitir la realización de una conducta obligada, que sea contraria a tales principios. Asimismo, el objeto de la responsabilidad administrativa es el de disciplinar al servidor público que ha incurrido en ella, a través de una sanción administrativa, independientemente de las responsabilidades de otra naturaleza que le resulten con motivo de la misma conducta, es decir, un servidor público a partir de la comisión de una conducta irregular puede incurrir de manera simultánea en los distintos tipos de responsabilidad que en este capítulo se han expuesto.

No obstante que en el capítulo tercero se expone sobre las autoridades administrativas que en el Estado de México son competentes para fincar este tipo de responsabilidades, considero conveniente exponer de manera genérica, a que tipo de autoridad tanto en el ámbito Federal, como en dicha entidad y sus municipios, le

competente actualmente fincar tal responsabilidad; así tenemos que, en el ámbito Federal, compete a la Secretaría de la Función Pública y a las Contralorías internas de cada Secretaría, fincar este tipo de responsabilidad a través de un procedimiento que se inicia ya sea a petición de parte o de oficio.

En el primer caso, será por medio de queja o denuncia que presente cualquier ciudadano y procederá de oficio, cuando los órganos de control interno en ejercicio de sus atribuciones de vigilancia, auditoría o supervisión, detectan la comisión de conductas indebidas o ilícitas por parte de un servidor público.

En el Poder Ejecutivo del Estado de México, de conformidad con lo establecido en los artículos 47 y 52 de su respectiva Ley de Responsabilidades, le compete a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado y a los órganos de control interno de cada una de las dependencias, de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos del Gobierno de esa Entidad; determinar las responsabilidades administrativas en que puedan incurrir los servidores públicos adscritos a tales entidades.

En el Poder Judicial de esa misma entidad, de conformidad con su ley orgánica, le corresponde al Consejo de la Judicatura fincar este tipo de responsabilidades a los servidores públicos adscritos a este poder ya que, no obstante que en su estructura orgánica tiene contemplada una Contraloría interna, esta dependencia únicamente tiene atribuciones para recibir y tramitar las quejas o denuncias ante el mencionado Consejo.

Por lo que respecta al Poder Legislativo del Estado de México, conforme a su propia ley orgánica, fue creada una Contraloría interna que cuenta con atribuciones para fincar responsabilidades administrativas tanto a los servidores públicos adscritos a este poder, como a los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los distintos Municipios.

En lo que toca al ámbito Municipal de dicha entidad, corresponde a las Contralorías creadas en cada uno de los Municipios, fincar este tipo de responsabilidades a los servidores públicos adscritos a cada ellos; así como a los servidores públicos adscritos a sus organismo auxiliares.

De la forma como se finca la responsabilidad administrativa, se expondrá de manera minuciosa en el capítulo III; sin embargo, consideramos conveniente exponer en este apartado un breve semblanza. Es así que, una vez integrado el expediente con las evidencias suficientes, se cita al servidor público a su garantía de audiencia, con el objeto de que declare, ofrezca pruebas en su favor y alegue, por sí o por medio de defensor, lo que a su derecho convenga, respecto de las responsabilidades administrativas que se le atribuyen y una vez desahogada esta diligencia, la autoridad instructora emite una resolución en la que determina si el servidor público incurrió o no en alguna responsabilidad administrativa y de ser el caso, le impondrá las sanciones que contemplan los mencionados ordenamientos que van desde una amonestación o suspensión temporal del cargo, hasta la destitución del cargo o inclusive inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. En los casos en que se imponga una sanción económica, el monto debe ser suficiente para el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por el servidor público.

También incurre en responsabilidad administrativa, el servidor público que estando obligado a ello, no presente la manifestación de bienes en la forma y términos que establece la ley de la materia, en cuyo caso se puede hacer acreedor a una sanción pecuniaria que va de quince días hasta seis meses de su sueldo base presupuestal y en caso de reincidir en el incumplimiento de presentar la manifestación de bienes por alta, podrá ser separado de su cargo y en tratándose de la manifestación de bienes por baja, la Contraloría podrá investigar el patrimonio del servidor público y además de imponerle una sanción pecuniaria, podrá ser inhabilitado por un periodo de uno a seis años.

Puesto que el conocimiento de la responsabilidad administrativa es trascendente en los objetivos planteados en el presente trabajo de investigación, se profundizará aún más sobre ella en el curso de los capítulos II y III que preceden; sin embargo, hasta aquí podemos concluir que este tipo de responsabilidad se produce como una consecuencia jurídica de conductas -actos u omisiones- contrarias a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que realicen los servidores públicos en el desempeño de sus funciones y que en términos generales son sujetos de responsabilidad administrativa los funcionarios y empleados adscritos al gobierno federal, así como a los gobiernos estatales o municipales, de acuerdo con las correspondientes leyes de responsabilidades y en el ámbito de sus respectivas competencias.

1.3. El proceso y el procedimiento.

1.3.1. El proceso.

En el Diccionario Larousse se define al *proceso* como: “*del latín processum, desarrollo, evolución de las fases sucesivas de un fenómeno*”; asimismo, desde el punto de vista del derecho se conceptualiza al proceso como: “*Institución mediante la cual el estado cumple a través de sus órganos de justicia, su misión de defensa del orden jurisdiccional, otorgando a los individuos que elevan una pretensión a los tribunales, la oportunidad de satisfacerla*”.¹¹

Consideremos ahora, el criterio emitido por el Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de México, quienes sostienen que la palabra proceso proviene del latín *processus* y que esta a su vez viene de *pro* que significa para adelante y *cedere* que significa caminar o avanzar y que en el moderno procesalismo científico se completa con el nombre de *proceso jurisdiccional* al que se concibe como una heterocomposición al litigio, en la

¹¹ *Diccionario Larousse Multimedia Enciclopédico*, op. cit. (nota 1).

que un tercero denominado heterocomponedor es ajeno a los intereses de las partes en conflicto y es designado por el estado; el heterocomponedor es visto desde dos ángulos: el orgánico que se refiere al ejercicio judicial compuesto por un juzgado unitario o un tribunal colegiado que tiene competencia para conocer y resolver sobre los litigios incoados ante el y desde el punto de vista subjetivo tiene que ver con el funcionario sea este juez o magistrado que debe cumplir con los requisitos de ser público, nacional e imparcial. Respecto a las partes en el proceso, estas deben estar legitimadas y así tanto el juzgador como las partes y terceros en el proceso, deben sujetarse a una serie de formalidades procedimentales previstas en un ordenamiento legal, para llegar a la finalidad del proceso que es la solución coercitiva al litigio planteado.¹²

No menos importante y trascendente es la noción que sobre el proceso expone Cipriano Gómez Lara al que se refiere como: *“Conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo”*¹³; asimismo considera que dicho concepto es el resultado de una suma procesal que esquematiza mediante la siguiente formula:

$$\mathbf{A + J + a\ terceros = P}$$

Lo anterior significa que la **Acción**, mas la **Jurisdicción**, mas la **actividad de terceros**, da como resultado el **Proceso**.

Por su parte Miguel Acosta Romero nos dice del proceso lo siguiente: *“...es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración*

¹² Colegio de Profesores de Derecho Procesal, *Diccionarios Jurídicos Temáticos*, Volumen 4, “Derecho Procesal”, Universidad de Oxford, Segunda edición, México 2002, pp. 215-216.

¹³ Gómez Lara Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Novena edición, Oxford University Press, México 2002, p. 95.

de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia."¹⁴

Por lo que se refiere al concepto de proceso administrativo, consideramos adecuado citar por su sencillez y claridad, el que vierte Jesús González Pérez, quien lo define como *"el que tiene por objeto pretensiones fundadas en normas de derecho administrativo"*.¹⁵

Aunado a dicho concepto y considerando que el fin de un proceso administrativo es el de dirimir derechos subjetivos ante un órgano competente para suministrar justicia en esta materia, es prudente transcribir lo a este respecto señala Rafael I. Martínez Morales cuando sostiene que: *"Estamos en presencia de justicia administrativa, cuando un órgano administrativo resuelve un conflicto que implica a un derecho subjetivo"*.¹⁶

De lo anterior podemos resumir que: el proceso es el instrumento o institución de que se vale el Estado, para cumplir con uno de sus fines elementales y que es la satisfacción de pretensiones de justicia de sus habitantes, así como para mantener el orden social.

De igual forma, diremos que el proceso administrativo es variado, dependiendo de la ley en que se sustenta el derecho subjetivo de la pretensión, la materia y el tribunal ante el que se promueve, así tenemos que existe proceso administrativo ante los siguientes tribunales:

- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- Tribunal Agrario;
- Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial;

¹⁴ Acosta Romero Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, Tomo II, Editorial Porrúa, México 1999, p. 603.

¹⁵ González Pérez Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Segunda Edición, Madrid 1963, p. 118.

¹⁶ Martínez Morales Rafael I., *Derecho Administrativo 3er y 4º Cursos*; Oxford University Press, Tercera edición, México 2002, p. 415.

- Junta Federal de Conciliación y Arbitraje;
- Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de cada Entidad.

1.3.2. El Procedimiento.

En el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano encontramos un primer concepto de lo que significa *procedimiento*: “...Es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración... quedan incluidos en este concepto, los de producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa”.¹⁷

Por su parte Daniel Márquez Gómez nos dice que debemos entender por el vocablo procedimiento: “Con esta palabra se consideran tres situaciones diferentes. En primer lugar se alude a la acción y efecto de proceder; en segundo término, se dice que es el método o sistema que se sigue para hacer algo, y en tercer lugar se dice que es el conjunto de normas o trámites que se siguen para la actuación ante organismos civiles, administrativos, laborales, etcétera.”¹⁸

Volvemos a citar al Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, A. C., quienes consideran que el procedimiento judicial es una serie de actos formales, progresivos (tienen un avance hacia la meta de la solución procesal) con un triple orden: 1. Cronológico. son sucesivos en el tiempo: unos se realizan antes y otros se llevan a cabo después. No son simultáneos, no son coetáneos. 2. Lógico. El enlace deriva de que unos, los anteriores, son la causa de los que les siguen con ulterioridad, que resultan ser

¹⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit. (nota 5), p. 3045.

¹⁸ Márquez Gómez Daniel, Los Procedimientos Administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la Administración Pública; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera edición, UNAM, México 2003, p. 31.

efectos de los primeros. 3. Teleológico, es decir, existe una conjugación de finalidades del procedimiento (parte formal del proceso) y del todo, el proceso mismo, que significa la justa composición del litigio planteado”.¹⁹

Cipriano Gómez Lara considera al procedimiento como “...un conjunto de formas o maneras de actuar...” y puntualiza que: “... se refiere a la forma de actuar y, en ese sentido, hay muchos y variados procedimientos jurídicos; por ejemplo, los procedimientos administrativos, notariales, registrales, etc., en los procedimientos administrativos, encontramos las formas de actuación, las conductas por desarrollar en la actuación del particular frente al Estado, como en los casos de solicitar una licencia o permiso, pagar un impuesto o solicitar que se determine el monto de éste; o tramitar concesiones, registro de patentes y marcas, o cualquier tipo de peticiones reguladas.”. También sostiene que, si bien es evidente que el proceso es un conjunto de procedimientos, también es cierto que no todo procedimiento es necesariamente procesal y para responder a la pregunta de ¿cuando es procesal un procedimiento? afirma que: “...un procedimiento es procesal si se encuentra dentro del proceso y posee la nota o característica de proyectividad que identifica a los actos procesales. Por tanto, un procedimiento es procesal, cuando está eslabonado con otros, todos ellos ocurridos dentro del conjunto de actos configurativos del proceso, y que son actos provenientes de las partes, del órgano jurisdiccional y de los terceros ajenos a la relación sustancial, y los cuales se enfocan, o proyectan, hacia un acto final de aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para dirimirlo o resolverlo.”²⁰

Consideramos prudente citar aquí, la diferencia que existe entre *procedimiento administrativo* y *proceso administrativo* y que se refiere en el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, donde se señala que: “... corresponde a toda actividad del Estado un procedimiento, que es el cause legal obligatorio a seguir... en la doctrina, en las leyes y en la práctica judicial se habla de proceso, para significar el procedimiento

¹⁹ Colegio de Profesores de Derecho Procesal, op. cit. (nota 12), p. 210.

²⁰ Gómez Lara Cipriano, op. cit. (nota 13), p. 218.

que se sigue ante los tribunales por quienes desean obtener justicia en un litigio o controversia, cumpliéndose la función jurisdiccional... claramente se ve la diferencia que existe entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo. El primero es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa, en cambio el segundo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa...”²¹.

De lo anterior podemos aseverar que no se debe confundir los términos *proceso* y *procedimiento* puesto que, si bien es cierto que algunos autores utilizan ambos términos como sinónimos, en realidad son diferentes, tal y como nos lo hace ver Jesús González Pérez cuando comenta que: *“La mayoría de la doctrina procesal parte de la distinción entre proceso y procedimiento, afirmando que mientras que aquél es un concepto esencialmente teleológico, éste lo es de índole formal. El proceso es una institución jurídica de satisfacción de pretensiones, precisamente aquel sistema que confía la satisfacción de pretensiones a un órgano estatal instituido especialmente para ello, independiente y supraordenado a las partes. El procedimiento, por el contrario, es un concepto puramente formal: es la serie o sucesión de actos regulada por el Derecho. Por eso se ha podido afirmar que el procedimiento es al proceso como el acueducto al agua que por el mismo corre”*.²²

De igual forma, Jesús González Pérez, refiriéndose al concepto de procedimiento administrativo, manifiesta que: *“Cuando el estado legisla, juzga o administra lo hace a través de un procedimiento. El procedimiento administrativo será, por tanto, el cauce formal de la función administrativa. Cuando la administración pública ejerce una actividad para la realizar los fines a ella encomendados ha de hacerlo a través del procedimiento establecido al efecto”*.²³

²¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit. (nota 5), p. 3045.

²² González Pérez Jesús, op. cit. (nota 15), p. 49.

²³ González Pérez Jesús, *Procedimiento Administrativo Federal*, Editorial Porrúa, Segunda edición ampliada, México 1997, p. 1.

Por otra parte, veamos cual es la postura que sostiene Gabino Fraga respecto del procedimiento administrativo, quien afirma que: *“El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión al mismo tiempo que constituye una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales. Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo...”*²⁴

Es así que, lo expuesto en párrafos anteriores, nos lleva a concluir que: el procedimiento es el conducto formal de que se vale el Estado para realizar las distintas actividades que tiene encomendadas para la consecución de sus fines, es decir, tales actividades deben sujetarse invariablemente a las formalidades de un procedimiento previamente establecido en la ley, cuya finalidad puede ser la generación de un acto administrativo, la aprobación de una ley o la instrucción de un proceso.

1.4. El tribunal, la jurisdicción y la competencia.

1.4.1. El tribunal.

El concepto que de este vocablo aparece consignado en el Diccionario Larousse es el siguiente: *“Órgano del estado formado por uno o varios magistrados que juzgan conjuntamente”*.²⁵

Mientras que por su parte el Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, A. C. considera que en su acepción genérica significa:

²⁴ Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, 43ª edición, revisada y actualizada por Manuel Fraga, Editorial Porrúa, México 2003, pp. 254 y 255.

²⁵ *Diccionario Larousse Multimedia Enciclopédico*, op. cit. (nota 1).

“...lugar donde se administra justicia y específicamente tiene los siguientes significados:

- a) Tribunal como sinónimo de juzgado, lugar donde un juzgador imparte justicia. En este sentido se expresa el art. 255 del CPCDF, al referirse a quien se le dirige la demanda: “El tribunal ante el que se promueve”;*
- b) Tribunal colegiado, el formado por tres o más juzgadores, en contraposición del tribunal unipersonal. En el sistema mexicano se les denomina salas, en el fueron común; y en la justicia federal existen tribunales colegiados y tribunales unipersonales;*
- c) Tribunal como institución pública o poder judicial, el integrado por magistrados, jueces, auxiliares de justicia y empleados para el fueron común, y en este último también se incluye a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque asimismo hay tribunales atendiendo a la materia o especialidad, como administrativos, civiles, penales, de apelación, de lo contencioso administrativo, eclesiásticos, del trabajo (en nuestro sistemas juntas de conciliación), de ejecución, fiscales, etcétera.”²⁶*

Si bien el concepto de tribunal ha quedado claramente definido, consideramos conveniente citar a José Luis Vázquez Alfaro, quien respecto al tribunal administrativo, reflexiona que: *“Para distinguir a los tribunales administrativos stricto sensu de algunos organismos que poseen facultades cuasi-jurisdiccionales debemos añadir las notas de imparcialidad e independencia, propias de todo órgano jurisdiccional. De esta manera, si afirmamos que tribunal administrativo es todo órgano que goza de autonomía, debemos concluir que tribunal administrativo es todo organismo que, al margen de su adscripción formal dentro de la administración o del poder judicial, está dotado de autonomía y por tanto, puede resolver en forma imparcial y supra partes, una controversia o litigio de carácter administrativo...”²⁷*

²⁶ Colegio de Profesores de Derecho Procesal, op. cit. (nota 12), p. 261.

²⁷ Vázquez Alfaro José Luis, *Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Primera edición, México 1991, p. 28.

Conviene aquí, aunque de manera breve y genérica, hacer una exposición de los antecedentes históricos de los tribunales administrativos en nuestro país, que nos permita tener un panorama sobre la evolución de estos órganos.

El la época de la Nueva España, predominó un sistema judicialista, es decir, correspondía a los órganos judiciales –con una audiencia en la Ciudad de México y otra en Guadalajara- intervenir en la solución de controversias en materia administrativa. Esas audiencias conocían de las impugnaciones contra los fallos dictado por los virreyes, gobernadores, regidores y alcaldes. Fue en el año de 1786, cuando a través de la Real Ordenanza para el Establecimiento de la Instrucción de Intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, se creó la Junta Superior de Hacienda como supremo tribunal de Hacienda y en esta misma época existió un instrumento procesal denominado “amparo” utilizado para proteger los derechos de los gobernados contra actos de afectación provenientes de autoridades administrativas.²⁸

En 1812 a través de la *Constitución de Cádiz*, se instituyó un Consejo de Estado inspirado en el sistema francés, con jurisdicción en asuntos del gobierno de España y Nueva España, sin embargo no funcionó puesto que no se estableció el procedimiento ni la estructura de dicho Consejo. Con la Constitución Federal de 1824, se pretendió establecer un sistema de tribunales similar al del modelo norteamericano; esto es, que el Poder Judicial Federal residiría en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito, de modo que los conflictos administrativos se planteaban y resolvían ante los tribunales del Poder Judicial.²⁹

En 1853, con la expedición de la Ley Para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, se registra el primer intento de introducir un Consejo de Estado

²⁸ Vázquez Alfaro José Luis, op. cit. (nota 27), p. 125.

²⁹ Vázquez Alfaro José Luis, op. cit. (nota 27), p. 127, 129-130.

intuido del sistema francés, con una sección de lo contencioso administrativo integrada por cinco consejeros abogados, se separaron los ámbitos de competencia de las autoridades administrativas y judiciales y se prohibió a estas últimas intervenir en cuestiones contenciosas administrativas. Asimismo, con la expedición de la Ley Orgánica de los Jurados y Tribunales de Hacienda, se instituyeron juzgados especiales de Hacienda de primera instancia, sin embargo la Suprema Corte de Justicia continuaba siendo el órgano que revisaba las sentencias de aquellas instancias administrativas.³⁰

La Constitución Mexicana de 1857, en su artículo 97 ya se refiere a las competencias de los Tribunales de la Federación para conocer de controversias en materia administrativa, de donde podemos inferir que se atribuyó a los tribunales del Poder Judicial Federal el conocimiento de la jurisdicción administrativa. En el año de 1864, durante el segundo Imperio, se dio el segundo intento de imitar el sistema francés, al crearse un Consejo de Estado que, entre otras atribuciones, contaba con la de crear un tribunal de lo contencioso administrativo, por lo cual al año siguiente, en 1865, se expidió la Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su reglamento, mediante la cual se instituyó un tribunal de jurisdicción retenida y se prohibió al Poder Judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas. Sin embargo, a la caída del segundo imperio y hasta el año de 1936, los asuntos contenciosos administrativos, entre ellos los tributarios, eran resueltos por el Poder Judicial a través del juicio de amparo.³¹

Fue hasta 1937, con la entrada en vigor de la Ley de Justicia Fiscal, que fue creado el Tribunal Fiscal de la Federación, como un característico tribunal administrativo inspirado en el modelo francés y con ello se insertaron elementos del contencioso administrativo utilizado en el continente europeo, puesto que se trataba de un tribunal ubicado en el Poder Judicial, con atribuciones para resolver controversias administrativas, especializado en materia fiscal y se trataba de un

³⁰ Vázquez Alfaro José Luis, op. cit. (nota 27), pp. 134-135.

³¹ Vázquez Alfaro José Luis, op. cit. (nota 27), pp. 136, 138-139.

tribunal administrativo de justicia delegada, fue diseñado para funcionar como un órgano colegiado; su procedimiento era de tipo sumario, uniinstancial y contra sus resoluciones no se contemplaba ningún recurso, solo procedía el juicio de amparo.³²

Con la reforma al artículo 104, fracción primera de la Constitución Federal en el año de 1946, se dio sustento constitucional a los tribunales administrativos, dotándolos de plena autonomía para dictar sus fallos. Posteriormente en el año de 1967 se promulgó una nueva reforma al artículo 104 constitucional, donde se facultó de manera expresa al legislador federal, para crear tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía, para dirimir controversias entre particulares y la administración pública federal, es así como en 1971 se crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como el primer órgano de jurisdicción administrativa con competencia genérica y con facultades imperativas para imponer el cumplimiento de sus decisiones. Posteriormente, en marzo de 1987, se reformaron los artículos 17, 46 y 116 fracción IV de la Constitución Federal y fue a través de este último, donde se establecieron las bases constitucionales para que las Constituciones y leyes de los Estados, instituyesen Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y para dirimir controversias entre particulares y la administración pública estatal.³³

En el Estado de México, como primer antecedente aparece el Tribunal Fiscal del Estado de México creado por una ley promulgada en diciembre de 1958. Posteriormente en enero de 1987, con la entrada en vigor de la *Ley de Justicia Administrativa*, se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, como el mas avanzado en su tipo, encargado de impartir justicia en materia administrativa en todo el territorio de la entidad, puesto que no nada mas se le dotó de autonomía para dictar sus fallos, sino como órgano independiente de los Poderes Ejecutivo y Judicial locales, con jurisdicción plena e imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones y se implantó el cargo de “asesor comisionado” por medio

³² Vázquez Alfaro José Luis, op. cit. (nota 27), pp. 145-146.

³³ Vázquez Alfaro José Luis, op. cit. (nota 27), pp. 147, 149-150, 153.

del cual se da asistencia legal a los particulares en la tramitación del juicio y recursos ante ese tribunal.³⁴

1.4.2. La jurisdicción.

En el Diccionario Larousse, desde el punto de vista del derecho, se establecen dos concepciones: en la primera refiere que se trata de un “conjunto de atribuciones que corresponden en materia judicial a un órgano en un territorio determinado” y en la segunda expresa que es el “territorio en que un juez o tribunal ejercen sus funciones”.³⁵

Sobre este concepto Daniel Márquez Gómez puntualiza que: “... *En el derecho romano se le consideró como la capacidad que devenía del imperio del magistrado para decir el derecho. En la actualidad la doctrina procesalista entiende a la jurisdicción como una función soberana estatal, que se surte en una serie de actos cuyo propósito fundamental consiste en aplicar una norma de carácter general a un caso particular, en el que subyace un conflicto, para solucionarlo o dirimirlo... Un aspecto importante de la idea de jurisdicción es su relación con el control... el poder de soberanía que corresponde al Estado, que le otorgan los depositarios originarios de la misma, lo llevan a realizar una serie de funciones, entre ellas, la de mantener el orden jurídico a través de la jurisdicción. En este sentido, jurisdicción y control jurídico son términos correlativos. Cada vez que el juzgador, el legislador o la autoridad administrativa aplica la ley al caso concreto para solucionarlo o dirimirlo, por un lado realizan una actividad que les asigna el orden jurídico, pero por el otro, al mantener el orden jurídico, esto es, al arbitrar las controversias por medio del derecho, realizan un acto de control.*”³⁶

Veamos ahora que nos dice sobre este concepto Adolfo J. Treviño Garza: “*El término proviene del latín *jurisdictio-nis*, que significa literalmente “acción de decidir o*

³⁴ Vázquez Alfaro José Luis, op. cit. (nota 27), pp. 199, 204, 208.

³⁵ *Diccionario Larousse Multimedia Enciclopédico*, op. cit. (nota 1).

³⁶ Márquez Gómez Daniel, op. cit. (nota 18), pp. 38, 39.

indicar el derecho” y señala que la jurisdicción puede ser: “a) DE AUTORIDAD. Conjunto de poderes constitutivos de autoridad, de que se hayan investidos ciertos órganos del poder público; b) TERRITORIAL, EN SENTIDO ESPACIAL. Ámbito general del país, de sus aguas adyacentes o de su espacio aéreo así como de cada una de las circunscripciones territoriales, en las cuales ejerce sus funciones en órgano del poder público; c) EN SENTIDO MATERIAL. Que es la competencia “ratione materie” de determinados órganos del poder judicial; d) EN SENTIDO DE COMPETENCIA. Esta es una acepción errónea que se usa con frecuencia para referirse a la competencia del juez; e) EN EL SENTIDO DE JURISDICCIÓN LIMITADA. Es la que se refiere en concreto a una causa, o a un caso particular, o a un determinado aspecto, o a un punto de una o de otro.”³⁷

Acudamos de nueva cuenta a la opinión de Cipriano Gómez Lara, quien conceptualiza a la jurisdicción como: *“Una función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.”*; de igual forma considera que la jurisdicción está comprendida dentro del proceso, por lo cual no puede haber proceso sin jurisdicción y que la culminación de ésta es la sentencia.³⁸

Por su parte el Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, A. C., definen a la jurisdicción como: *“...una función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo”*³⁹. Asimismo afirman que conforme a la doctrina, podemos distinguir diferentes tipos o clases de jurisdicción, a saber:

³⁷ Treviño Garza Adolfo J., *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, Primera edición, Editorial Porrúa, México 1997, p. 122.

³⁸ Gómez Lara Cipriano, op. cit. (nota 13), p. 87.

³⁹ Colegio de Profesores de Derecho Procesal, op. cit. (nota 12), p. 150.

- Común especial y extraordinaria;
- Civil, penal, contencioso-administrativa, comercial, laboral, etcétera;
- Voluntaria y contenciosa;
- Retenida y delegada;
- Propia, delegada arbitral, forzosa y prorrogada;
- Acumulativa o preventiva y privativa;
- Concurrente;
- Secular y eclesiástica

De la anterior clasificación, únicamente se hará una breve y sustancial semblanza de lo que implica la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción retenida y delegada, porque consideramos que estos tipos de jurisdicción trascienden al logro de los objetivos planteados en este trabajo de investigación.

Así tenemos que, la jurisdicción contenciosa-administrativa en realidad se trata de una jurisdicción especial o especializada y se guía por el contenido del proceso y no por el proceso mismo, es decir, se refiere mas a la naturaleza del conflicto o litigio y que, sustentado en el criterio de la división del trabajo, se genera una distribución de funciones, de competencias; es así que existen tribunales especializados como es el caso de los tribunales administrativos en los que se ventilan y resuelven conflictos de naturaleza administrativa.

Por lo que hace a la jurisdicción retenida y delegada, solo se trata de un referente histórico de los Estados Monárquicos, donde los actos de autoridad se realizaban a nombre del soberano. Es así que la jurisdicción retenida era aquella que desempeñaba de modo directo el soberano y la jurisdicción delegada era aquella que los titulares de los órganos de autoridad y los jueces ejercían por delegación del soberano, de tal forma que las sentencias se iniciaban con frases casi sacramentales y se invocaba el nombre y los títulos del soberano.

En lo que concierne al derecho administrativo, existe un amplio margen de atribuciones retenidas y delegadas, sobre todo en un sistema presidencialista como sucede en nuestro país donde el poder se concentra en una sola persona, sin embargo, debemos decir que desde la revolución francesa ha ido disminuyendo la idea de funciones retenidas y delegadas, en la medida que en la ley es donde se establecen y distribuyen tales funciones por lo que, en la actualidad podemos decir que los tribunales administrativos, como es el caso de la mayoría de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en nuestro país, no ejercen una jurisdicción delegada sino que se trata de tribunales con plena jurisdicción como lo sostiene Adolfo J. Treviño Garza cuando afirma que: *“...en la medida en que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo tengan facultades de anulación y además puedan fijar el sentido de la resolución que deba pronunciar la autoridad demandada, así como aplicar los medios de apremio para ejecutarlas, estamos en presencia de tribunales de plena jurisdicción que pueden no solo anular o declarar la invalidez de alguna resolución, sino también tienen imperio para ejecutar sus determinaciones judiciales y por eso la Suprema Corte de Justicia los ha llamado de jurisdicción mixta, porque anula resoluciones y actos administrativos y además tienen facultades para ejecutar sus sentencias.”*⁴⁰

Criterio con el que coincidimos puesto que, la jurisdicción mixta que ejercen dichos tribunales, está sustentada en el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una ejecutoria publicada el 13 de marzo de 1990, en el Amparo Directo N° 123/90 y dictada con relación al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuyo texto se transcribe a continuación:

“TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL SE CREÓ CON UNA JURISDICCIÓN MIXTA Y NO SIMPLEMENTE COMO UN TRIBUNAL DE MERA ANULACIÓN. En el orden de lo contencioso administrativo se plantea en la doctrina una dualidad de sistemas, el de mera anulación y el de plena jurisdicción. Las diferencias existentes entre ellos han sido puntualizadas por este Tribunal en la Tesis (pendiente de publicación) que lleva por título “Contencioso Administrativo de plena jurisdicción y contencioso administrativo de mera

⁴⁰ Treviño Garza Adolfo J., op. cit. (nota 37), p. 128.

anulación. Sus Diferencias” (Revisión 173/88. Manuel Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Campuzano Gallegos). Tomando en consideración los elementos característicos de esos sistemas y la historia legislativa de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se concluye que en su regulación no se adoptó ninguno de los dos sistemas referidos, en sus formas puras, sino que se recogieron elementos de uno y otro, dando paso así a una jurisdicción mixta.”

Por último, respecto a las características que distinguen al acto jurisdiccional, podemos señalar las siguientes:

- Es concreto, particular, personal y de mera aplicación;
- Necesita excitarse o provocarse por el gobernado;
- Da nacimiento a una relación triangular entre el Estado y los litigantes, y
- Está destinado siempre a dirimir o resolver un litigio.

1.4.3. La competencia.

Por principio de cuentas diremos que, en el primer párrafo del artículo 16 de nuestra Carta Magna, se conceptualiza a la competencia como una cualidad que debe reunir cualquier autoridad, sea esta del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial; para poder generar un acto de molestia dirigido a un gobernado; así tenemos que en su párrafo primero, dicho numeral previene que:

“Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente...”

De forma tal que, el atributo de competencia con que debe contar toda autoridad, mas que un simple concepto se trata de una garantía de seguridad jurídica otorgada a favor de todos los ciudadanos de nuestro país.

Por lo anterior, consideramos de suma importancia definir adecuadamente el concepto de competencia, puesto que suele confundirse la competencia con la jurisdicción, es así que en empezaremos por señalar que en el Diccionario Larousse,

desde una concepción del derecho, se define a la competencia como: “*Conjunto de funciones atribuidas por un ordenamiento a un órgano de una persona jurídica de la administración del estado*”.⁴¹

Al respecto Daniel Márquez Gómez refiere que: “*La palabra competencia tiene diversos significados. Por un lado, se refiere a la oposición y rivalidad que se da entre seres vivos para el logro de un mismo objetivo; se relaciona con el hecho de que a alguna persona le corresponde hacer algo o actuar en determinado asunto; también, con esta palabra se identifica a la capacidad de alguien o algo para realizar una tarea con eficacia. Los latinos la llamaban de varias formas; así, hablaban de contentio; aemulatio; competitio, -onis; certamen, -inis, y jurisdictio; para referirse a la competencia como el campo o esfera de actuación dentro del cual cierto órgano de autoridad con atribuciones de jurisdicción puede ejercer sus funciones.*”⁴²

Por su parte Cipriano Gómez Lara sostiene que: “*...la competencia puede definirse como el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones*”.⁴³

Por lo que se refiere a la competencia jurisdiccional, que es la que nos interesa para la consecución de los fines planteados en este trabajo de investigación, consideramos conveniente citar la definición emitida por De Pina Vara Rafael y Castillo Larrañaga José quienes afirman que: “*La competencia es, en realidad la medida del poder o facultad otorgado a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto*”.⁴⁴

Es necesario dejar claro que competencia y jurisdicción no son sinónimos, no obstante la inseparable relación que tienen entre sí ambos conceptos, puesto que como ya ha quedado expuesto en párrafos anteriores de este capítulo, la jurisdicción

⁴¹ *Diccionario Larousse Multimedia Enciclopédico*, op. cit. (nota 1).

⁴² Márquez Gómez Daniel, op. cit. (nota 18), p. 39.

⁴³ Gómez Lara Cipriano, op. cit. (nota 13), p. 127.

⁴⁴ De Pina Rafael y Castillo Larrañaga José, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Octava edición, Editorial Porrúa, México 1969, p. 68.

es una función soberana del Estado y la competencia es el límite de esa esa función, es decir, es el ámbito donde tiene validez tal función.

Asimismo, conforme a la doctrina, es posible distinguir dos tipos de competencia, la objetiva y la subjetiva. Nos referiremos únicamente a la objetiva por ser la que se refiere al órgano jurisdiccional y no a la persona que ejerce esa función.

A continuación referimos los cuatro criterios mas usuales que determinan la competencia objetiva, tales criterios son: la materia; el grado; el territorio y la cuantía del asunto.

Competencia por materia. Surge como una necesidad de la división del trabajo y tiende a la especialización de los órganos encargados de dirimir o solucionar una controversia, tomando en cuenta las normas jurídicas sustantivas que se aplican; así tenemos tribunales con competencia en materia civil, penal, administrativa, agraria, etcétera.

Competencia por grado. Se refiere a las diversas instancias de un proceso y conlleva la división jerárquica de los órganos encargados de la función jurisdiccional. La primera instancia se lleva a cabo ante jueces de primer grado y la segunda instancia se realiza ante jueces de apelación o de segundo grado y como última y tercer instancia están los tribunales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Competencia por territorio. En este criterio se considera el territorio donde ejercerán su competencia los órganos jurisdiccionales, e implica una división geográfica del trabajo que a su vez, está condicionada por factores de tipo demográfico, geográfico, económico y social. Considerando que conforme a la Constitución Federal nuestro territorio nacional se divide básicamente en municipios; tanto en el Poder Judicial Federal como en los poderes judiciales de cada entidad, se conforman territorios a partir de unir varios municipios cuyos nombres se precisan en

las respectivas leyes orgánicas de esos poderes; a esos territorios se les denominan partidos judiciales, fracciones judiciales o distritos judiciales.

En el caso de los tribunales administrativos, como el Contencioso Administrativo del Estado de México, también se parte de la división territorial de los municipios como referencia y se precisan los nombres de los municipios donde ejercerá su competencia cada una de sus Salas Regionales.

Competencia por cuantía. Para establecerla se contempla el monto económico de cada asunto; en los de poca cuantía por lo regular se buscan soluciones sencillas, que no impliquen formalidades rígidas ni complicadas y a menudo el juez actúa como amigable componedor y aplica la equidad entre las partes. A tales tribunales se les conoce como juzgados menores, juzgados municipales o juzgados de paz. Para determinar el monto, se contempla la suma anual de una prestación periódica, un ejemplo de ello es el Distrito Federal, donde toda controversia que no exceda de ciento ochenta y dos veces el salario mínimo diario general vigente, se resolverá ante los juzgados de paz, de lo contrario, si excede ese monto, se deberá someter a la competencia de un juzgado de primera instancia.

1.5. El acto administrativo.

El objeto de incluir este concepto, se debe a que, como ya se mencionó en el apartado correspondiente a la clasificación de los servidores públicos, no todos ellos generan actos administrativos puesto que, únicamente los funcionarios son quienes cuentan con atribuciones por ministerio de ley o delegadas, para producir tales actos; de tal suerte que, cuando un funcionario público realiza de manera indebida un acto administrativo, ya sea por simple negligencia o de manera dolosa al no cumplir con las formalidades y requisitos de validez establecidos en la ley de la materia, independientemente de la consecuente nulidad jurídica del acto que es materia de los tribunales contenciosos administrativos ya instituidos, esa misma conducta dará lugar a que se le pueda fincar una responsabilidad administrativa, por lo que

consideramos necesario realizar un semblanza breve pero sustancial del acto administrativo, para tener una concepción clara de lo que es, sus características, elementos, requisitos, clasificación y modos de extinción.

Sobre este concepto, citemos la definición que expone Andrés Serra Rojas, quien afirma que:

“El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.”⁴⁵

Por otra parte, existen diversos criterios que intentan definir el acto administrativo, sin embargo esos criterios se pueden separar en dos grupos, los elaborados con un criterio orgánico y los planteados con un criterio material.

Utilizando un criterio orgánico, también llamado subjetivo o formal, podemos entender como acto administrativo a aquel que es realizado por un órgano administrativo del poder público, es decir, solo los órganos administrativos pueden producir actos administrativos, lo que equivale a decir que los órganos judiciales y legislativo no podrían hacerlo, lo cual es rechazado por la mayor parte de la doctrina.

Desde el punto de vista material, también llamado objetivo o sustancial, el acto administrativo es aquel cuya naturaleza es administrativa, con independencia del órgano que lo emite, por lo que todos los órganos de los distintos poderes del estado producen actos administrativos, de tal forma que:

- El acto administrativo lo pueden realizar no solo los órganos administrativos sino también los legislativos y los jurisdiccionales.

⁴⁵ Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo Primer Curso*, Décima sexta edición, Editorial Porrúa, México 1994, p. 230.

- El acto legislativo lo pueden realizar no solo los órganos legislativos sino también los administrativos y los jurisdiccionales.
- El acto jurisdiccional lo pueden realizar no solo los órganos jurisdiccionales sino también los legislativos y los administrativos.
- En consecuencia, los órganos administrativos no realizan solo actos administrativos sino, además, actos legislativos y jurisdiccionales.

En sentido amplio el acto administrativo es aquel que se realiza en ejercicio de la función administrativa y que produce efectos jurídicos sin embargo, en sentido restringido, el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de su función administrativa, que produce efectos jurídicos directos en la esfera de un gobernado específico, es decir, crea, modifica o extingue derechos y obligaciones a favor o a cargo de un sujeto individual concreto o determina las condiciones para la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones para cada caso delimitado.

1.5.1. Características, elementos y requisitos.

Las principales características del acto administrativo son: la presunción de legitimidad, lo que significa que todo acto administrativo se presume válido porque se produce en apego a la normatividad vigente que regula la función administrativa de la autoridad que lo produce.

La ejecutoriedad, consiste en que el acto administrativo es obligatorio o exigible y por lo tanto debe cumplirse, lo que implica que la autoridad pueda utilizar medios coactivos para que se cumpla aún cuando se oponga el gobernado, utilizando para ello sanciones de carácter económico o el uso de la fuerza pública.

La estabilidad, que se refiere al carácter irrevocable del acto, siempre que concurren los siguientes requisitos:

- Que se trate de un acto administrativo unilateral.
- Que sea individual es decir, que no sea general.
- Que declare derechos subjetivos.
- Que haya sido notificado al interesado.
- Que sea regular, o sea, que reúna las condiciones esenciales de validez.
- Que no haya una ley de orden público que autorice su revocación.

La impugnabilidad, que se refiere a la posibilidad que tiene el interesado de defenderse del acto, bien a través de un procedimiento administrativo de inconformidad o a través de un proceso judicial.

Por lo que hace a sus elementos y requisitos, aunque los doctrinarios no han logrado unificar criterios sobre los elementos esenciales del acto administrativo, coincidimos con el criterio que expone Gabino Fraga en el sentido de que: *“Los elementos que constituyen el acto jurídico administrativo son: a) el sujeto; b) la voluntad; c) el objeto; d) el motivo; e) el fin y f) la forma.”*⁴⁶

El *sujeto activo* es la autoridad que emite el acto y el sujeto pasivo es el gobernado o particular a quien le afecta el acto administrativo.

La *voluntad* corresponde al órgano emisor del acto, la cual se debe expresar por escrito de forma tal que el particular, a quien esta dirigido el acto de administrativo, pueda cumplir con las obligaciones que el acto le impone, además de que la voluntad implica que deba ser espontánea y libre, no estar viciada por error, dolo, violencia u otra causa; que la autoridad tenga facultades para emitir el acto y lo haga en los términos previsto en la ley.

El *objeto* debe ser lícito, cierto, determinado, razonable, moral, física y jurídicamente posible puesto que es la materia o contenido del acto, lo que significa

⁴⁶ Fraga Gabino, op. cit. (nota 24), p. 267.

que el acto sea real y objetivamente posible dentro de la esfera de competencia de la autoridad.

El *motivo* se refiere al conjunto de hechos y circunstancias que la autoridad emisora del acto administrativo, ha tomado en cuenta para determinar el sentido de su voluntad.

El *fin* es el propósito que la autoridad pretende conseguir con la realización del acto administrativo, al producir efectos jurídicos que de manera unilateral crea e impone.

La *forma* se refiere a que la autoridad emisora del acto debe cumplir con un requisito de solemnidad y de existencia, como lo es externar su voluntad por escrito y estampar su firma autógrafa en el documento en que conste el acto.

De conformidad con lo establecido por los artículos 3° de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y 1.8 del Código Administrativo vigente en el Estado de México, los elementos y requisitos de validez del acto administrativo, son los siguientes:

- Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar y previsto por la ley;
- Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

- Estar fundado y motivado;
- Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en la ley respectiva;
- Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- Mencionar el órgano del cual emana;
- Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- Guardar congruencia en su contenido y, en su caso, con lo solicitado;
- Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- Tratándose de actos administrativos que deban notificarse, deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

1.5.2. Clasificación.

Aunque existen diversas clasificaciones, únicamente referiremos las mas destacadas, atendiendo a los criterios de su esfera de aplicación, de la finalidad que persiguen, de su contenido y efectos que producen y de su relación con la ley.

Por su esfera de aplicación, puede ser interno o externo, entendemos por el primero a aquel acto administrativo que produce efectos en el interior de la administración pública, como sucede cuando se asignan actividades y horarios para cada servidor público y es externo cuando trasciende la administración pública y

produce efectos jurídicos que afectan la esfera del gobernado, como acontece cuando se otorga una licencia de conducir o de construcción.

Atendiendo a su finalidad, el acto administrativo puede ser preliminar o de instrucción, decisorio o de resolución y de ejecución. El preliminar o de instrucción es aquel que prepara las condiciones para realizar otro posterior decisorio o resolutivo, como lo es el citatorio para que el gobernado ejerza su derecho de garantía de audiencia en la resolución de un asunto. El acto decisorio o resolutivo, se refiere a aquel que crea, ratifica, modifica o extingue derechos y obligaciones a cargo o a favor del gobernado, como por ejemplo, la imposición de una sanción o otorgamiento de una concesión. Por último el acto administrativo de ejecución, es aquel que tiene como finalidad el cumplimiento de lo determinado en el acto decisorio o resolutivo.

Desde el punto de vista de su contenido y efectos, los actos administrativos se pueden clasificar en actos destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares, los destinados a restringir esa esfera jurídica y los que se limitan a hacer constar un estado de derecho o de hecho.

Entre los que amplían la esfera jurídica, se encuentran los actos de aprobación, condonación, admisión, concesión, permisos, licencias y autorizaciones. Dentro de los que restringen, encontramos las sanciones, las órdenes, la expropiación que deben perseguir siempre un beneficio de interés general y como actos que certifican o hacen constar situaciones de hecho o de derecho, tenemos entre otros, la constancia de no antecedentes penales, los certificados de estudios, el certificado de libertad de gravámenes.

Por su relación con la ley, los actos administrativos se clasifican en actos discrecionales o actos reglamentados; los primeros son generados en un amplio margen de subjetividad y libertad de la actuación de la autoridad prevista en la ley y los segundos, son aquellos que se emiten en estricto apego a lo que de manera

precisa establecen los ordenamientos legales que regulan la actuación de la autoridad que los emite.

1.5.3. Extinción.

En la doctrina se establece que se debe distinguir entre extinción del acto administrativo y la cesación de sus efectos; esto es, que la extinción del acto administrativo se produce por causas que no siempre son deseadas por la autoridad sino que deviene de hechos o circunstancias que surgen posterior a su emisión; en cambio un acto administrativo cesa en sus efectos, cuando se ha conseguido el fin para el que fue creado o termina su vigencia, lo que implica que el acto existió legalmente.

Por lo que hace a la legislación vigente en el Estado de México, es en el artículo 1.15 del Código Administrativo de esa entidad, donde se contemplan las causas de extinción del acto administrativo, a saber:

- I. El cumplimiento de su objeto, motivo o fin;*
- II. La falta de realización de la condición suspensiva dentro del plazo señalado para tal efecto;*
- III. La realización de la condición resolutoria o la llegada del término perentorio;*
- IV. La renuncia del interesado, cuando los efectos jurídicos del acto administrativo sean del interés exclusivo de éste, y no se cause perjuicio al interés público;*
- V. La declaración de invalidez;*
- VI. La revocación;*
- VII. El rescate;*
- VIII. La conclusión de su vigencia;*
- IX. Las demás que se establezcan en las disposiciones aplicables.*

De lo anterior podemos advertir que un acto se extingue, por cumplimiento de su objeto o finalidad, es decir, cuando deja de existir el motivo o razón por el cual fue expedido, verbigracia, la licencia de construcción deja de tener efectos, cuando se ha concluido la obra y se da el aviso de terminación de la misma.

También se extingue el acto administrativo por expiración del plazo establecido para su vigencia en el mismo documento en que consta el acto, como por ejemplo, un permiso provisional que se otorgue a una persona para vender productos en determinada época del año.

Asimismo, se extingue por no cumplirse una condición o término suspensivo, puesto que su perfeccionamiento depende de que suceda una condición específica que no llegó a producirse dentro del plazo de tiempo previamente determinado en el propio acto en gestación, por ejemplo, cuando se condiciona al particular a cumplir con una fianza dentro de un plazo, para el otorgamiento de la suspensión del acto fiscal reclamado.

Otra forma de extinción se da cuando sucede una condición resolutoria, lo que significa que la vigencia del acto administrativo está supeditada a que no se produzca tal condición resolutoria, como por ejemplo, cuando se otorga una beca a un alumno, cuya condición resolutoria consiste en que el alumno no debe obtener una calificación promedio inferior a 8.5 de lo contrario, se cancela automáticamente la beca.

Por renuncia del interesado a quien beneficia exclusivamente el acto administrativo, este se extingue, siempre y cuando no se cause perjuicio al interés público.

Una causa más de extinción del acto administrativo es la revocación esto es, que una resolución de un órgano del poder público, en ejercicio de sus atribuciones, anula o desaparece total o parcialmente otro acto administrativo anterior por motivos

de legalidad o de interés público, esto sucede cuando se promueve ante la autoridad superior, el recurso de revisión o inconformidad de una sentencia dictada por un autoridad inferior.

Finalmente diremos que un acto administrativo se extingue cuando ha sido declarada su invalidez por un tribunal competente, como en el caso del Estado de México lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

CAPITULO II

MARCO JURÍDICO VIGENTE DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1. Legislación Federal.

En este capítulo, se hará un breve análisis de las distintas normas y jurisprudencias vigentes tanto en el ámbito Federal como en el Estado de México, donde se determinan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como el procedimiento para fincarlas, con el objeto de exponer un panorama del marco jurídico que regula este tipo de responsabilidades.

2.1.1. Análisis de las partes sustanciales de los artículos 108, 109, 113 y 114 del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde la Constitución Federal de 1824 hasta la de 1917, no se legisló sobre las responsabilidades administrativas en que podía incurrir un servidor público durante el ejercicio de sus funciones, puesto que en todos los casos se refirieron únicamente a las responsabilidades de tipo penal y político en que podían incurrir los servidores públicos federales, los del Distrito Federal, así como los Gobernadores y Diputados de los Estados. Fue hasta el mes de enero del año de 1983, cuando entró en vigor la reforma a nuestra Constitución Federal, para incluir dentro del Título Cuarto “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, el de la responsabilidad administrativa, el procedimiento para fincarla, los sujetos y las sanciones aplicables; es así que el texto del artículo 108 quedó redactado en la siguiente forma:

“Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración

Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”

De lo asentado en este numeral se desprende que: son servidores públicos, los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del distrito Federal; los funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, en el Distrito Federal y en el Instituto Federal Electoral, quienes responderá de los actos u omisiones en que incurra durante el desempeño de sus funciones.

Por lo que respecta al Presidente de la República, previene que éste, durante el tiempo que dure en el cargo, únicamente podrá ser acusado de traición a la patria y por la comisión de delitos graves del orden común, es decir, se le excluye como sujeto de responsabilidad administrativa.

De igual forma determina que los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales; es decir, los servidores públicos

de las entidades federativas, además de las responsabilidades que les imponen las leyes locales, deberán responder por los actos u omisiones que impliquen una violación a disposiciones de carácter federal.

Por último, dispone que en las Constituciones de los Estados, se deberá precisar quienes serán considerados como servidores públicos para efectos de las responsabilidades en que puedan incurrir en el desempeño de sus funciones, con lo cual, atendiendo al pacto federal, se consideró que cada entidad en ejercicio de su soberanía, podrá legislar en esta materia.

En su parte sustancial, el Artículo 109 de nuestra Carta Magna consigna que:

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

...

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

...

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.”

En este dispositivo se establece que, tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales, son los órganos encargados de expedir las leyes de responsabilidades y demás normas necesarias para sancionar a los servidores públicos que incurran en algunos de los tipos de responsabilidad que se contemplan en el referido Capítulo, y por lo que hace a la responsabilidad administrativa previene

que el servidor público será sancionado cuando sus actos u omisiones, sean contrarios a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Asimismo, establece que los procedimientos para fincar los distintos tipos de responsabilidades (penal, civil, administrativa y política), se desarrollaran de manera autónoma, lo que implica que las autoridades competentes para fincar tales responsabilidades, conocerán y emitirán sus resoluciones de manera independiente; sin embargo, no podrán imponerse dos veces, sanciones de la misma naturaleza por una sola conducta.

Por último, establece para todo ciudadano el derecho a formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de algún servidor público.

Por su parte el artículo 113 Constitucional, en materia de responsabilidades administrativas previene que:

“Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

En este artículo se reitera que las leyes reglamentarias que emitan las legislaturas locales y el Congreso de la Unión, determinaran las obligaciones

específicas de los servidores públicos, que se regirán por los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus cargos.

Asimismo previene que, en las leyes de responsabilidades, se establecerán los procedimientos y autoridades competentes para fincar las responsabilidades administrativas y las sanciones a que se harán acreedores los infractores y contempla como sanciones por responsabilidad administrativa las siguientes: suspensión, destitución, inhabilitación y sanciones económicas cuyo monto deberá ser suficiente para resarcir los daños y perjuicios patrimoniales causados por el servidor público con motivo de sus actos u omisiones, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Dispone también que el Estado tendrá responsabilidad objetiva y directa, por los daños que cause a los particulares, sin embargo para que estos reclamen una indemnización, deberán sujetarse a las bases, límites y procedimientos que establezcan la leyes y es el caso que nuestra legislación vigente sobre este aspecto, en realidad establece una responsabilidad subsidiaria por parte del Estado, es decir, el Estado asume el pago de los daños y perjuicios causados a los particulares, una vez que se hubiese procedido en contra del servidor público y que este no hubiese actuado con dolo o mala fe ya que en caso contrario el responsable directo será el servidor público.

Por último, en el párrafo tercero del artículo 114 Constitucional, respecto de las responsabilidades administrativas, se establece lo siguiente:

“Artículo 114.- ...

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.”

Del contenido de este artículo, podemos colegir que: en las leyes de responsabilidades que emitan tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados en sus respectivos ámbitos, se deben establecer los plazos de prescripción de las responsabilidades administrativas, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencias de los actos y omisiones que originaron a esas responsabilidades, pero cuando esos actos u omisiones sean graves, el plazo no podrá ser inferior a tres años.

2.1.2. Estudio del Capítulo I, del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Antes de entrar al estudio de la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es pertinente aclarar que entre sus antecedentes encontramos, durante la vigencia de la Constitución de 1857, la Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, publicada el 3 de noviembre de 1870. Posteriormente la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, publicada los días 5 y 6 de junio de 1896.

Durante la vigencia de la Constitución de 1917, se promulgó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y los Territorios Federales y de los Altos Funcionarios del Estado, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 21 de febrero de 1940; asimismo, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 4 de mayo de 1980.

La vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el día 31 de diciembre de 1982, en la que se estableció un código de conducta, el procedimiento para fincar responsabilidades administrativas y aplicar sanciones a los servidores públicos

mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales; sin embargo el trece de marzo del dos mil dos, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la nueva *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, cuyo artículo Segundo transitorio dispone que:

“Artículo Segundo.- Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.”

De ahí que se haya optado por realizar un estudio de las disposiciones que en materia de responsabilidades administrativas se contienen en el Capítulo I, del Título Segundo de la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, donde se establecen los principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público.

Primeramente diremos que, el artículo 7º de esa ley dispone que:

“ARTÍCULO 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.”

Es decir, retoma los principios que deben regir el desempeño del servicio público y que quedaron establecidos en la fracción III del artículo 109 de nuestra Carta Magna.

Asimismo, en el artículo 8º se establecen las obligaciones generales que debe cumplir todo servidor público federal en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión y son las siguientes:

- I. *Cumplir 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 los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;*
- III. *Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;*
- IV. *Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;*
- V. *Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;*
- 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. *Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;*
- VIII. *Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;*
- IX. *Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;*
- X. *Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*
- XI. *Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes 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.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

- XII. *Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, 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.*

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el Artículo 9 de la Ley;

- XIII. *Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender 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 a las que se refiere la fracción XI;*
- XIV. *Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato 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 XI;*
- XV. *Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;*
- XVI. *Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;*
- XVII. *Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;*
- XVIII. *Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que*

pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

- XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;*
- XX. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. 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;*
- XXI. Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;*
- XXII. Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;*
- XXIII. Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y*
- XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.”*

En el anterior código de conducta se establece de manera específica, como deben conducirse los servidores públicos de la administración pública federal y de lo que deben abstenerse durante el desempeño de sus funciones; de tal forma que, el incumplimiento a lo dispuesto en este artículo, dará lugar al procedimiento administrativo y a la aplicación de las sanciones que contempla esta ley.

Esta nueva ley de responsabilidades administrativas, incluyó en su artículo 9º, nuevas conductas que debe observar todo servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión, durante un año después de que concluyan sus funciones y son las siguientes:

“ARTÍCULO 9.- ...

a) En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI del artículo anterior;

b) No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público, y

c) Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.”

Con lo previsto en este artículo, podemos inferir que: se trata de prevenir que una persona que se haya desempeñado como servidor público federal, incurra en tráfico de influencias, obtenga alguna ventaja o use información o documentos a los que haya tenido acceso; ya sea para beneficio propio, para su cónyuge, parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, parientes civiles, 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 referidas haya formado parte, una vez que concluya por cualquier causa el desempeño del empleo, cargo o comisión que tenía encomendado.

Asimismo señala que, quienes hayan desempeñado altos mandos como servidores públicos adscritos a los órganos encargados de organizar y calificar las elecciones federales, están impedidos para participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección.

2.2. Legislación del Estado de México.

2.2.1. Examen del artículo 130, del Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

La Constitución Política del Estado de México, fue promulgada en noviembre de 1917, desde entonces ha sido objeto de numerosas reformas para adecuar sus disposiciones a las de la Constitución Federal, a la evolución de las materias originalmente reguladas por ella y a las circunstancias y exigencias de la dinámica social.

Fue a través del Decreto número 244 que se reformó, entre otros, el artículo 130 del Título Séptimo de la referida Constitución. Esa reforma se publicó el 30 de abril de 1984 y entró en vigor el uno de mayo de ese mismo año; por lo que desde entónces, el texto de dicho artículo dispone que:

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

La Ley de Responsabilidades regulará sujetos, procedimientos y sanciones en la materia.”

Del contenido de este artículo podemos decir que, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 108, último párrafo de nuestra Carta Magna, precisa quienes tendrán el carácter de servidores públicos para efectos del fincamiento de los distintos tipos de responsabilidades que se aluden en ese Título y señala que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, regulará sujetos, procedimientos y sanciones.

2.2.2. Exploración de los artículos 42, 43, 72, 73, 74, 79 y 80 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

Fue durante el mes de septiembre de 1990, estando en funciones la “L” Honorable Legislatura del Estado de México, cuando se aprobó y promulgó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Esta ley se conforma de seis títulos, de los cuales únicamente están vigentes los primeros cinco con sus correspondientes capítulos y se ocupa de regular las responsabilidades en el servicio público, particularmente las de naturaleza política y administrativa, remitiendo respecto a las responsabilidades de orden penal o civil o a las leyes de la materia.

En el Título Tercero, es relevante destacar que se amplió el esquema de obligaciones o código de conducta de los servidores públicos, para salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia que deben normar sus actuaciones, entre otras, los deberes de esmero y eficiencia, obediencia jerárquica, reserva o secreto de información, trato debido, incompatibilidad, nepotismo y conflicto de intereses. El incumplimiento de dichas obligaciones configura la responsabilidad administrativa, que dará inicio al procedimiento administrativo disciplinario y a la aplicación de sanciones administrativas.

Subsumido en treinta y un fracciones del artículo 42 y en concordancia con lo establecido por la disposición federal correspondiente en esta materia, se implanta un código de conducta al que deben sujetarse los servidores públicos de la entidad y sus municipios, para salvaguardar los principios rectores de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. En este numeral se describe conductas relacionadas con cada uno de esos cinco principios y que consisten en hacer o abstenerse de hacer algo, a saber:

Relacionadas con el principio de Legalidad:

- 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;
- 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, o sus Municipios;
- 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;
- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- Presentar con oportunidad y veracidad la Manifestación de Bienes en los términos que señala la Ley.
- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría o del órgano de control interno conforme a su competencia;
- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo e informar por escrito ante el superior jerárquico u órgano de control interno los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público, que puedan ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan.
- Abstener de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;

- Abstener 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 una justa y debida, que lesione los intereses de los quejosos o denunciante;
- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones enajenaciones, arrendamientos y mantenimientos de bienes muebles e inmuebles y la contratación de servicios y de obra pública, o bienes 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.
- Cumplir con la entrega del despacho a su cargo, en los términos que establezca las disposiciones legales o administrativas que al efecto se señalen;
- Las demás que le impongan las leyes y disposiciones reglamentarias o administrativas

Relacionadas con el principio de Honradez:

- Abstenerse de nombrar, contratar o promover como servidores públicos a personas con quienes tenga parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad o 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, ya se encontrare en ejercicio de una función o responsabilidad pública el familiar comprendido dentro de la restricción prevista en esta fracción, deberán preservarse los derechos previamente adquiridos por éste último. En este caso, el impedimento será para el fin de excusarse de intervenir, en cualquier forma, respecto del nombramiento de su familiar;

- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tengan interés personal, familiar o de negocios, 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;
- 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;
- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero, objeto 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 física o a las que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona 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 una año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;
- 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 a las que se refiere la fracción XIV;
- 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 de alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a la que se refiere la fracción XIII;

- 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 encuentren en el área en la cual se desempeñó como servidor público. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

Relacionadas con el principio de Lealtad:

- 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 aquellas;
- Observar respeto y subordinación legítimas a sus superiores inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- Comunicar por escrito al Titular de la Dependencia u organismo auxiliar en el que presten servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba;
- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley prohíba;

Relacionadas con el principio de Imparcialidad:

- 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;
- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión

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

Relacionadas con el principio de Eficiencia:

- 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;
- 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;
- Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que estén afectos;
- Proporcionar en forma oportuna y veraz, la información y datos solicitados por la Institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que ésta pueda cumplir con sus atribuciones;
- Proporcionar, en su caso, en tiempo y forma ante las dependencias competentes, la documentación comprobatoria de la aplicación de recursos económicos federales, estatales o municipales, asignados a través de los programas respectivos;
- 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 le señalen las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables;

Como se puede observar, para vincular las obligaciones de servidores públicos contenidas en otros ordenamientos legales y evitar incurrir en algún olvido, el legislador local incluye la previsión de que además de los supuesto descritos en ese artículo, también podrán ser obligatorias la demás que impongan las leyes y disposiciones reglamentarias o administrativas, con lo cual se amplían las causas que originan responsabilidad administrativa.

Por su parte el artículo 43 del mismo ordenamiento legal establece que, se incurre en responsabilidad administrativa disciplinaria, por el incumplimiento de cualesquiera de las obligaciones a que se refiere el artículo 42, lo que da lugar a la instrucción del procedimiento administrativo disciplinario ante la Contraloría, así como a la aplicación de las sanciones que en esta ley se consignan, atendiendo a la naturaleza de la obligación que se transgreda.

Asimismo en dicho artículo se precisa que, la responsabilidad administrativa tiene por objeto disciplinar y sancionar la conducta indebida del servidor público que infrinja alguna de las disposiciones contenidas en el artículo 42, y que tal responsabilidad es independiente de las responsabilidades de naturaleza penal, política o civil que se originen por la misma conducta irregular, inclusive de la responsabilidad administrativa resarcitoria contemplada en la misma ley, lo que es congruente con el principio de autonomía de los procedimientos que señala el artículo 109, fracción III, segundo párrafo de la Constitución Federal.

Resulta relevante y novedoso para la legislación administrativa en el Estado de México, la inclusión de un apartado especial dentro del Título Tercero, establecido en su Capítulo IV, que regula el fincamiento de responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, distintas a las disciplinarias mencionadas con anterioridad, toda vez que con ello se busca reparar, indemnizar o resarcir los daños y perjuicios que el

servidor público cause a la hacienda pública estatal o municipal, así como al patrimonio de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos.

Las responsabilidades resarcitorias se regulan del artículo 72 al 77; sin embargo, la naturaleza de este tipo de responsabilidad se define en los artículos del 72 al 74 cuyos textos son del tenor siguiente:

“Artículo 72.- Las responsabilidades administrativas resarcitorias, tendrán por objeto reparar, indemnizar o resarcir los daños y perjuicios que se causen a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, así como al patrimonio de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, mismas que se fijarán en cantidad líquida exigiéndose se solventen de inmediato.

Estas responsabilidades se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, y en su carácter de créditos fiscales, tendrán la prelación que corresponda, en los términos de los ordenamientos fiscales aplicables.

Tratándose de servidores públicos, además de lo dispuesto por este artículo procederá en su caso, la aplicación de sanciones administrativas disciplinarias en los términos del Capítulo Tercero de este Título.”

“Artículo 73.- La Secretaría, en funciones de auditoría, fiscalización, control, vigilancia e inspección como instrumentos y mecanismos de que dispone en el ejercicio de sus atribuciones, actuando directamente o a través de los órganos de control interno, podrá fincar pliegos preventivos de responsabilidad, cuando detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, decisión, autorización, recepción, aplicación, administración de fondos, valores y de recursos económicos del Estado o de aquellos concertados o convenidos con la federación y los municipios, que se traduzcan en daños y perjuicios estimables en dinero, causados a la Hacienda Pública del Estado, del municipio o al patrimonio de sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos.

La Secretaría se sujetará a lo dispuesto por el artículo 41 de esta Ley.

La Secretaría es competente para fincar responsabilidades administrativas resarcitorias a presidentes, tesoreros y demás servidores públicos municipales, en los términos del párrafo anterior cuando se trate de fondos, valores y recursos económicos del Estado o de los concertados o convenidos con la federación y los municipios.”

“Artículo 74.- Las responsabilidades a que alude el artículo anterior, se fincarán:

I. A los servidores públicos que hayan cometido las irregularidades administrativas;

II. A los servidores que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado los actos irregulares; y

III. A los proveedores, contratistas o particulares que por virtud de los actos o contratos que realicen con el Estado, se afecten los recursos económicos a que se refiere el artículo anterior.

Los presuntos responsables garantizarán con el embargo precautorio en forma individual el importe de los pliegos preventivos, a reserva de la calificación o constitución definitiva de la responsabilidad.”

Del contenido de estos numerales se desprende que, la responsabilidad administrativa resarcitoria, se finca a través de pliegos preventivos que emiten los órganos de control –Contralorías- en ejercicio de sus funciones de inspección, fiscalización y auditoría y su pago quedará garantizado a través del embargo precautorio, mismo que podrá realizarse a través del procedimiento administrativo de ejecución (facultad económico-coactiva del Estado) que regula y establece para los créditos fiscales el Código Financiero del Estado de México y Municipios, sin perjuicio de la calificación o constitución definitiva por parte de la Contraloría que podrá confirmarla, revocarla o cancelarla en su caso, a través del procedimiento administrativo que regula la propia ley, con lo cual se da al servidor público se derecho de garantía de audiencia, con el objeto de que ofrezca pruebas en su favor y formule alegatos.

Por otra parte, en el Título Cuarto de la Ley que se comenta, conformado por los artículos del 78 al 90, se contiene todo lo relacionado con el registro patrimonial de los servidores públicos. A continuación, únicamente se reproducen y comentan los textos de los artículos 79 y 80, puesto que en ellos se contiene la parte sustantiva de la obligación de los servidores públicos de presentar la manifestación de bienes:

“Artículo 79.- 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. Legislatura del Estado: Los Diputados, el Oficial Mayor, todo el personal de la Contaduría General de Glosa y Jefes de Departamentos 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, las 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, Secretarías, 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, 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 los 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 más 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, cuales son los servidores 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 esta ley, será suspendido y, cuando su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de tres meses a tres años.”

“Artículo 80.- *La Manifestación de Bienes deberá 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; y

III. Durante el mes de mayo de cada año.

Si transcurridos los plazos a que hacen referencia las fracciones I y III no se 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 este hecho haga la Secretaría al superior jerárquico o a los titulares de las dependencias o entidades, para que proceda en los términos de la 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 esta 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 período de uno a seis años, o ambas sanciones.

Igual sanción pecuniaria se aplicará cuando la presentación de esta manifestación se haga de manera extemporánea.”

De lo anterior podemos decir que, de manera sustancial, en estos artículos se establece que servidores públicos de los Poderes del Estado de México y de sus Municipios, están obligados a presentar la manifestación de bienes, atendiendo al cargo y a las funciones que realicen, las cuales deben estar comprendidas entre las que se enumeran del inciso a) al g) del artículo 79; los plazos en que deberán cumplir con esa obligación y que son: dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión del cargo; durante el mes de mayo de cada año para actualizar su situación patrimonial y dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión del cargo; en este último caso, puede ser porque el servidor público haya causado baja en el servicio o porque ya no realiza las funciones que lo obligaban, y las nuevas actividades asignadas no están comprendidas entre las que se enuncian en los incisos antes referidos.

De igual forma, se señalan las sanciones que se aplican a los servidores públicos que faltan a la verdad en su manifestación de bienes o bien que incurran en omisión o cumplan de manera extemporánea con esa obligación. Tales sanciones consisten en: suspensión temporal del empleo, cargo o comisión, sanción pecuniaria de quince a seis meses del total del sueldo presupuestal, destitución e inhabilitación por un periodo de tres meses a tres años, con lo cual se pretende implementar un sistema de control preventivo de enriquecimiento ilícito.

2.3. Exposición de Jurisprudencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, sobre responsabilidades administrativas.

A manera de introducción diremos que la palabra Jurisprudencia, está formada por los vocablos latinos *juris* y *prudencia*, por lo que en sentido estrictamente etimológico, jurisprudencia significa pericia en el derecho, saber derecho, sabiduría en derecho; por lo cual se considera a la jurisprudencia como la ciencia del derecho. También se define a la jurisprudencia como “el hábito práctico de interpretar rectamente las leyes y de aplicarlas oportunamente a los casos que ocurren”.

También se llama jurisprudencia los principios que en materia de derecho se siguen en cada país o en cada tribunal; el hábito que se tiene de juzgar de tal o cual manera una misma cuestión y la serie de juicios o sentencias uniformes que forman uso o costumbre sobre un mismo punto de derecho.

Una vez que consideramos definido el concepto de jurisprudencia, se aclara que en este apartado se exponen y comentan algunas de las tesis jurisprudenciales emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, con el objeto de dar a conocer el criterio que sobre este tema ha emitido dicho Tribunal en relación a: los requisitos que debe reunir el citatorio de garantía de audiencia como parte de las formalidades del procedimiento administrativo disciplinario; la autoridad competente para aplicar sanciones en la entidad; como se configura la responsabilidad por obtención de beneficios adicionales; las circunstancias que deben considerarse en la aplicación de sanciones; límite máximo del periodo de la suspensión temporal; en que caso se deben declararse inexistentes las responsabilidades y en que plazo prescriben las facultades de las autoridades competentes para sancionar a los servidores públicos que hubiesen incurrido en responsabilidades administrativas y que no sean cuantificables en dinero.

GARANTÍA DE AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO. REQUISITOS DEL CITATORIO PARA SU DESAHOGO.- *Las autoridades competentes para tramitar el procedimiento disciplinario tienen el deber de citar al presunto responsable al desahogo de su garantía de audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades administrativas que se le imputan, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a sus intereses convenga, por sí o por medio de defensor, en observancia de los artículos 14 de la Constitución General de la República y 59 fracción I de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Para cumplir con tal exigencia, es necesario que en el citatorio se precise la finalidad de desahogar la garantía de audiencia del servidor público, se anoten los hechos posiblemente constitutivos de alguna o algunas responsabilidades administrativas que se le atribuyan, se indique el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la diligencia y se subraye su facultad de ofrecer pruebas y formular los alegatos o consideraciones que a sus intereses convenga, por sí o a través de un defensor. De manera concreta, se estima que no se cumple con el derecho de audiencia, aún cuando haya comparecido el presunto responsable en el procedimiento disciplinario instaurado en su contra, en los casos en que en el citatorio que se le haya girado se omita especificar que se trata del desahogo de esa garantía, no se incluyan los datos para identificar la responsabilidad o responsabilidades administrativas en que probablemente hubiera incurrido o no se le comunique la facultad que tiene para ofrecer pruebas y alegar en su defensa, por sí o por medio de una persona de su confianza.*

Acorde con el espíritu de los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, donde se consagra el derecho de garantía de audiencia de los gobernados, en esta jurisprudencia se determina con toda claridad los requisitos que debe reunir el citatorio de garantía de audiencia para cumplir con esas exigencia, entre los que cabe destacar el de motivación que consiste en que, en el citatorio, se deben precisar los hechos en que se sustenten la responsabilidad o responsabilidades que se le atribuyan al servidor público, es decir se debe proporcionar al presunto responsable los elementos suficientes de modo, tiempo y lugar en que sucedieron las conductas irregulares que se le imputen y el derecho que le asiste de ofrecer pruebas y formular alegatos en su favor.

DIRECTOR GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SITUACIÓN PATRIMONIAL DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA ESTATAL. ES COMPETENTE PARA IMPONER SANCIONES A SERVIDORES PÚBLICOS.- *Es de la competencia de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno Estatal la aplicación de las sanciones de inhabilitación para desempeñar un empleo o comisión en el servicio público, las económicas cuyo monto sea superior a doscientas veces el salario mínimo vigente en la Capital del Estado y las de suspensión y destitución en el cargo de servidor público, en los casos en que estas dos últimas no se impongan por los superiores jerárquicos de las dependencias de la Administración Pública Estatal, de conformidad con los artículos 38 Bis fracción XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Entidad, 3° fracción III, 52 fracciones II, III y IV y 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Al respecto, la fracción VII del numeral 8° del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría confiere a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial la facultad de imponer las sanciones que competan a la Secretaría de la Contraloría, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables. Por lo tanto, provienen de autoridad competente las sanciones administrativas que hayan sido aplicadas, en los referidos términos, por el Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría Estatal.*

En el criterio contenido en la jurisprudencia citada, se determina que el Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, es competente para imponer las sanciones administrativas contempladas en la ley de la materia, a los servidores públicos adscritos a las distintas dependencias de la Administración Pública de esa Entidad, cuando se trate de una inhabilitación para desempeñar un empleo o comisión en el servicio público y de sanciones económicas cuyo monto sea superior a doscientas veces el salario mínimo vigente en la Capital del Estado, precisando que en caso de una suspensión temporal o destitución del empleo, cargo o comisión, podrá imponerlas cuando los superiores jerárquicos de tales servidores públicos no lo hagan, con lo cual estaríamos ante una especie de competencia concurrente.

PERCEPCIÓN DE BENEFICIOS ADICIONALES A LAS CONTRAPRESTACIONES OTORGADAS A SERVIDORES PÚBLICOS. ALCANCE DE LA FRACCIÓN XVII DEL ARTÍCULO 42 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.- *Como parte del código de conducta para la Administración Pública de la Entidad, la fracción XVII del dispositivo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios señala la obligación de todo servidor público de desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado o Municipio le otorga por la realización de su función, sean para él o para 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. Se actualiza la indicada causal de responsabilidad administrativa cuando el servidor público, en razón de su empleo, cargo o comisión, obtiene alguna cantidad de dinero, dádiva o cualquier otro apoyo económico adicional a las remuneraciones que el Gobierno Local le cubre para tal efecto, independientemente de que el beneficio provenga de particulares o de otros servidores públicos, y que se destine para provecho del mismo infractor, para su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga vínculos profesionales, laborales o de negocios.*

Si bien es claro el criterio expuesto en esta jurisprudencia, es conveniente resaltar que, para que se configure la imputación que se haga a un servidor público, consistente en la obtención de beneficios adicionales a las contraprestaciones que recibe del Estado por el desempeño de sus funciones, deben ocurrir tres circunstancias, a saber: 1º) que valiéndose de su empleo, cargo o comisión, obtenga alguna cantidad de dinero, dádiva o cualquier otro apoyo económico adicional al sueldo que recibe como servidor público; 2º) que ese beneficio puede provenir de particulares o de otros servidores públicos, y 3º) que ese beneficio se destine para provecho del propio servidor público, para su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga vínculos profesionales, laborales o de negocios. Con este criterio se busca prevenir que el servidor público se valga de terceros para ocultar la obtención de un lucro indebido.

SANCIONES POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. CIRCUNSTANCIAS QUE DEBEN CONSIDERARSE EN SU APLICACIÓN.- Ordena el artículo 50 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que las sanciones por responsabilidad administrativa de los servidores públicos, se impondrán considerando las siguientes circunstancias: la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que transgredan, en cualquier forma, las disposiciones de dicho ordenamiento o las que se dicten con base en él; las circunstancias socioeconómicas del servidor público; el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; las condiciones exteriores y los medios de ejecución de la infracción; la antigüedad del servidor público en el empleo o cargo; la posible reincidencia del infractor en el incumplimiento de sus obligaciones, y en su caso el monto del beneficio, daño o perjuicio económico, derivado de la falta de cumplimiento de las obligaciones respectivas. En tal virtud, para la correcta aplicación de dichas sanciones por responsabilidad administrativa, no es suficiente que las autoridades competentes citen en sus resoluciones las circunstancias a que alude el mencionado precepto jurídico, sino que es necesario que las razonen suficientemente, mediante manifestaciones específicas que justifiquen su adecuación al caso concreto.

En esta jurisprudencia, se reitera lo que es obligatorio para toda autoridad administrativa que impone una sanción y que consiste en que, cuando se trate de la aplicación de sanciones que comprendan rangos mínimos y máximos, como en su caso son la suspensión temporal, la sanción económica y la inhabilitación temporal, deberá considerar las circunstancias contempladas en el artículo 137 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; sin embargo, se precisa que no basta con que tales circunstancias únicamente se refieran en la resolución, sino que deberán motivarse exponiendo razones suficientes que justifiquen su adecuación. No obstante, la redacción adolece de objetividad y queda al criterio subjetivo de la autoridad sancionadora, de que forma ha de considerar que han quedado suficientemente razonadas esas circunstancias y también queda al criterio subjetivo de la autoridad revisora del acto administrativo, en que casos quedan suficientemente motivadas tales circunstancias y en que casos no, por lo tanto la motivación se constriñe a una cuestión de apreciación.

JURISPRUDENCIA 156

SUSPENSIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS QUE HAYAN INCURRIDO EN RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. ESTA SANCIÓN NO PUEDE EXCEDER DE QUINCE DÍAS NATURALES.- *Por señalamiento de la fracción II del artículo 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, la suspensión del empleo, cargo o comisión constituye una de las sanciones que pueden aplicar las autoridades estatales y municipales competentes a los servidores públicos que incurran en causales de responsabilidad administrativa. Dase el caso, que la suspensión del empleo, cargo o comisión no puede exceder de quince días naturales, que es el límite máximo que se contempla en la fracción I del numeral 52 de la propia Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, sin que este cuerpo legal consagre alguna norma que permita la aplicación de una suspensión de labores mayor a ese lapso. En otras palabras, en los casos en que así proceda, las autoridades competentes sólo podrán suspender a los servidores públicos en su empleo, cargo o comisión por un período no mayor de quince días naturales, computados a partir del momento en que se notifique la decisión a los sancionados.*

El artículo 52 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, actualmente esta derogado, sin embargo se sigue considerando este criterio por las autoridades que aplican sanciones por responsabilidad administrativa en el Estado de México, cuando se trata de una suspensión temporal del empleo, cargo o comisión; lo que consideramos justo puesto que, si no existiera este criterio, se dejaría la temporalidad de la suspensión al arbitrio de la autoridad instructora ya que el artículo 49 fracción II de la ley de la materia, no define el periodo de tiempo que debe durar la suspensión, lo que podría generar abusos por parte de la autoridad que la aplica.

JURISPRUDENCIA 170

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DISCIPLINARIAS. DEBE DECLARARSE SU INEXISTENCIA CUANDO NO SE PRUEBAN LAS INFRACCIONES ATRIBUIDAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- *A la luz de los numerales 43, 45 y 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, 38 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y 112 de la Ley Orgánica Municipal de la Entidad, las autoridades de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado y de los órganos de control interno estatales y municipales están facultadas para instaurar y tramitar*

el procedimiento administrativo disciplinario en contra de los servidores públicos que supuestamente han incumplido con sus obligaciones de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública; en el que los denunciantes en los casos en que existan, los servidores públicos que tengan el carácter de presuntos responsables o las propias autoridades competentes, podrán aportar u obtener las pruebas que se estimen necesarias para determinar la existencia o inexistencia de las responsabilidades administrativas disciplinarias. Ahora, cuando no se compruebe, con los medios probatorios que obren en autos, que los servidores públicos han incurrido en alguna de las causales de infracción contempladas en el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, debe declararse la inexistencia de las responsabilidades administrativas disciplinarias que se les hayan atribuido.

El criterio de esta jurisprudencia se refiere que, una vez instruido el procedimiento, si no existen pruebas suficientes que demuestren la responsabilidad o responsabilidades imputadas a un servidor público, procede declarar su inexistencia; sin embargo, cabe aclarar que en la época en que fue aprobada esta jurisprudencia, aún no se encontraba vigente el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el cual en su artículo 114 segundo párrafo previene que la autoridad administrativa competente podrá abrir un periodo de información previa, con el objeto de conocer las circunstancias del caso concreto y estar en posibilidad de determinar la conveniencia o no, de iniciar el procedimiento administrativo disciplinario a un servidor público.

De tal forma que, actualmente la autoridad administrativa cuenta con una herramienta legal importante que le permite abrir un periodo de investigación con el objeto de allegarse de datos y pruebas suficientes para conocer y evaluar en cada caso, si existen evidencias suficientes para sustentar la o las responsabilidades que se imputen a un servidor público, y con ello se evita iniciar un procedimiento en el que se resuelva declarar inexistentes esas responsabilidades.

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DISCIPLINARIAS. PRESCRIBEN EN EL PLAZO DE UN AÑO CUANDO NO SON CUANTIFICABLES EN DINERO.- La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios dispone en su numeral 71, que las facultades de la Secretaría de la Contraloría Estatal y de otras autoridades competentes, para imponer sanciones a servidores públicos que incurran en alguna causal de responsabilidad administrativa disciplinaria, prescriben en un año, entre otros supuestos, si tal responsabilidad no fuese cuantificable en dinero; que el plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado si es de carácter continuo; y que la prescripción se interrumpirá por cada trámite que las autoridades realicen y le sea notificado al presunto responsable. Sobre el particular, es criterio reiterado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local de que la prescripción se interrumpe a partir de la fecha en que se notifique legalmente al presunto responsable o éste tiene pleno conocimiento del citatorio para el desahogo de su garantía de audiencia en el procedimiento disciplinario, en términos de la fracción I del precepto 59 de la propia Ley de Responsabilidades. En síntesis, prescriben en el plazo de un año las facultades de las autoridades competentes para sancionar a servidores públicos que hayan incurrido en responsabilidades administrativas disciplinarias, cuando éstas no sean cuantificables en dinero, siempre que en ese período anual se hubiese omitido notificar legalmente al presunto responsable o que éste no haya tenido pleno conocimiento del citatorio para el desahogo de la garantía de audiencia en el procedimiento disciplinario iniciado en su contra.

Congruente y armónica con el artículo 71 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en esta jurisprudencia se establece un criterio claro respecto de los casos y el plazo en prescribe la facultad de las autoridades para sancionar a los servidores públicos; de tal modo que, cuando el servidor público incurra en una responsabilidad administrativa que no pueda cuantificarse en dinero, tal facultad prescribe en el plazo de un año; dicho plazo comenzará a contar a partir del días siguiente a aquél en que hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiere cesado, si fue de carácter continuo. El plazo de prescripción se interrumpe, cuando se notifica al servidor público el citatorio de garantía de audiencia. Es importante señalar que, la prescripción de facultades la hará valer en cualquier tiempo la autoridad instructora; sin embargo, el servidor público interesado podrá alegarla en su favor.

CAPITULO III

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO EN EL ESTADO DE MÉXICO

3.1. Generalidades.

Como ya ha quedado expuesto en el capítulo II que antecede, el artículo 109 primer párrafo de nuestra Constitución Federal previene que corresponde a las Legislaturas de los Estados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo tal carácter, incurran en responsabilidad, por lo que en ejercicio de esta facultad, el Legislativo del Estado de México estableció en el artículo 133 de su Constitución local, que la Ley de Responsabilidades regulará sujetos, procedimientos y sanciones en materia de responsabilidades de los servidores públicos de la entidad y sus municipios.

Es en el mes de abril de 1984 cuando el Legislativo del Estado de México aprueba y promulga la primera Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios que estará vigente en esa entidad hasta 1990, puesto que en el mes de septiembre de ese año aprueba y promulga una nueva ley de responsabilidades que se llama igual pero que abroga la de 1984, esta última es la que se encuentra vigente y es reglamentaria del Título Séptimo de la Constitución local en materia de sujetos de responsabilidades en el servicio público estatal y municipal, las obligaciones en el servicio público, las responsabilidades y sus sanciones, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las sanciones, procedimiento de juicio político y declaración de procedencia, así como el registro patrimonial de los servidores públicos.

En la referida ley de responsabilidades se establecen de manera muy sustancial algunas formalidades a que deberá sujetarse el procedimiento administrativo disciplinario, sin embargo poco o casi nada prevé respecto de las

formalidades para su implementación, para la admisión, desahogo y valoración de pruebas y de su resolución, por lo que las autoridades instructoras, hasta antes de la vigencia del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, aplicaban de manera supletoria las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México.

Fue hasta el mes de febrero de 1997, cuando se aprueba y se promulga el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y empieza a tener vigencia el nueve de marzo de ese mismo año.

Como consecuencia de la promulgación de este código, se reformó el artículo 91 de la mencionada ley de responsabilidades con el objeto de establecer que en todo lo relacionado al procedimiento administrativo disciplinario regulado en los Títulos Tercero y Cuarto de esa ley, son aplicables de manera supletoria y en lo conducente, las disposiciones relativas de dicho código. Asimismo, en ese código se regula el acto y el procedimiento administrativo ante las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los Municipios y los Organismos Descentralizados de carácter estatal y municipal, así como el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México y en su artículo 1º fracción II define al procedimiento administrativo como la serie de trámites que realizan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal, con la finalidad de producir y, en su caso, ejecutar un acto administrativo.

En su artículo 3º, establece que el procedimiento administrativo se regirá por los principios de *legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe*, sin embargo en realidad no siempre se cumplen con estos principios e inclusive el propio código contiene disposiciones contrarias a algunos de ellos como mas adelante veremos.

Tanto en la ley sustantiva que en este caso lo es la Ley de Responsabilidades aludida como en el Código adjetivo referido, se contienen formalidades previas al

procedimiento administrativo disciplinario, durante su desahogo y posterior a su conclusión, las cuales se expondrán y analizarán en este Capítulo, sin embargo podemos considerar, de manera enunciativa mas no limitativa, como características generales del procedimiento administrativo disciplinario en el Estado de México las siguientes:

- a) Se iniciará de oficio(auditoría o supervisión) o a petición de parte(queja o denuncia);
- b) Su implementación corresponde a los órganos de control interno de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que en el Poder Judicial le corresponde al Consejo de la Judicatura;
- c) Las actuaciones y promociones se presentarán o realizarán por escrito, que deberá contener firma autógrafa de la autoridad o el particular, según sea el caso;
- d) Se otorgará al servidor público presunto responsable, su derecho de garantía de audiencia, con el objeto de que declare, ofrezca pruebas y alegue, por sí o por medio de defensor, lo que a su derecho convenga;
- e) Al concluir el desahogo de la garantía de audiencia o dentro de los treinta días hábiles siguientes, la autoridad deberá resolver sobre la inexistencia de responsabilidad o determinar la o las responsabilidades administrativas en que hubiere incurrido el servidor público, en cuyo caso le impondrá la sanción o sanciones correspondientes; y
- f) Las notificaciones se harán de manera personal al servidor público y deberán sujetarse a las formalidades que se previenen en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, con el objeto de que el acto administrativo, que en este caso lo es la resolución, pueda alcanzar su eficacia.

3.2. Sujetos de responsabilidad administrativa.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios vigente en el Estado de México, en sus artículos 2º y 41 determina como sujetos de responsabilidad administrativa disciplinaria, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la administración pública del propio Estado o de sus Municipios, en sus órganos auxiliares y fideicomisos públicos, en los Poderes Legislativo y Judicial, independientemente del acto jurídico que les dio origen, es decir, sean de elección popular, por contrato individual o colectivo de trabajo, honorarios, lista de raya, eventuales, etcétera.

Asimismo, quedan comprendidos como sujetos de la referida ley de responsabilidades, aún cuando no se trate de servidores públicos en sentido estricto, aquellas personas que manejen o administren recursos económicos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios y quienes se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimiento, construcción de obra pública y que presten servicios relacionados que deriven de actos o contratos que se realicen con cargo a dichos recursos, en esta última clasificación de sujetos podemos decir que quedan incluidos los proveedores, prestadores de servicios, contratistas, concesionarios de un servicio público, etcétera.

Es importante señalar que en el Estado de México, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de su Constitución Política, el Gobernador, los Diputados de la Legislatura del Estado, los Magistrados y los integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo y el Procurador General de Justicia no son sujetos de responsabilidad administrativa conforme a la Ley de Responsabilidades aludida, puesto que únicamente serán responsables de los delitos graves del orden común que cometan durante su

encargo y de los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones. En el caso del Gobernador, además de los señalados, lo será por delitos contra la seguridad del Estado. En tales casos existe acción popular para que cualquier ciudadano interponga denuncia ante la Legislatura local y de demostrarse las conductas ilícitas, dicho órgano hará la declaración de procedencia para que el funcionario quede a disposición de los tribunales competentes por lo que, con excepción de los referidos funcionarios, todos los demás servidores públicos que estén adscritos a las distintas dependencias de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado y las dependencias de sus Municipios, así como a los Órganos auxiliares y Fideicomisos de carácter Estatal y Municipal, serán sujetos de responsabilidad administrativa.

No obstante, los funcionarios antes señalados, son sujetos de responsabilidad administrativa en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por violaciones a la Constitución Federal, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por último, cabe aclarar que, por lo que respecta a los Magistrados del Poder Judicial y demás servidores públicos adscritos a este órgano, serán sujetos de responsabilidad administrativa en términos de su respectiva Ley Orgánica.

3.3. Autoridades competentes.

El artículo 3º de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, establece cuales son las autoridades competentes para aplicar esa ley, a saber:

- 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 atribuciones que les otorga este ordenamiento;
- Los Ayuntamientos y los Presidentes Municipales;
- Los demás órganos que determinen las leyes.

De igual forma, atendiendo a lo previsto en el artículo 47 de la propia ley, en cada uno de los Poderes del Estado –Ejecutivo, Legislativo y Judicial- se crearon órganos de control interno denominados Contralorías, a las cuales mediante leyes orgánicas y reglamentarias de cada uno de esos poderes, se les dotaron de las atribuciones necesarias con el objeto de que investiguen y determine las responsabilidades administrativas de los servidores públicos adscritos a los distintos órganos y dependencias que los conforman.

Caso especial es el del Poder Judicial, puesto que corresponde al Consejo de la Judicatura a través del miembro designado, instruir el procedimiento administrativo disciplinario e imponer las sanciones correspondientes, es así que las quejas y denuncias se interponen ante su Contraloría Interna, pero esta deberá turnarla al Presidente del Consejo para su trámite y resolución, conforme a lo dispuesto en los artículo 63 fracciones VII, IX y XXX, 64 fracción VII, 119, 120 y 169 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México.

En los Poderes Ejecutivo y Legislativo, cada uno cuenta con una Contraloría Interna que conoce e investiga las quejas y denuncias presentadas en contra de los servidores públicos adscritos a los distintos órganos que conforman su administración, determina las responsabilidades en que hubieren incurrido y aplica las sanciones previstas en esa ley.

En el ámbito del Poder Ejecutivo, existe una competencia concurrente entre la Secretaría de la Contraloría y los órganos de control interno de cada una de las demás Dependencias que forman parte del Ejecutivo Estatal, de sus organismos auxiliares y fideicomisos, es decir, cuando se formula queja o denuncia en contra de

algún servidor público adscrito a una de las Dependencias del Ejecutivo Estatal, de sus Organismos auxiliares o a algún Fideicomiso, de manera indistinta podrá conocer y resolver tanto la Secretaría de la Contraloría como el órgano de control interno de la Dependencia, Organismo auxiliar o Fideicomiso de que se trate; aquí distinguimos que se imita el modelo de competencia concurrente establecido en la Administración Pública Federal, donde indistintamente conoce y resuelve la Secretaría de la Función Pública o la Contraloría interna de la Secretaría a la que está adscrito el servidor público federal involucrado.

Por lo que respecta a los miembros de la Legislatura del Estado de México, corresponde a la Junta de Coordinación Política del propio organismo, conocer y resolver sobre las responsabilidades administrativas en que incurran aquellos, de conformidad con lo previsto en el artículo 62 fracción VIII de su Ley Orgánica.

En el ámbito del Gobierno Municipal, en términos del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, a los Ayuntamientos les compete establecer los órganos y sistemas respectivos, que son las Contralorías Internas, para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos adscritos a las distintas Dependencias de la Administración Pública Municipal; asimismo, a los Presidentes Municipales, conforme a lo previsto en el párrafo segundo del artículo 52, les corresponde aplicar las sanciones disciplinarias que contempla la misma ley; sin embargo, por la cantidad de asuntos en los que deben intervenir, es común que estos deleguen tales facultades al Contralor Municipal, a través de un acuerdo que debe publicarse en la gaceta oficial del municipio. Lo mismo podrán hacer los Ayuntamientos, a través de la promulgación de un Acuerdo del Cabildo o Reglamento Orgánico.

Por lo que respecta a los miembros del propio Ayuntamiento como son: el Presidente Municipal, el o los Síndicos y los Regidores, de conformidad con lo señalado por el artículo 52 segundo párrafo de la ley de responsabilidades referida, la investigación, determinación de las responsabilidades en que pudieran incurrir

estos y la imposición de sanciones, son competencia del Poder Legislativo a través de su órgano de control interno.

De lo anterior podemos resumir que: con excepción del Poder Judicial, corresponde a la Secretaría de la Contraloría y a las Contralorías Internas de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de México, de los Municipios y de los Órganos auxiliares y Fideicomisos de carácter Estatal y Municipal, conocer y resolver de las quejas y denuncias que se formulen en contra de los servidores públicos adscritos a cada una de las dependencias que los conforman, y por lo que respecta a los Presidentes, Síndicos y Regidores Municipales, serán investigados y sancionados por la Contraloría del poder Legislativo.

3.4. Formalidades.

Como ya se dijo, con excepción del procedimiento administrativo que se previene para sus miembros y servidores públicos en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, las formalidades del procedimiento administrativo disciplinario a que se deben sujetar las autoridades administrativas instructoras en el Estado de México; los quejosos o denunciante y los servidores públicos involucrados como presuntos responsables, están establecidas tanto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios como en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; sin embargo, para su mejor comprensión, dividiremos el estudio de esas formalidades en tres etapas: las que ocurren previo al inicio del procedimiento; las que acontecen durante la instrucción y resolución del procedimiento y las que sobrevienen a la conclusión del procedimiento, es decir, en la notificación y ejecución de la resolución correspondiente.

3.4.1. Previas al inicio del procedimiento.

Como ya vimos en el apartado de generalidades de este capítulo, en el artículo 3º del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se establece la oficiosidad como uno de los principios rectores del procedimiento administrativo; sin embargo, tanto la ley de responsabilidades de la entidad como el código adjetivo previenen que el procedimiento administrativo disciplinario podrá iniciarse a petición de parte, ya sea a través de queja o denuncia.

Conviene aquí citar a María del Carmen Carmona Lara quien con respecto a las figuras de queja y denuncia nos puntualiza que: *“El procedimiento se inicia en algunos casos por denuncia o por queja. La diferencia entre estas figuras es que la queja la presenta el perjudicado con el incumplimiento de las obligaciones que el servidor lleve a cabo, y la denuncia puede ser presentada por cualquier persona, independientemente de haber sido perjudicado con la actuación del servidor. Este no es un criterio general, pero sirve de guía para el inicio del procedimiento, y podemos decir que es una línea de interpretación. Denuncia. Debe ser presentada por escrito por el superior jerárquico que conoce de la infracción o de cualquier interesado. Queja. Debe contener el nombre y domicilio del denunciante, una relación sucinta de hechos y elementos de prueba en que se apoye la queja, así como la firma del denunciante.”*¹

El propio código adjetivo de la materia, en su artículo 9º, establece como requisito para darle trámite y seguimiento a una queja o denuncia por escrito, el que deba contener firma autógrafa o huella digital del promovente, de lo contrario no se le dará curso; asimismo previene que en caso de que la autoridad tenga duda sobre la autenticidad de la firma del promovente -circunstancia que siempre acontecerá tratándose de quejas o denuncias por escrito- se le otorgará un plazo de tres días hábiles para que ratifique su escrito y si no comparece o si habiendo comparecido

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*, Primera edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994, pp. 175, 176.

negare la firma o el contenido del escrito o se rehusare a contestar, se tendrá por no presentada la promoción, en cuyo caso la autoridad ya no está en posibilidad legal de impulsar de oficio el procedimiento.

El mismo código adjetivo en su artículo 114 primer párrafo determina que el procedimiento se iniciará de oficio en los casos que señalen las disposiciones legales aplicables, en tal sentido consideramos que la autoridad actuará de manera oficiosa tratándose de un procedimiento administrativo disciplinario, cuando realiza investigaciones tendientes a verificar la situación patrimonial del servidor público o cuando la conducta irregular de éste se traduzca en daños y perjuicios estimables en dinero, causados a la Hacienda Pública del Estado, de sus Municipios o al patrimonio de sus organismo auxiliares y fideicomisos públicos, como lo previene la mencionada ley de responsabilidades en sus artículos 57, 80 y 82.

En el segundo párrafo del artículo 114 del código en comento, le otorga de manera potestativa a la autoridad instructora, la facultad de abrir un periodo de información previa, equiparable a la figura de averiguación previa en materia penal, con el objeto de allegarse de elementos de prueba necesarios que le permitan conocer las circunstancias del caso concreto y estar en posibilidades de determinar la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

Si bien es cierto que, ni en el código adjetivo ni en la ley de responsabilidades se previene de manera específica como se debe implementar la etapa de información previa, en la práctica se trata de un procedimiento que se compone de una serie de trámites que realizará la autoridad que conoce de la queja o denuncia, con la finalidad de determinar la conveniencia de iniciar o no el procedimiento administrativo disciplinario al servidor público involucrado como presunto responsable, por lo cual consideramos que en esta etapa deben cumplirse, por lo menos, con algunas de las formalidades básicas previstas en los artículos del 6 al 23 del propio código, ha saber:

1. Las promociones y actuaciones deben realizarse por escrito y en lengua española;
2. Toda promoción deberá contener firma autógrafa de quien la formule o su huella digital y deberá ratificar su contenido y firma cuando así se lo solicite la autoridad;
3. Los menores de edad, los interdictos, las sucesiones, las quiebras y las personas morales actuarán a través de sus representantes legales en términos de la legislación aplicable;
4. Cuando sean dos o mas los promoventes, deberán designar un representante común;
5. Las promociones y actuaciones deberán realizarse en días y horas hábiles, teniéndose como tales todos los días del año, con exclusión de los días sábados y domingos y aquellos que señale el calendario oficial correspondiente publicado en la gaceta oficial del Gobierno del Estado o del Municipio, según sea el caso, y serán horas hábiles de la nueve a la dieciocho horas; sin embargo, cuando una diligencia se inicie en día y hora hábil, podrá continuarse hasta su conclusión sin necesidad de habilitación expresa;
6. Cuando no se lleve a cabo una diligencia en el día y hora señalados, la autoridad lo hará constar por escrito, asentando el motivo por el que no se llevó a cabo;
7. La autoridad podrá subsanar, de oficio o a petición de parte, la irregularidades u omisiones que se detecten en la tramitación de las diligencias de investigación realizadas en la etapa de información previa;
8. La parte denunciante o quejosa podrá consultar el expediente y obtener copia certificada de los documentos que obren en el mismo; y
9. Cuando se destruya o extravíe algún expediente, la autoridad administrativa de oficio o a petición de parte, hará la reposición de las constancias.

De lo anterior podemos deducir que, la autoridad administrativa, una vez que conoce de una queja o denuncia en contra de un servidor público, durante la etapa de información previa puede realizar las siguientes diligencias de investigación para

mejor proveer: en caso de que se haya formulado por escrito, citará al quejoso o denunciante con el objeto de que ratifique su contenido y firma, proporcione elementos suficientes de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron las conductas irregulares que le imputa al servidor público y ofrezca las pruebas necesarias para demostrar su dicho; desahogará las pruebas ofrecidas y que en caso de ser testimoniales, citara a estos para ser interrogados sobre los hechos que se investigan; de manera simultánea solicitará informes al área de recursos humanos para confirmar si la persona acusada se trata de un servidor público sujeto a su competencia y conocer los antecedentes que de éste se tengan registrados en esa área como pueden ser, área administrativa a la que está adscrito, categoría, salario mensual, fecha de ingreso o de baja en su caso, domicilio particular, antecedentes de sanciones administrativas, etcétera; asimismo podrá solicitar un informe al jefe inmediato del acusado, respecto de las funciones específicas que tiene encomendadas para verificar si se condujo dentro de las atribuciones que le fueron conferidas.

Esos datos también le servirán a la autoridad instructora para que, llegado el momento y si fuera el caso, normar su criterio al momento de imponer la sanción y motivar las circunstancias de antecedentes del infractor y sus condiciones socio-económicas, previstas en el artículo 137 del código adjetivo de la materia y que justifican el rango mínimo o máximo de la sanción que se le imponga, en tratándose de la suspensión temporal del cargo; la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones o la sanción económica.

Una vez obtenidos los elementos de convicción necesarios, la autoridad estará en posibilidad de emitir un acuerdo en el que determine si inicia o no el procedimiento administrativo disciplinario al servidor público.

Cabe aclarar que, si bien no es una formalidad, si es importante mencionar que el artículo 59 fracción IV de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, otorga al Contralor la facultad

potestativa de poder decretar, en cualquier momento previo o posterior al citatorio de garantía de audiencia, una medida cautelar que consiste en la suspensión temporal del cargo, empleo o comisión del servidor público involucrado en un procedimiento como presunto responsable, hasta por treinta días hábiles, siempre que concurren dos circunstancias: 1º) que cause un perjuicio a la administración pública y 2) si así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones.

Es recomendable que antes de implementar esta medida cautelar, la autoridad analice detenidamente sobre la conveniencia de aplicarla o no en cada caso, puesto que la misma ley sustantiva dispone que si el servidor público no resultare responsable de la falta que se le atribuye, será restituido en el goce de sus derechos laborales y se le deberá pagar íntegramente, las percepciones que debió recibir durante el tiempo que duró esa suspensión.

3.4.2. Durante la instrucción y resolución del procedimiento.

Las formalidades que deben observarse durante la instrucción y resolución del procedimiento administrativo disciplinario, están previstas en el artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios y en los artículos del 123 al 140 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; por lo que, una vez concluida la etapa de información previa, la autoridad administrativa que conoce del asunto, emitirá un acuerdo en el cual determinará si se inicia o no el procedimiento administrativo disciplinario al servidor público, en caso de que decida no iniciarlo, lo notificará al quejoso o denunciante para su conocimiento y archivará el expediente.

Cuando la autoridad determina iniciar el procedimiento le asignará un número progresivo al expediente en que se contienen las constancias generadas en la etapa de información previa y que sean evidencias idóneas para sustentar las responsabilidades; ese número incluye la referencia del año en que se inicia y deberá anotarse en todas las promociones y actuaciones que se produzcan en el

mismo. Enseguida, emitirá el citatorio de garantía de audiencia, que de conformidad con lo estipulado en el artículo 59 fracción I de la referida ley de responsabilidades y 129 fracción I del código adjetivo de la materia, deberá expresar:

- a) Nombre del servidor público al que se dirige;
- b) El lugar, fecha y hora en que se realizará la audiencia;
- c) La o las responsabilidades que se le imputen, las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron las conductas irregulares que se le imputan y las pruebas en que se sustentan;
- d) El objeto o alcance de la diligencia que consiste en informarle al servidor público que en ejercicio de su derecho de garantía de audiencia podrá declarar, ofrecer pruebas y alegar, por sí o por medio de defensor, lo que a su derecho convenga respecto de las responsabilidades administrativas que se le imputan;
- e) Las disposiciones legales en que se sustente, tanto las que se refieren a la competencia de la autoridad que lo emite, como las que se adecuan al caso concreto, y
- f) El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad que lo emite.

Además de lo anterior, el artículo 1.8 del Código Administrativo del Estado de México contempla otros requisitos de validez que deben considerarse al momento de emitir un citatorio de garantía de audiencia, puesto que se trata de un acto administrativo de molestia a un gobernado.

Estos requisitos, distintos a los ya enunciados en los incisos que preceden, son: señalar el lugar y la fecha en que se emite el citatorio, asentar los datos relativos a la identificación precisa del expediente y del domicilio particular de la persona a la que va dirigido, en este caso se expresará el que se tenga registrado en los archivos de la autoridad instructora; por último, se debe mencionar la oficina donde se encuentra y puede ser consultado el expediente.

La ley de responsabilidades reseñada, también previene que entre la fecha en que le sea notificado el citatorio al servidor público presunto responsable y la fecha de la audiencia, deberá mediar un plazo no menor de cinco días ni mayor de quince días hábiles, con lo cual se le otorga el tiempo suficiente para que consulte el expediente y prepare su defensa.

En la parte final del primer párrafo, fracción I del Artículo 59 de la dicha ley, dispone que a la audiencia de ley podrá asistir el representante de la Dependencia a la que está adscrito el servidor público, que para tal efecto se designe. Para cumplir con esta formalidad, en la práctica la autoridad instructora ha optado por marcar copia del citatorio de garantía de audiencia al superior jerárquico o Titular de la Dependencia a la que está adscrito el servidor público involucrado, con el objeto de que tengan conocimiento de esa audiencia y designe un representante que este presente.

Cabe destacar que la normatividad de la materia tampoco precisa de que forma va a participar dicho representante en la audiencia ni para que efectos, por lo que en todo caso sería como testigo de asistencia, sin tener participación alguna a favor o en contra del presunto responsable; por lo anterior y hasta donde he investigado, no es común y tal vez nunca se ha registrado la asistencia de tal representante, lo cual no anula la validez de esa diligencia.

En el mismo citatorio de garantía de audiencia se le hace saber al presunto responsable, que se pone a su disposición las constancias que obran en el expediente respectivo con el objeto de que, si así lo desea, las pueda consultar en días y horas hábiles en las oficinas de la autoridad instructora, para preparar su defensa.

La notificación del citatorio de garantía de audiencia se debe sujetar a las formalidades que establecen los artículos del 25, 26 y 27 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, es decir, se hará de manera

personal al servidor público presunto responsable, ya sea que éste acuda a las oficinas de la autoridad instructora o que se le haga en el domicilio que del servidor público tenga registrado la autoridad instructora, en cuyo caso se deberán cumplir con las formalidades que previene el artículo 26 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, donde de manera clara y concisa se establece que:

“Artículo 26.- 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.

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 entenderá con el vecino más 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...”.

También se le podrá notificar el citatorio de garantía de audiencia, por correo certificado con acuse de recibo. Asimismo, la ley previene que en caso de que el servidor público hubiese desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre fuera del territorio estatal sin haber dejado representante legal, el citatorio se le notificará por edictos que deberán publicarse por una sola vez en la Gaceta del Gobierno del Estado o del Municipio, según sea el ámbito de la dependencia a donde está adscrito

el servidor público involucrado y la autoridad instructora, y en uno de los periódicos de mayor circulación a nivel estatal o nacional.

Llegada la fecha y hora en que tendrá verificativo el desahogo de la garantía de audiencia del presunto responsable, se documentará por escrito y deberá apegarse a las formalidades predeterminadas en el artículo 129 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, es decir, se levantará un acta administrativa para hacer constar esa diligencia, donde se asentará fecha, hora y lugar en que se lleva a cabo; el nombre y cargo del funcionario que lleva la diligencia; nombre y cargo en su caso, de los testigos de asistencia del acto; nombre, datos y documento de identificación del presunto responsable. Enseguida se pondrán a la vista del servidor público presunto responsable, todas y cada una de las constancias que conforman el expediente respectivo, con el objeto de que declare lo que a su derecho conviene; se admitirán y desahogarán las pruebas que ofrezca, apegándose a lo que al respecto previene el artículo 32 y 38 del mismo código adjetivo; de tal forma que, se admitirán toda clase de pruebas excepto la confesional de las autoridades administrativas, las que no tengan relación inmediata con el asunto y las que resulten inútiles para la decisión del caso.

Entre los medios de prueba considerados en el numeral 38 del código referido, están la confesional ya sea a cargo del quejoso o denunciante o del servidor público involucrado como presunto responsable; los documentos públicos y privados, la testimonial, la inspección, la pericial, la presuncional, la instrumental de actuaciones que, de acuerdo a lo estipulado en los artículos 91 y 92 del mismo código, la autoridad tiene la obligación de considerar, al momento de resolver, todas las constancias que obran en el expediente formado con motivo del procedimiento; por último están las fotografías y demás elementos aportados por la ciencia como son videos, cintas de audio, imágenes digitalizadas, etcétera.

Cuando se tratan de pruebas documentales, estas se desahogan por su propia y especial naturaleza y su valoración se hará en la resolución que se dicte en el

asunto; respecto a las testimoniales, se designará fecha y hora para su desahogo, puesto que se debe dar aviso de su desahogo, no solo al servidor público que las ofreció, sino también a la parte quejosa o denunciante, para que ejerza su derecho a participar en las preguntas y repreguntas de los testigos.

Cabe señalar que el artículo 59 de la ley sustantiva, previene que el servidor público podrá ser interrogado por la autoridad instructora durante el desahogo de su garantía de audiencia, sobre los hechos y circunstancias relacionadas con el procedimiento con el objeto de mejor proveer.

Una vez que se han desahogado las pruebas admitidas, la autoridad procederá a abrir la etapa de alegatos, con el objeto de que el presunto responsable formule por sí o por medio de defensor, ya sea de manera verbal en comparecencia ante la propia autoridad o por escrito, los alegatos que considere pertinentes en su favor, con lo cual concluye el desahogo de su garantía de audiencia y se acordará enviar el asunto a resolución, la cual habrá de dictarse dentro del término de treinta días hábiles siguientes a la conclusión de la diligencia de desahogo de la garantía de audiencia, conforme a lo que dispone el artículo 59, fracción II, segundo párrafo de la ley de responsabilidades en comento.

Por su parte la fracción III del artículo 129 del señalado código adjetivo previene que, cuando el servidor público emplazado legalmente, no comparezca personalmente o por escrito al desahogo de su garantía de audiencia en la fecha y hora señalados en el citatorio, se hará constar esta circunstancia en el acta administrativa correspondiente y se tendrá por satisfecha la garantía de audiencia del presunto responsable, con lo cual la autoridad pondrá el asunto en estado de resolución, puesto que el efecto jurídico de tal incomparecencia es que el servidor público ha perdido el derecho que debió ejercer en esa audiencia, sin necesidad de declaratoria en ese sentido, tal y como lo establece el artículo 30 del propio código.

Ahora bien, si bien es cierto que ni la ley sustantiva ni el código adjetivo de la materia establecen un modelo o estructura predeterminada por lo que respecta a los apartados que deben conformar una resolución; también lo es que, por cuanto a su contenido, deberá ajustarse a las formalidades que previenen los artículos 22 y 136 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, de tal forma que una resolución debe ser clara, precisa y congruente con las cuestiones planteadas por las partes o las que se deriven de las constancias del expediente y deberá indicar:

- El nombre de la o las personas a las que se dirija;
- La decisión de todas las cuestiones planteadas por los interesados;
- Los fundamentos y motivos que la sustenten;
- Los puntos decisorios o propósitos de que se trate y
- El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad competente que la emite.

Asimismo, por tratarse de un acto administrativo deberá cumplir con los requisitos de validez y existencia que establece el artículo 1.8 del Código Administrativo del Estado de México, a saber:

- I. Ser expedido por autoridad competente y, en caso de que se trate de órgano colegiado, se deberá cumplir con las formalidades previstas al efecto en el ordenamiento que lo faculta para emitirlo;*
- II. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o fin del acto;
- III. Ser expedido sin que existan dolo ni violencia en su emisión;
- IV. Que su objeto sea posible de hecho, determinado o determinable y esté previsto en el ordenamiento que resulte aplicable;
- V. Cumplir con la finalidad de interés público señalada en el ordenamiento que resulte aplicable, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

- VI. Constar por escrito, indicar la autoridad de la que emane y contener la firma autógrafa del servidor público, salvo en aquellos casos que el ordenamiento aplicable autorice una forma distinta de emisión;
- VII. Tratándose de un acto administrativo de molestia, estar fundado y motivado, señalando con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias generales o especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo constar en el propio acto administrativo la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso concreto;
- VIII. Expedirse de conformidad con los principios, normas e instituciones jurídicas que establezcan las disposiciones aplicables;
- IX. Guardar congruencia en su contenido y, en su caso, con lo solicitado;
- X. Señalar el lugar y la fecha de su emisión, así como los datos relativos a la identificación precisa del expediente, documentos, nombre y domicilio de las personas de que se trate;
- XI. *Tratándose de actos administrativos que deban notificarse, se hará mención expresa de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;*
- XII. *Tratándose de resoluciones desfavorables a los derechos e intereses legítimos de los particulares, deberá hacerse mención del derecho y plazo que tienen para promover el recurso administrativo de inconformidad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo;*
- XIII. *Resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos en las disposiciones aplicables.”*

Por lo que respecta a la estructura de una resolución, en la práctica las autoridades han adoptado el modelo tradicional utilizado en las sentencia que emiten los juzgados del Poder Judicial, que consta de un exordio o preámbulo en el que se asientan los datos que identifican el expediente, el lugar y la fecha en que se emite la

resolución y el nombre del servidor público; enseguida se divide en tres apartados que son:

- a) *Resultandos*. En este apartado se refieren de manera sucinta y explícita, los antecedentes del caso, es decir, las diligencias de investigación realizadas por la autoridad;

- b) *Considerandos*. En este apartado se expresan de manera precisa, los fundamentos legales en que sustenta la autoridad su competencia para conocer y resolver el asunto; se hace una referencia del contenido de las constancias como son las declaraciones de quienes comparecieron en el procedimiento, informes, etcétera y se realiza la valoración de los medios de prueba aportados y demás evidencias que obren en el expediente, de conformidad con lo previsto en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; se razona de manera suficiente señalando las circunstancias generales o especiales, razones particulares o causas inmediatas que la autoridad haya tenido en consideración para sustentar su determinación, haciendo constar la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso concreto que se resuelve y se determina cual es la o las responsabilidades administrativas que han quedado demostradas o en su caso declarar la inexistencia de la o las responsabilidades que no se hayan acreditado.

En caso de que el servidor público resulte responsable, en este apartado también se debe definir la sanción que se le aplicará y cuando se trate de alguna de las sanciones administrativas en las que se contemplan rangos mínimos y máximos, como lo serían la suspensión temporal; sanción económica o inhabilitación temporal, se deberá motivar de manera suficiente cada una de las circunstancias que previene el artículo 137 del código adjetivo, como son: la gravedad de la infracción; los antecedentes del infractor; las condiciones socio-económicas del infractor; la reincidencia en el

incumplimiento de obligaciones y el monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones, si lo hubiere.

- c) *Resolutivos*. En este apartado se expresan las conclusiones a que ha llegado la autoridad sobre el asunto, las cuales deben ser congruentes con lo expresado en el apartado de considerandos, es decir, en este apartado se determina si el servidor público ha incurrido en responsabilidad administrativa o se declara la inexistencia de las responsabilidades administrativas que le fueron imputadas.

En caso de determinar que es responsable, en concordancia con lo expuesto en el apartado de considerandos, se determina la sanción administrativa que se le impondrá; cuando se ejecutará esa sanción; si procede o no al pago de daños y perjuicios en caso de que el quejoso o denunciante los hubiese solicitado y demostrado o se hubieren determinado daños y perjuicios a la hacienda pública. Asimismo, para cumplir con la formalidad que impone el artículo 139 del mismo código, es necesario que en un punto de este apartado se informe al servidor público sancionado, del derecho y plazo que tiene para promover el recurso de inconformidad ante la misma autoridad que emitió la resolución o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

En este apartado, también se deben ordenar las diligencias de notificación de la resolución tanto al servidor público como a las autoridades administrativas correspondientes, que habrán de realizarse conforme a las formalidades que establecen los artículos 25, 26 y 27 del código adjetivo de la materia, para que sea eficaz el acto administrativo y pueda ejecutarse.

Por último, por tratarse de un acto administrativo y porque así lo previene el artículo 1.8 fracción VI del Código Administrativo del Estado de México, como un requisito de

validez, la resolución deberá contener la firma autógrafa del servidor público que la emite, es decir, debe ser de su puño y letra.

3.4.3. En la notificación y ejecución de la resolución.

Primeramente tenemos que, en el artículo el artículo 59 fracción II de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios establece cuando se debe notificar la resolución, esto es, que una vez emitida, se deberá notificar al interesado dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

El como se debe notificar la resolución, está previsto en los artículos del 25, 26 y 27 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y del contenido del primero de esos numerales se desprende que: existen cuatro formas para notificar al servidor público la resolución que se dicte en el procedimiento, esas formas son: de manera personal; por correo certificado con acuse de recibo; por edictos y por estrados.

De manera *personal*, a su vez reviste dos variables; **a)** cuando el interesado se presente en las oficinas donde despacha la autoridad, de lo cual se asentará razón por escrito y **b)** en el domicilio que para tal efecto hubiese señalado el servidor público en el procedimiento administrativo o en el domicilio que de éste tenga registrado la autoridad que emite la resolución.

Cuando se realiza la notificación en el domicilio del infractor, se debe cumplir con las formalidades previstas en el artículo 26 ya comentado, de tal forma que: el notificador habilitado deberá constituirse en el domicilio y una vez que se cerciore que se trata de domicilio señalado, entenderá la diligencia con la persona que deba ser notificada o con su representante legal, a falta de ambos, dejará citatorio previo con cualquier persona que se encontrare en el domicilio, para que se le espere a una hora fija del día hábil siguiente y de negarse a recibirlo, el citatorio previo se hará por medio de instructivo que se fijará en la puerta o lugar visible del mismo domicilio.

Al día siguiente, el notificador se constituirá de nueva cuenta en el domicilio, a la hora fijada y si quien haya de notificarse se encuentra presente, entenderá con éste la diligencia pero si éste no se hallare presente ni su representante legal, la diligencia de notificación se entenderá con cualquier persona que se encuentre en el domicilio y si ésta se negare a recibir la notificación, se realizará por medio de instructivo que se fijará en la puerta del domicilio.

El mismo artículo contempla que, cuando el domicilio se encontrare cerrado, el citatorio previo o la notificación del acto se entenderá con el vecino mas cercano, pero el notificador deberá fijar una copia adicional en la puerta o lugar visible del domicilio del interesado.

En el tercer párrafo del artículo en comento establece que: se entregará al notificado o a la persona con quien se entienda la notificación, copia simple del documento a que se refiere la notificación; sin embargo, atendiendo a lo que señalan los artículos 136 fracción V del referido código adjetivo y 1.8 fracción VI del Código Administrativo del Estado de México, para que tenga plena validez el acto de autoridad contenido en la resolución, deberá contener la firma autógrafa de la autoridad que la emitió, por lo que consideramos que para que sea legal la notificación de la resolución, deberá entregarse al notificado o con quien se entienda la notificación, una copia fiel de la resolución con firma autógrafa del funcionario que la emitió.

De igual forma, el código adjetivo de la materia previene que el notificador asentará razón de todas y cada una de las circunstancias observadas durante la diligencia de notificación, esto es, que deberá hacer constar por escrito los sucesos acontecidos durante esa diligencia tales como: descripción física del inmueble ubicado en el domicilio, descripción física de la persona con quien entendió la diligencia y cualquier otra circunstancia que de certeza de la legalidad de esa diligencia y que se cumplieron con las formalidades previstas en la ley.

En el caso de la notificación por *correo certificado*, la resolución se hará llegar al servidor público por medio de la oficina de correos, ya sea al domicilio que este hubiese señalado para oír y recibir notificaciones o bien en el domicilio que del servidor público la autoridad tenga registrado, en todo caso se debe recabar el acuse de recibo que obtenga la oficina postal.

La tercera forma que contempla el código adjetivo para realizar la notificación de la resolución es por *edicto*, que deberá publicarse por una sola vez en la Gaceta del Gobierno del Estado o en la del Municipio, según sea el carácter de la autoridad que emite el acto, y en uno de los periódicos de mayor circulación a nivel estatal o nacional. El mismo ordenamiento contempla en que casos procede realizar las notificaciones por edicto, esto es, cuando el servidor público haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre fuera del territorio estatal sin haber dejado representante legal.

Otra opción que el código adjetivo contempla para notificar el acto administrativo es por *estrados*, y previene que la autoridad lo hará de esta forma, cuando así lo haya solicitado el servidor público sujeto al procedimiento administrativo y consiste en que: en sitio abierto de las oficinas de la autoridad que emite la resolución, se coloca un tablero en forma de estrado, cuya ubicación exacta deberá estar determinada mediante acuerdo emitido por la autoridad que dictó la resolución y publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado o del Municipio, según sea el carácter de dicha autoridad; en el estrado se fija una cédula de notificación en la que se contiene un extracto de la resolución, asentándose razón de ello en la misma cédula, es decir, se expresa la fecha y hora en que se fija esa notificación en los estrados, el nombre de la persona a quien se dirige, la reproducción textual de los puntos resolutiveos de la resolución, así como el nombre y firma autógrafa de quien realiza esa diligencia de notificación.

3.5. Las sanciones administrativas.

3.5.1. Esquema de las sanciones establecidas en el artículo 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

En el artículo 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios vigente en el Estado de México, se establecen seis sanciones administrativas de carácter disciplinario que son susceptibles de ser aplicadas a un servidor público, una vez que se le ha fincado una responsabilidad administrativa, esas sanciones son:

- Amonestación;
- Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- Destitución del empleo, cargo o comisión;
- Sanción económica;
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, y
- Arresto hasta por 36 horas en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.

A continuación, se expone la definición de cada una de esas sanciones administrativas.

Por lo que hace a la sanción de *amonestación*, consiste en una advertencia o llamada de atención que se hace al servidor público responsable, por haber contravenido el código de conducta subsumido en el artículo 42 de la ley de responsabilidades referida y su imposición obedece a que la responsabilidad se considera leve; se hace constar por escrito en la resolución que se emite donde además se le hace un exhorto a que en lo futuro ajuste su conducta a los principios rectores de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; asimismo, se agrega una copia de la resolución al expediente personal que del servidor público

sancionado, se haya formado en el área de recursos humanos de la dependencia a la que está adscrito, con lo cual se crea un antecedente que será tomado en cuenta en caso de que aquel reincida en la comisión de conductas irregulares.

Esta sanción se ejecuta una vez que ha quedado firme la resolución mediante la cual se impone; es decir, una vez que ha transcurrido el término legal de quince días hábiles siguientes al en que haya causado efectos la notificación de la resolución y que el infractor no la hubiere impugnado.

La *suspensión del empleo, cargo o comisión*, es la separación temporal del empleo, cargo o comisión que el servidor público viene desempeñando en la administración pública Estatal o Municipal y no debe exceder de quince días naturales, como se determina en el criterio emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México en la jurisprudencia número 156 que ya ha sido comentada en el capítulo II.

Esta sanción tiene como consecuencia la interrupción de los efectos del acto que haya dado origen al empleo, cargo o comisión, ya sea por nombramiento, contrato, lista de raya, etcétera; de tal forma que, el tiempo que dure suspendido el servidor público, no puede desempeñarse como tal y mucho menos cobrar sus haberes; asimismo, se ejecuta desde el momento en que se le notifica la resolución al infractor y se considera de orden público, tal y como lo previene el artículo 68 primer párrafo de la ley sustantiva en la materia.

La *destitución del empleo, cargo o comisión* es la baja definitiva del infractor en el servicio público, lo que implica que quede sin efectos el nombramiento, contrato o cualquiera que sea el acto que le dio origen a la relación jurídico laboral con el Estado. Asimismo, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, establece en su artículo 68 primer párrafo que esta sanción se ejecutará al momento de notificarse la resolución al servidor público; sin embargo, la ejecución inmediata de la destitución, únicamente procede cuando se

trata de servidores públicos de confianza, puesto que tratándose de trabajadores generales sean o no sindicalizados, es necesario que el Superior Jerárquico, con base en la resolución emitida por el Contralor, demande la destitución del trabajador ante el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, tal y como se desprende de lo establecido en los artículos 19, 184 y 185 fracción VI de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios vigente en el Estado de México, que son del tenor literal siguiente:

“Artículo 19. Lo no previsto en esta ley o en sus disposiciones reglamentarias se regulará por la analogía, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y los de justicia social, la costumbre y la equidad.”

“Artículo 184. Para conocer y resolver los conflictos laborales individuales y colectivos que se presenten entre los sujetos de esta ley, funcionará como órgano autónomo y dotado de plena jurisdicción, el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.”

“Artículo 185. El Tribunal será competente para:

...

VI. Conocer de cualquier otro asunto relativo, derivado o directamente vinculado con las relaciones de trabajo.”

De lo anterior podemos inferir que: si bien es cierto que la ley en comento estipula de manera clara que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer y resolver de cualquier asunto relativo o vinculado con las relaciones de trabajo y que es obvio que la destitución como sanción administrativa disciplinaria que se imponga a un trabajador general, tiene relación y está vinculada directamente con la relación de trabajo que tiene con la Dependencia Estatal o Municipal a la que está adscrito, puesto que afecta de manera directa esa relación; también lo es que, la misma ley no previene que la solicitud de destitución deba

hacerse al referido tribunal, por lo que en este caso se debe regular por el criterio contenido en la tesis jurisprudencial número I.8o.T.11 L que por analogía debe aplicarse y cuyo texto se cita a continuación:

*No. Registro: 208.918
Tesis aislada
Materia(s): Laboral
Octava Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: XV-II, Febrero de 1995
Tesis: I.8o.T.11 L
Página: 585*

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE EN CUMPLIMIENTO DE SANCION POR FALTAS ADMINISTRATIVAS FUNDADA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Para cesar a un trabajador al servicio del Estado por haber sido sancionado con la destitución del puesto, por faltas administrativas en términos del artículo 53, fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario que el superior jerárquico del trabajador demande la autorización del cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por disposición expresa del diverso artículo 56 de aquella ley.

OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 985/94. Titular del Servicio Postal Mexicano. 27 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Catalina Pérez Bárcenas. Secretaria: Ma. Catalina de la Rosa Ortega.

Por lo que respecta a la *sanción económica*, es aquella que se impone al servidor público cuando ha obtenido beneficios económicos y/o causado daños y perjuicios, por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 42 de la ley sustantiva; cuyo artículo 51 previene que se impondrán de dos a tres tantos de los beneficios obtenidos y de los daños y perjuicios causados.

Para efectos de su pago, la sanción económica se deberá determinar en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, con lo cual se actualiza su valor. Para determinarla en cantidad líquida, en el mencionado artículo se establece el siguiente procedimiento:

- La cantidad líquida de la sanción económica impuesta, se dividirá entre el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado al día de su imposición; y
- El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado al día de pago de la sanción.

Para tales efectos, se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces al salario mínimo diario vigente en la capital del Estado de México, que es la Ciudad de Toluca.

Este tipo de sanción se ejecutará al quedar firme la resolución y se constituye en un crédito fiscal a favor del erario Estatal o Municipal, con cargo al servidor público sancionado por lo que, en caso de que este se niegue a pagar, el cobro se le hará efectivo mediante el procedimiento administrativo de ejecución contemplado en el Título Décimo Tercero del Código Financiero del Estado de México y Municipios; dicho crédito será preferente sobre otros adeudos del infractor y se sujetará a las disposiciones fiscales aplicables en la materia; tal y como lo establece el artículo 68 primer y segundo párrafo de la ley de responsabilidades de la misma entidad.

La sanción de *inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público*, consiste en declarar la incapacidad de una persona para ejercer cargos públicos por un periodo de tiempo determinado; suele imponerse como una sanción adicional a la destitución en virtud de que ambas se complementan. Cuando la inhabilitación se impone como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro al servidor público o cause daños y perjuicios a la administración pública, será de uno a diez años, si el monto de los daños y los perjuicios no excede de quinientas veces el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado de México; y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

Esta sanción también se ejecuta al momento de notificarse la resolución al infractor y se considera de orden público conforme a lo dispuesto por el artículo 68

primer párrafo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la entidad; asimismo en el artículo 49, fracción V, tercer y cuarto párrafos del mismo ordenamiento se previene que, cuando una persona ha sido inhabilitada en los términos de esa ley, una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación, será necesario que el Titular de la Dependencia, Organismo Descentralizado, Empresa de Participación o Fideicomiso Público donde pretenda ingresar el infractor, solicite previamente la autorización de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado para su recontractación, de lo contrario será causa de responsabilidad administrativa para dicho Titular y quedará sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se hubiere realizado.

En lo que toca a la sanción administrativa consistente en *arresto hasta por 36 horas en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado*, en la práctica no suele ser aplicada por los Titulares de los órganos de control interno, o por lo menos no encontré constancia de que se le hubiese aplicado a algún servidor público.

Por lo que respecta a su naturaleza y ejecución, en los artículos 68 fracción II, 69 y 71 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, se define al arresto como una privación de la franquicia de un subordinado, la contempla como una medida disciplinaria cuya aplicación le corresponde al superior jerárquico del servidor público que la misma ley identifica como *miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública* y para su aplicación se deberán tomar en cuenta las siguientes circunstancias:

- La conveniencia de suprimir conductas que lesionen la imagen de la corporación o afecten a los ciudadanos;
- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones socioeconómicas del infractor; y
- Las circunstancias y condiciones en que se haya cometido la falta.

Al igual que en el caso de la amonestación, las resoluciones mediante las cuales se imponen las demás sanciones comentadas, también son agregadas al expediente personal del servidor público, pues con ello se forman antecedentes que serán tomados en cuenta, si en lo futuro el infractor reincide en incumplimiento de sus obligaciones.

Asimismo, en observancia a lo previsto en el artículo 63, segundo párrafo de la propia ley de responsabilidades, la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México llevará un registro de las sanciones impuestas a los servidores públicos, principalmente las de inhabilitación puesto que, como ya se expuso, debe darles seguimiento y vigilar que no se contrate a una persona que ha sido inhabilitada, salvo previa autorización; de tal forma que todos las Contralorías internas de las distintas Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los Órganos auxiliares tanto Estatales como Municipales, deben notificar a la Secretaría de la Contraloría las resoluciones mediante las cuales se impongan sanciones a sus servidores públicos.

A manera de comentario adicional, es conveniente aclarar que las sanciones comentadas, no se encuentran concatenadas con cada uno de los supuestos establecidos en el artículo 42 de la misma ley de responsabilidades, es decir, no está previsto que a cierto tipo de conducta irregular con la cual el servidor público haya contravenido alguno de los supuestos establecidos en dicho numeral, deba aplicársele de manera específica alguna de tales sanciones, con lo cual queda al arbitrio y subjetividad de la autoridad administrativa, la determinación de la sanción que deba aplicarse en cada caso, de tal forma que por una conducta irregular que no sea grave, se aplique al servidor público una sanción de destitución o incluso de inhabilitación que lesione la seguridad en su empleo y viceversa, que por una conducta irregular grave, se aplique una sanción que no sea drástica, como lo puede ser la amonestación o la suspensión temporal del cargo, lo que se puede traducir en injusticia manifiesta u abuso de autoridad.

Asimismo, no obstante que el artículo 137 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México obliga a las autoridades a que, cuando imponga sanciones que contemplen rangos mínimos y máximos como en este caso lo son la suspensión temporal, la sanción económica y la inhabilitación temporal, en la resolución que dicten deberán considerar las circunstancias de gravedad, antecedentes del infractor, condiciones socio-económicas, reincidencia, monto del beneficio, daño o perjuicio causado; ello no impide a los Titulares de los órganos de control interno, contar con amplio margen de arbitrariedad para poder aplicar cualesquiera de dichas sanciones, sin mas límite que el de motivar y razonar adecuadamente respecto de su determinación que, como ya se expuso, son cuestiones subjetivas, por lo que para evitar la arbitrariedad se hace necesario reformar la referida ley de responsabilidades, para vincular cada infracción al código de conducta contemplado en el artículo 42, con cada una de las sanciones determinadas en el artículo 49.

3.5.2. Clasificación.

Atendiendo al efecto que se busca con su aplicación, podemos realizar una primera clasificación de las sanciones administrativas que se contemplan en los artículos 49 y 80 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, a las que podríamos considerar como correctivas y excluyentes:

Correctivas. Son aquellas que tiene como fin advertir o llamar la atención del servidor público, con el objeto de que recapacite sobre su comportamiento y corrija su mala conducta y le da la oportunidad de reintegrarse a sus funciones una vez que ha cumplido con la sanción. En este grupo podemos considerar las siguientes: la amonestación; la suspensión del empleo, cargo o comisión; la sanción económica y la sanción pecuniaria.

Excluyentes. Son aquellas sanciones que tiene como objeto, la separación o remoción del servidor público en el ejercicio del empleo, cargo o comisión que

tiene encomendado, cuando se considera que es reincidente en el incumplimiento de sus obligaciones, que es grave la infracción cometida y/o por haber obtenido de manera indebida beneficios económicos y/o haber causado un daños y perjuicios al erario público. En esta categoría podemos incluir a la destitución y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Una segunda clasificación, atendiendo a lo previsto en el artículo 137 del Código de Procedimientos Administrativos de la entidad, es la que consiste en que algunas sanciones son fijas y otras son variables.

Fijas : son aquellas que carece de rangos mínimos y máximos y se agotan en un solo evento, como son: la amonestación y la destitución.

Variables : son aquellas sanciones para las que la ley contempla rangos mínimos y máximos, sean estos de tiempo o de naturaleza económica. En el caso de sanciones con rangos variables de tiempo, tenemos a la suspensión del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. El rango de la suspensión temporal comprende desde un día hasta quince días naturales y en el caso de la inhabilitación, cuando el servidor pública haya obtenido lucro o causado daños o perjuicios a la administración pública y cuyo monto total no exceda de quinientas veces el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado, será de uno hasta diez años y cuando exceda de ese monto, será de diez a veinte años. Por último, cuando faltare a la verdad en su manifestación de bienes, la inhabilitación será de tres meses a tres años. Dentro de las sanciones con rangos económicos variables, se encuentran la sanción económica que va de uno a tres tantos de los beneficios obtenidos y de los daños y perjuicios causados; así como la sanción pecuniaria que va de quince días a seis meses del total del sueldo base presupuestal que tiene asignado el servidor público sancionado.

CAPITULO IV

EL TRIBUNAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE MÉXICO

4.1. Ley de Justicia Administrativa del Estado de México de 1987, un precedente.

El antecedente inmediato del Tribunal de Responsabilidades Administrativas que se sugiere crear en el Estado de México, lo encontramos en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo que ya existe de la misma Entidad.

Fue durante la XLIX Legislatura, que a través del Decreto número 168 de fecha veintitrés de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, publicado en la Gaceta del Gobierno de esa Entidad el treinta y uno de ese mismo mes y año y que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos ochenta y siete, cuando se aprobó la *Ley de Justicia Administrativa del Estado de México* en cuyo artículo primero establecía que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo sería el órgano encargado de impartir justicia administrativa con jurisdicción en todo el territorio del Estado de México y en su artículo 29 disponía que las Salas Regionales de ese Tribunal eran competentes para conocer, además de actos administrativos y fiscales, “...De los juicios de responsabilidad administrativa que se promuevan en contra de servidores públicos del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los Organismos Auxiliares...”.

En su Título Segundo, Capítulos del I al XIII, se estableció el procedimiento contencioso administrativo al que se sujetaban los juicios promovidos ante el referido Tribunal; sin embargo, en el artículo 40 se preveía que a falta de disposición expresa, se estaría a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles del Estado de México y que los juicios de responsabilidades administrativas se substanciarían en términos de la entonces vigente Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Lo anterior nos da la certeza de que, en lo que toca al fincamiento de responsabilidades administrativas a los servidores públicos del Estado de México, existe un antecedente sobre la tendencia inicial de la Legislatura local de otorgarle esa competencia a un tribunal legalmente establecido, especializado en impartir justicia en materia administrativa y con jurisdicción en toda la Entidad.

4.2. Justificación.

La creación de un Tribunal de Responsabilidades Administrativas en el Estado de México se justifica plenamente por las siguientes razones:

1ª.- La Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, en el párrafo segundo de su artículo 14 dispone que:

“Artículo 14.-...

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.”

Atendiendo a esta garantía de seguridad jurídica, tenemos que en materia civil y penal existen tribunales previamente establecidos que conocen y resuelven sobre tales tipos de responsabilidades en que puede incurrir un servidor público en el ejercicio de sus funciones; luego entonces, no vemos porque no se deba tener esa misma consideración cuando un servidor público incurre en responsabilidades de naturaleza administrativa, es decir, que deba ser juzgado ante un tribunal previa y legalmente establecido en el que se garantice la igualdad de partes en el proceso y que la persona encargada de decir el derecho en cada asunto sea un jurisconsulto que avale un adecuado estudio, interpretación y aplicación imparcial de la norma general al caso concreto.

2ª.- Nuestra Carta Magna, en su artículo 17, segundo párrafo dispone que:

“Artículo 17.-...

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.”

Este dispositivo previene que, será un tribunal el que administre justicia a los gobernados; sin embargo, en la actualidad la impartición de justicia en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Estado de México y sus Municipios, no está a cargo de un tribunal, puesto que en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, se otorga a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado y a las Contralorías internas de las distintas Dependencias del Gobierno del Estado, de los Municipios y de los Organismos Descentralizados tanto de carácter estatal como municipal, facultades para vigilar, acusar, investigar, determinar responsabilidades administrativas e imponer sanciones a los servidores públicos, lo cual evidentemente los convierte en juez y parte en los procedimientos administrativos disciplinarios, por lo cual no puede existir la administración de una justicia imparcial y con ello no se cumple con lo extremos de esta garantía.

Por otra parte consideramos que, si bien es cierto que tanto la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México como las Contralorías internas de sus distintas Dependencias y las de los Municipios, han cumplido con mediana eficacia la tarea de vigilar y sancionar a los servidores públicos que incurren en conductas indebidas durante el desempeño de sus cargos; también lo es que, en la actualidad tales órganos han sido superados por una sociedad cada vez más participativa y exigente con sus gobernantes, por lo cual impera una inadecuada impartición de justicia en materia de responsabilidades administrativas, debido a que en ocasiones, el funcionario que tiene tal encomienda, carece de los conocimientos técnicos necesarios para interpretar y aplicar la norma general al caso concreto y de la

autonomía para dictar sus resoluciones, de tal forma que es necesario dejar atrás el modelo de auto control administrativo que hasta ahora el Poder Ejecutivo ha venido ejerciendo a través de esos órganos de control interno, y pasar al control jurisdiccional como lo sería a través de un Tribunal de Responsabilidades Administrativas, donde se garantizaría tanto a los quejosos y denunciantes como a los servidores públicos, el principio de igualdad de partes y una administración de justicia pronta, completa e imparcial.

3ª.- Hoy por hoy, la legislación vigente en el Estado de México, permite en la práctica que hasta cinco autoridades distintas conozcan y resuelvan sobre un mismo asunto, es decir: primeramente conoce y resuelve la Contraloría de la dependencia a la que está adscrito el servidor público denunciado; en segundo lugar, por medio del recurso de inconformidad que se contempla en los artículos del 186 al 198 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, revisa el Superior Jerárquico de la autoridad emisora del acto, que en el caso de las Contralorías Municipales, le compete al Síndico Municipal; en tercer lugar, a través del juicio de nulidad, conoce y resuelve la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México; la cuarta ocasión, por medio del recurso de revisión, conoce y resuelve la Sala Superior del mismo Tribunal y como una quinta autoridad juzgadora se encuentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos Tribunales Colegiados de Circuito en materia Administrativa con sede en el Estado de México, son la última instancia que conoce y resuelve el juicio de amparo que promueve el servidor público sancionado. Entre la fecha de la queja o denuncia y la sentencia del juicio de amparo, pueden pasar hasta dos años en promedio.

Es por lo anterior que se hace lenta y por lo mismo ineficiente la administración de justicia en este rubro, por lo que conforme al principio de economía procesal que consiste, principalmente, en conseguir el mayor y mejor resultado con el mínimo de actividad de los órganos encargados de administrarla, es necesario hacerla mas eficiente y moderna en el Estado de México, en lo que toca al fincamiento de las responsabilidades administrativas a los servidores públicos, lo que

se lograría con la creación de un Tribunal especializado como el que se sugiere, con el objeto de que administre justicia de manera pronta y expedita y se cumpla así con el derecho que tiene toda persona a que se le administre justicia por tribunales para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, tal y como se previene en el artículo 17 de nuestra Constitucional Federal.

4.3. Denominación y naturaleza jurídica.

El que se haya optado por la denominación de *Tribunal de Responsabilidades Administrativas del Estado de México* se debe, en primer lugar, a que coincidimos con quienes opinan que se deben crear tribunales especializados por materia, ya que en este caso se trataría de un tribunal encargado de impartir justicia en materia administrativa y, en segundo lugar, en razón de su competencia, es decir, que el tribunal en comento será competente para conocer y resolver exclusivamente sobre responsabilidades administrativas de servidores públicos adscritos a las distintas dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de México, a los Municipios y a los Organismos auxiliares de carácter estatal y municipal.

Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica del Tribunal de Responsabilidades Administrativas del Estado de México, se propone la creación de un organismo público, autónomo en sus decisiones, un contencioso-administrativo que se rija por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad para impartir justicia en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y con jurisdicción mixta y plena en todo el territorio de la entidad para dictar y hacer cumplir sus resoluciones.

4.4. Integración, organización y funcionamiento.

El tribunal cuya creación se sugiere, tendrá una integración, organización y funcionamiento similar a la que actualmente tiene el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, considerando que la integración y organización de dicho tribunal ha sido funcional y consideramos que no existen razones para que el tribunal que se propone sea diferente, por lo que:

En cuanto a su organización, estará formado por una Sala Superior y tantas Salas Regionales como las necesidades lo exijan, pudiéndose atender a criterios de cantidad de población beneficiada, cantidades o porcentajes de servidores públicos susceptibles de ser juzgados, etcétera, en cada región de la entidad.

Por lo que hace a su integración, estará compuesto por tantos Magistrados numerarios como sean necesarios y también se podrán nombrar Magistrados supernumerarios para auxiliar y suplir temporalmente a los primeros. Serán nombrados por el Gobernador, quien someterá los nombramientos a la aprobación de la Legislatura o de la Diputación permanente, en su caso, durarán en sus encargos diez años y en una mitad, serán sustituidos cada cinco años.

El Tribunal tendrá un Presidente que durará en su encargo tres años, pudiendo ser reelecto por otro periodo igual. También contará con un Secretario General del Pleno y los Secretarios Generales de Acuerdos, Jefes de Unidad, Secretarios de Acuerdos, Secretarios Proyectistas, Archivistas y demás servidores públicos necesarios para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados del Tribunal de Responsabilidades Administrativas durarán en su encargo diez años y su sustitución será escalonada cada cinco años a fin de asegurar una sana temporalidad en el ejercicio de esta función y evitar esquemas rígidos de interpretación de las leyes para que ésta guarde coherencia con las percepciones y aspiraciones de cada generación de la sociedad.

Por último, el tribunal propuesto funcionaría como primera y segunda instancias. La primera se agotaría en las Salas Regionales y la segunda tendría verificativo en la Sala Superior. La tercera y última instancia tendría lugar en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del juicio de amparo que tanto el quejoso o denunciante como el servidor público involucrado, podrían promover ante los Tribunales Colegiados de Circuito en materia Administrativa.

4.5. Competencia.

El tribunal que se propone tendría competencia para conocer y resolver sobre responsabilidades administrativas de servidores públicos adscritos a las distintas Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de México, de sus Municipios y de los Organismos Descentralizados de carácter estatal o municipal.

Atendiendo a lo expuesto en el capítulo primero, respecto del concepto de competencia y mas específicamente a los criterios que determinan la competencia objetiva, diremos que la competencia objetiva del tribunal que se propone, sería aquella en que se consideren los criterios de competencia por territorio y por materia, es decir, se tratará de un tribunal cuyas salas regionales tendrán competencia en el territorio que se precise en su ley orgánica, considerando la división municipal como base, y sus salas superiores por regiones también determinadas por los territorios de cada una de las salas regionales que se determinen, y por lo que respecta a la competencia por materia, será un tribunal especializado donde se aplicarán normas jurídicas sustantivas de derecho administrativo para dirimir los conflictos que se ventilen ante dicho órgano.

4.6. Marco constitucional que sustentaría su creación.

Para tener un panorama claro del marco legal vigente que daría sustento a la creación del Tribunal de Responsabilidades Administrativas en el Estado de México, es necesario partir desde nuestra Constitución Federal, en cuyo artículo 109 primer párrafo se previene que:

“Artículo 109.-...las Legislaturas de los Estados, en los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionarlos cuando estos incurran en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que están obligados a observar en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones.”

Esto es, que corresponde a la Legislatura del Estado de México expedir la ley de responsabilidades de los servidores públicos, lo cual ya sucedió cuando en el mes de septiembre de 1990, estando en funciones la “L” Honorable Legislatura del Estado de México, se aprobó y promulgó la vigente Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Por su parte en el numeral 113 primer párrafo de nuestra Ley Suprema, se estipula que en las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos -que expidan las legislaturas locales- se determinarán, entre otras prevenciones, las sanciones y autoridades competentes para aplicarlas.

Es así que, de acuerdo con lo que establece el artículo 3^a de la referida Ley de Responsabilidades, en el Estado de México son autoridades competentes para aplicar sanciones por responsabilidad administrativa, las siguientes:

- 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 atribuciones que les otorga este ordenamiento;
- Los Ayuntamientos y los Presidentes Municipales;
- Los demás órganos que determinen las leyes.

De tal forma que, para que el Tribunal que se propone pueda aplicar a los servidores públicos adscritos a las distintas Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de México, de sus Municipios y de los Organismos Descentralizados de carácter estatal o municipal, las sanciones que previene esa ley, se hace necesaria una reforma al mencionado artículo, para incluir al Tribunal de Responsabilidades Administrativas como autoridad competente para aplicar la citada ley de responsabilidades.

Continuando con el marco legal constitucional, veamos que previene el artículo 116, segundo párrafo, fracción V de nuestra Carta Magna:

“ARTÍCULO 116. ...

...

V. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;...”

De lo anterior se desprende claramente que, a través de su Constitución local o de una ley, la Legislatura del Estado de México pueden instituir Tribunales de lo contencioso administrativo como de hecho ya lo hizo al crear el Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Estado de México; sin embargo, conforme a una interpretación correcta de la fracción V de este artículo, tales tribunales son competentes únicamente para conocer y dirimir controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares por los actos de autoridad que emiten las distintas Dependencias del Gobierno Estatal y Municipal y no contempla la

competencia para conocer y resolver sobre responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos en el desempeño de sus cargos, ni para aplicar sanciones a esos servidores públicos, por lo tanto, es necesario reformar el artículo que se comenta en los siguientes términos, donde se resalta con negritas el texto cuya inserción se sugiere:

“ARTÍCULO 116. ...

...

*V. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, **así como para instaurar procedimientos e imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas en los términos de la ley de la materia**, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;...”*

Con tal reforma, se daría sustento constitucional a la competencia del nuevo Tribunal de Responsabilidades Administrativas del Estado de México, puesto que de no hacerse tal reforma, los servidores públicos sancionados bien podrían obtener sentencia favorable en los juicios de amparo que interpongan en contra de las resoluciones que emita este tribunal, por falta de competencia.

Por otra parte, en el artículo 61, fracciones I y XLVII de la Constitución Política del Estado de México, se establece que:

“Artículo 61.- *Son facultades y obligaciones de la Legislatura:*

I. Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno;

...

XLVII. Las demás que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución, las leyes federales o las del Estado le atribuyan.”

De este dispositivo legal se desprende que, correspondería a la Legislatura del Estado de México, por ser el órgano que cuenta con las facultades para ello, expedir

una Ley Orgánica por medio de la cual se instituya el Tribunal de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y en la que se establezca de manera clara su denominación, naturaleza jurídica, integración, organización, funcionamiento y competencia.

De lo anterior podemos concluir que, de los artículos constitucionales citados y la reforma propuesta, se desprenden los fundamentos legales suficientes que permitirían la eventual creación del Tribunal de Responsabilidades Administrativas en el Estado de México.

C O N C L U S I O N E S :

PRIMERA: Para efecto de las responsabilidades administrativas, se considera como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, en sus organismos descentralizados y en los poderes Legislativo y Judicial, con independencia del acto jurídico que le haya dado origen.

SEGUNDA: En tratándose de un servidor público, la responsabilidad es la cualidad u obligación de responder por la conducta propia, es decir, pagar las consecuencias de un acto u omisión contrarios a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en que hubiere incurrido en ejercicio del servicio público que le ha sido encomendado

TERCERA: Los servidores públicos, durante el ejercicio de sus cargos, empleos o comisiones, pueden incurrir en cuatro tipos de responsabilidades distintas, a saber: responsabilidad política, responsabilidad penal, responsabilidad civil y responsabilidad administrativa.

CUARTA : Un servidor público incurre en responsabilidad administrativa cuando, con motivo o durante el desempeño del empleo, cargo o comisión que le ha sido encomendado, realiza una conducta –por acción u omisión- contraria a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar.

QUINTA: Solo los servidores públicos clasificados como funcionarios, pueden emitir actos administrativos, por estar investidos de autoridad; de tal forma que, cuando estos emiten un acto administrativo que no cumple con los requisitos de validez y existencia que contemplan las leyes de la materia, pueden incurrir en responsabilidad administrativa.

- SEXTA: Fue hasta el año de 1983, que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se incluyó dentro del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, la responsabilidad administrativa, donde quedaron establecidos los cinco principios fundamentales que debe observar todo servidor público durante el desempeño de su función y que son: la legalidad, la lealtad, la honradez, la imparcialidad y la eficiencia.
- SÉPTIMA: Conforme al marco jurídico vigente tanto en el ámbito Federal como en el ámbito del Estado de México, compete a las Contralorías identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como aplicar las sanciones administrativas, a través del procedimiento administrativo disciplinario, con lo cual se está en presencia de un sistema de autocontrol administrativo.
- OCTAVA: El procedimiento es el conducto formal de que se vale el Estado para realizar las distintas actividades que tiene encomendadas para la consecución de sus fines, es decir, tales actividades deben sujetarse invariablemente a las formalidades de un procedimiento previamente establecido en la ley, cuya finalidad puede ser la generación de un acto administrativo, la aprobación de una ley o la instrucción de un proceso.
- NOVENA: En el Estado de México, el procedimiento administrativo disciplinario es implementado por una autoridad –Contralor- que actúa como juez y parte, puesto que tiene la atribución de investigar, acusar, juzgar y sancionar al servidor público, lo que implica que muchas veces se conduzca de manera parcial y sus resoluciones no sean objetivas y justas, por lo cual este sistema de autocontrol administrativo debe cambiar a un sistema de control jurisdiccional, como lo sería a través de la institución del tribunal que se sugiere, con el objeto de que la justicia en materia de responsabilidades sea imparcial y mas eficaz.

DÉCIMA: En el Estado de México, hasta cinco autoridades distintas pueden llegar a conocer y resolver sobre un asunto relacionado con la responsabilidad administrativa de un servidor público, esto es: primeramente el Contralor, en segundo lugar el Superior Jerárquico de la autoridad que emitió el acto o el Síndico Municipal en su caso, en tercer lugar la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en cuarto lugar la Sala Superior del mismo Tribunal y por último la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del juicio de amparo que el servidor público puede interponer ante los Tribunales Colegiados de Circuito en materia Administrativa, lo que trae como consecuencia que la justicia en este rubro sea muy lenta.

DÉCIMA

PRIMERA: En el Estado de México, existe un antecedente que nos muestra que en materia de responsabilidades administrativas, la Legislatura local optó por dejar en manos de un tribunal, como lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de esa entidad, el fincamiento de tales responsabilidades y la aplicación de sanciones a los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de sus Organismos auxiliares, sin embargo después se cambió a un sistema de autocontrol administrativo a través de las Contralorías.

DÉCIMA

SEGUNDA: La institución de un Tribunal de Responsabilidades Administrativas en el Estado de México, se justifica plenamente toda vez que, el servidor público, al igual que todo ciudadano de este país, cuenta con las garantías de seguridad jurídica y de recibir impartición de justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, tal y como lo contemplan los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que implica que debe ser juzgado por un tribunal previamente establecido, donde se cumplan las formalidades esenciales

del procedimiento y sus resoluciones serán expeditas, completas e imparciales.

DÉCIMA

TERCERA: Con la creación del Tribunal de Responsabilidades Administrativas en el Estado de México, se resuelve de manera objetiva el problema de impartición de justicia en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos adscritos a las distintas Dependencias del Poder Ejecutivo de esa Entidad, de sus Municipios y de los Organismos Descentralizados de carácter estatal o municipal toda vez que, con su creación, se garantiza que se cumplan con dos principios procesales que son el de igualdad de las partes y el de imparcialidad del juzgador.

DÉCIMA

CUARTA: Es necesario reformar el artículo 116 , segundo párrafo, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de darle sustento constitucional a la institución y competencia del Tribunal de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y así evitar que los servidores públicos sancionados, obtengan la protección y amparo de la justicia federal a través del juicio de amparo.

DÉCIMA

QUINTA: La denominación, naturaleza jurídica, integración, organización, funcionamiento y competencia del Tribunal de Responsabilidades Administrativas del Estado de México, quedarían establecidas de manera clara y precisa en la Ley Orgánica que para tal efecto expediría la Legislatura de esa entidad.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA Romero, Miguel. **“DERECHO ADMINISTRATIVO ESPECIAL”**, Tomo II, Editorial Porrúa, México 1999.
2. DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. **“EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”**, Editorial Porrúa, cuarta edición, México 2001.
3. DE Pina Vara, Rafael y Castillo Larrañaga, José. **“INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL”**, 8ª edición, Editorial Porrúa, México 1969.
4. FRAGA, Gabino. **“DERECHO ADMINISTRATIVO”**, 43ª edición, Revisada y actualizada por Manuel Fraga, Editorial Porrúa, México 2003.
5. GÓMEZ Lara, Cipriano. **“TEORÍA GENERAL DEL PROCESO”** Colección Textos Jurídicos Universitarios, Novena edición, Oxford University Press México 2002.
6. GONZÁLEZ Pérez, Jesús. **“DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO”**, Segunda edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1963.
7. GONZÁLEZ Pérez, Jesús. **“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL”**, Segunda edición ampliada, Editorial Porrúa, México 1997.
8. INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas. **“CÓDIGO ÉTICO DE CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”**, Primera edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994.
9. MÁRQUEZ Gómez, Daniel. **“LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES COMO MEDIOS DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”**, Primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2003.
10. MARTÍNEZ Morales Rafael I. **“DERECHO ADMINISTRATIVO 3er Y 4º CURSOS”**, Tercera edición, Oxford University Press México 2002.

11. MONSERRIT Ortiz Soltero, Sergio. **“RESPONSABILIDADES LEGALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”**, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2004.
12. SERRA Rojas, Andrés. **“DERECHO ADMINISTRATIVO PRIMER CURSO”**, Décima sexta edición, Editorial Porrúa, México 1994.
13. TREVIÑO Garza, Adolfo J. **“TRATADO DE DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”**, Primera edición, Editorial Porrúa, México 1997.
14. VÁZQUEZ Alfaro, José Luis. **“EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVA DE LOS ÓRGANOS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO”**, Primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1991.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

15. COLEGIO de Profesores de Derecho Procesal. “**DICCIONARIOS JURÍDICOS TEMÁTICOS, DERECHO PROCESAL**”, Volumen 4, segunda edición, Oxford University Press México 2002.
16. INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas. “**NUEVO DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO P-Z**”, Primera edición, Editorial Porrúa, México 2001.
17. INTERNATIONAL Creative Digital Image. “**LAROUSSE MULTIMEDIA ENCICLOPÉDICO**”, versión 1.1, Larousse Editorial S.A., 2004.
18. LAROUSSE Planeta. “**DICCIONARIO ESENCIAL DE LA LENGUA ESPAÑOLA**”, primera edición, 54ª reimpresión, Larousse Editorial S.A., México 2003.
19. MARTÍNEZ Morales Rafael I. “**DICCIONARIOS JURÍDICOS TEMÁTICOS, DERECHO BUROCRÁTICO**”, Volumen 5, Segunda edición, Oxford University Press, México 2002.

LEGISGRAFÍA

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.
3. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.
4. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 123 APARTADO B DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.
5. LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
6. CÓDIGO PENAL FEDERAL.
7. CÓDIGO CIVIL FEDERAL.
8. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.
9. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO.
10. LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO.
11. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS.
12. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.
13. LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO.
14. LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.
15. LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.
16. LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA DEL ESTADO DE MÉXICO.

17. CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO.
18. CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.
19. CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS.
20. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.
21. REGLAMENTO DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.
22. REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.
23. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO.

PÁGINAS DE INTERNET

<http://www.scjn.gob.mx>

<http://www.bibliojurídica.org>

<http://info.jurídicas.unam.mx>

<http://www.senado.gob.mx/gaceta.php>

<http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm>

<http://www.lexjuridica.com/diccionario.php>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

<http://www.edomexico.gob.mx/portalgem>