



**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA
IBEROAMERICANA**

INCORPORADA A LA UNAM CLAVE 8901-09

FACULTAD DE DERECHO

**REFORMA AL ARTÍCULO 59 FRACCIÓN II DE LA LEY DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
DEL
ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
HÉCTOR HERNÁNDEZ BUENO**

Xalatlaco, México, Julio de 2007.



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.

*Luchemos por Construir Nuevos Liderazgos;
Por Encontrar más Mujeres y Hombres Libres.
Y de Buenas Costumbres, que al Igual que Yo,
Luchen por los Valores Nacionales, por el
Progreso, la Cultura, la Educación y el
Bienestar; Hombres y Mujeres que
Abandonen los Asientos que Ocupan como
Espectadores, y con Valor se Suban al
Escenario; Ciudadanos Comprometidos con su
Patria, Líderes Congruentes, Líderes
Auténticos, Líderes Sensibles y Honestos que
Jamás Quebranten sus Convicciones.*

DEDICATORIAS

A Dios porque me dio la oportunidad de vivir y por todo cuanto me ha dado, por lo que no olvido darle las gracias diariamente.

A mis papás ELODIA JOSEFINA BUENO MEJÍA Y ANDRÉS HERNÁNDEZ GARCÍA por darme la vida, por brindarme siempre su amor y su apoyo moral y económico para terminar esta profesión, lo cual constituye mi más grande herencia.

Con cariño y respeto a mis hermanos JULISSA, JAZMÍN Y LORENZO, por brindarme siempre su apoyo, cariño y comprensión, así como el amor que siempre me han brindado y nos ha unido.

A mi BABILO MAURILIO CONRRADO BUENO MEJÍA, por ser como un padre para mi, el cual siempre y en cada momento me ha brindado su cariño, apoyo, y confianza, brindándome sus enseñanzas las cuales me ha permitido realizar el presente trabajo; y a su esposa MARIA GÓMEZ MONTES DE OCA por sus atenciones que me ha brindado en la vida.

Con amor a mi abuelita JOSEFINA MEJÍA DOTOR, porque siempre me dirigió por el camino del bien, y me inculcó valores que me ayudaron siempre en mi formación profesional.

Con respeto y admiración a la LIC. ELIZABETH GARCÍA REZA, por el amor, apoyo, cariño y comprensión que me ha brindado y por estar a mi lado, apoyándome con sus palabras de aliento y estímulo; así también dedico el presente trabajo a su apreciable familia.

A mis tíos, familia "HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ" ALFREDO HERNÁNDEZ GARCÍA Y MINERVA HERNÁNDEZ, por su cariño, amistad, apoyo y confianza que me han brindado y a sus respectivos familiares.

Con cariño y respeto a mis primos EDGAR, GUADALUPE Y LIC. ALFREDO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, por su confianza, apoyo, amistad y sus enseñanzas que me han brindado durante la vida.

Con respeto y admiración al L.C. MARTE DOTOR VILANO, por la amistad, apoyo y confianza que me ha brindado durante este tiempo.

A mis Profesores y Compañeros de la generación 2000 – 2003, 2003 – 2005 y a todas aquellas personas que de alguna manera me ayudaron en los momentos difíciles y compartieron los felices.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO **EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EN EL** **ESTADO DE MÉXICO**

1.1. Antecedentes Históricos de los Órganos de Control en el Estado de México.....	2
1.2. Antecedentes Históricos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.....	10

CAPÍTULO SEGUNDO **BASES JURÍDICO NORMATIVO DE LA RESPONSABILIDADES DE LOS** **SERVIDORES PÚBLICOS**

2.1. Bases Jurídico-Normativo de las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Ámbito Federal.....	31
2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	32
2.1.2. Legislación Federal en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	35
2.2. Bases Jurídico-Normativo de las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Ámbito Local.....	36
2.2.1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.....	37
2.2.2. Legislación Estatal en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	38

CAPÍTULO TERCERO
DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1. Concepto de Responsabilidad de los Servidores Públicos.....	41
3.2. Clases de Responsabilidad de los Servidores Públicos.....	43
3.3. Responsabilidad Política de los Servidores Públicos.....	43
3.4. Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos.....	46
3.5. Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos.....	49
3.6. Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.....	52

CAPÍTULO CUARTO
REFORMA AL ARTÍCULO 59 FRACCIÓN II DE LA LEY DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO
DE MÉXICO Y MUNICIPIOS

4.1. Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	54
4.1.1. Sujetos de Responsabilidades Administrativas Disciplinarias.....	55
4.1.2. Código de Conducta de los Servidores Públicos.....	56
4.1.3. Infracción Disciplinaria.....	65
4.1.4. Órganos Sancionadores.....	65
4.2. Sanciones Disciplinarias	67
4.3. Procedimiento Administrativo Disciplinario.....	71
4.3.1. Iniciación del Procedimiento por Queja o Denuncia.....	72
4.3.2. Iniciación del Procedimiento por Oficio.....	74
4.3.3. Fase de Investigación Previa.....	74
4.3.4. Citación a Garantía de Audiencia de ley.....	75
4.3.5. Desahogo y Formalidades de la Garantía de Audiencia.....	78
4.3.6. Resolución.....	79
4.3.7. Ejecución de la Resolución.....	82
4.3.8. Medios de Impugnación.....	83
4.4. Principios que Rigen el Procedimiento Administrativo Disciplinario.....	88
4.5. Exposición de motivos para la Reforma de la Fracción II del Artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.....	90

CONCLUSIONES.....	100
PROPUESTA.....	104
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.....	108

PRÓLOGO

El Derecho Administrativo moderno ha adquirido una proyección y resultados de trascendencia, que no guardan relación con el pasado inmediato, por su magnitud y el nuevo sentido de las instituciones.

Los trabajos de investigación y divulgación se han intensificado hasta colocar este derecho en una de las ramas del Derecho Público de mayor interés cultural.

Los códigos tradicionales se mantienen durante largo tiempo sin modificaciones y tránsitos radicales, y apenas con las particulares adiciones y reformas que exigen nuestras actuales condiciones sociales, la legislación administrativa ha logrado diversos ajustes sociales, esto en base a un reflejo de la aplicación de una política de justicia social gubernamental, que una vez consagrada en la Constitución o en la Legislación Federal, no toleran retrocesos. Una ley administrativa adelantada se incorpora sólidamente a la estructura de una comunidad, principalmente a sus tradiciones constitucionales que admiten superación, más no su destrucción.

Derecho administrativo superior que sea garantía de seguridad y eficacia, dejando un margen racional de acción a la iniciativa de los particulares, que de todas maneras tendrán que ajustar sus actos al interés general, limitar sus excesivas especulaciones y colaborar en los amplios programas de planificación estatal.

Ahora es cuando más debo empeñarme en la enseñanza del Derecho Administrativo, ante un mundo en una constante transformación, que ha obligado al poder público a una intensa labor legislativa en materia administrativa.

Mi empeño debe fincarse en orientar a los estudiosos de nuestra materia en el conocimiento de esta nueva legislación, enmarcada en un programa general del desarrollo social y de la forma administrativa que se ha iniciado en

este régimen, con la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal que trata de estructurar los cuadros administrativos anteriores con una más adecuada contribución de la competencia de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y un control más efectivo y directo de los organismos paraestatales agrupados en sectores especializados.

INTRODUCCIÓN

Actualmente, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios presenta ciertas lagunas en lo tocante al dictado de las resoluciones en materia de responsabilidades de los servidores públicos, rompiendo en consecuencia con los principios que deben de revestir este procedimiento dada su naturaleza sumaria, cuando el mismo se distingue por tratarse de un juicio especial, donde hay supresión de plazos judiciales, oralidad y formulismos innecesarios; ya que si bien es cierto en el artículo 59 fracción II de la precitada ley y tema del presente trabajo, se establece el término de treinta días para dictar la resolución, también lo es que en la práctica los Órganos de Control Interno, tienen el pleno arbitrio para dictar la resolución, aún fuera del plazo legal, sin que ello invalide la misma.

No es óbice señalar que no existe sanción alguna para los Órganos de Control, para el caso de no cumplir con el término establecido en la propia ley, con la cual se pone de relieve que se trata de un acto plenamente arbitrario que rompe con la sumariedad del procedimiento, además de que aún y cuando se dicta fuera del término, la misma tiene plena validez; al respecto, la autoridad señala, con la pretensión de justificarse, cuestiones subjetivas como el exceso de trabajo, lo cual no es justificable en ningún modo.

Nuestro país se encuentra en vías de desarrollo, por lo que hemos ido adoptando de manera lenta y quizás tardía la problemática que sufre el Estado de México en Materia de Responsabilidades, ya que se habla de las bases jurídico normativas, ello en atención a que a través de los preceptos constitucionales se fincan las bases para la regularización de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, en concordancia con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que es motivo principal del presente estudio en áreas de Responsabilidades, y que se realice con apego a dichos principios cumpliendo en consecuencia con la naturaleza del Procedimiento Administrativo.

Dentro de este contexto, analizo las siguientes cuestiones: ¿El servidor público respeta los términos al momento de analizar un expediente?, ¿El servidor público respeta el término para emitir una resolución?, ¿El servidor público notifica en término la resolución emitida?, ¿Existe alguna sanción hacia el servidor público cuando no respeta algún término?

Tomando en consideración los criterios que han servido para justificar lógica y jurídicamente los extremos de la problemática que presenta hoy en día lo tardado del dictado de una resolución en un procedimiento administrativo disciplinario, debido ante todo a una ausencia de precisión legal, así como de acontecimiento a una facultad discrecional del titular del órgano de control; pues, no existe límite para el dictado de una resolución, ya que esta es válida si la dicta al concluir la audiencia o dentro de los treinta días hábiles siguientes al desahogo de la garantía de audiencia, así como si la dicta dentro de seis meses o más de un año, en manera alguna puede jurídicamente combatirse por los medios legales su invalidez por la extemporaneidad en su emisión. Situación que la misma legislación no regula de forma clara y con una laguna que ha solapado el capricho de la autoridad para argumentar situaciones subjetivas para no cumplir la normatividad, luego entonces, el trabajo culmina con la propuesta legal de abrogación al artículo 59 fracción II de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios

En ese orden de ideas, durante el desarrollo del presente trabajo de investigación, inicialmente analizaré los antecedentes históricos de los Órganos de Control en el Estado de México, así como los de la actual Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; con la cual se pretende conocer las facultades de Control y Fiscalización y en qué medida fue influyendo el pensamiento de los gobernadores en la Administración Pública, así como se ha ido modificando la legislación en materia de responsabilidades de acuerdo a las necesidades que en el devenir histórico se han presentado.

En el Capítulo Segundo se habla de las bases jurídico-normativas en materia de responsabilidades, ello en atención a que a través de los preceptos

constitucionales se fincan las bases para la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, en concordancia con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que es motivo principal del presente estudio en áreas de que se realice con apego a dichos principios cumpliendo en consecuencia con la naturaleza del procedimiento administrativo.

Durante el desarrollo del Capítulo Tercero, se abordará lo relativo a los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, específicamente por cuanto hace a la legislación que regula las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, de la cual se deriva la laguna que por medio del presente trabajo se analiza, con el fin de que se reglamente, estableciendo sanciones para el caso y cumplir con los principios de prontitud y expedités.

En el Capítulo Cuarto, se da a conocer paso a paso cada una de las etapas procedimentales por las cuales se desarrolla el procedimiento administrativo disciplinario, y una vez realizado el análisis, se propone ampliar el término que actualmente establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, el cual es de treinta días y se ampliara a cuarenta y cinco días con una sola prórroga por el mismo tiempo, a fin de que se otorgue un término prudente para emitir la resolución y solicitar las constancias que aún queden pendientes para el mejor análisis del expediente; una vez transcurrido el mismo se estipule una sanción para los órganos de control que se excedan en el plazo fijado para tal efecto, siendo en consecuencia una causal más que se anexaría al Código de Conducta de los Servidores Públicos, normado en el Artículo 42 del propio ordenamiento en estudio.

Esperando que el presente trabajo de investigación sea interés para los estudiosos del derecho, teniendo como conocimiento que en materia administrativa también existen lagunas en los ordenamientos jurídicos, esto dará un resultado que algunos servidores públicos no sean sancionados por no respetar los términos establecidos en las leyes, en el ejercicio de sus

funciones, trayendo consigo la afectación a los quejosos o a los propios servidores públicos sujetos a un procedimiento disciplinario y así hacer valer los medios de impugnación existentes.

CAPÍTULO PRIMERO

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EN EL ESTADO DE MÉXICO

CAPÍTULO PRIMERO

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EN EL ESTADO DE MÉXICO

1.1. Antecedentes Históricos de los Órganos de Control en el Estado de México

En el nuevo esquema democrático que el país ha pretendido introducir en el sistema político-constitucional, se presentan grandes brechas las cuales se tienen que abrir para dar pauta a la democracia moderna. Es así que desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), producto de la Revolución Francesa, se prescribió como postulado el derecho a la “rendición de cuentas” como parte de los derechos de todo ciudadano y como obligación imperativa del gobernante. Lineamientos que poco después fueron contemplados en el constitucionalismo mexicano, pero con escasa o nula regulación en este rubro.

De tal suerte que es así que nacen las facultades de control y fiscalización primordialmente como función exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; sin embargo, las circunstancias y condiciones políticas del país motivaron la creación de dependencias gubernamentales que desarrollaron esas facultades, debido a las deficiencias que presentaba la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Ese fenómeno fue parcialmente implementado en las Entidades Federativas, primordialmente, en el Estado de México se presentaron características similares al sistema federal, pues se contempló la creación de los Órganos de Control tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo; ahora bien, por lo que toca al órgano y sistema de control dentro de la administración pública estatal, que es el tema que nos ocupa, debe señalarse su contexto histórico-legislativo como de reciente creación, en poco más de una década de existencia legal. No se puede negar la existencia de las

facultades propias de control, cuyo pasaje se encuentra en diversas disposiciones e instancias a las cuales se atribuyen esta imperiosa función.

En este orden de ideas, en 1897 se crea en la Entidad la Dirección General de Rentas y de la Contabilidad Pública, cuyas atribuciones relativas a la materia versaban sobre “la contabilidad de los ingresos públicos”; aunque aquella función representa solo una parte del universo del control, sin embargo corresponde al dato más próximo sobre las funciones del control, pues a la postre sólo fue un intento por establecer como sistema de control estatal, al quedar únicamente la función realizada por la Contaduría, dependencia de la Legislatura Local¹

Después de ese estancamiento, en el sistema y órganos de control de la administración pública del Estado de México, comienza un nuevo periodo al que se le conoció como la moralización de la administración pública, bajo tres ejes rectores:

1. La honestidad de los servidores públicos;
2. La fiscalización y autoridad del gasto;
3. El control interno de la propia administración.

Bajo estos principios, el Gobierno del Licenciado Salvador Sánchez Colín (1951-1957), inicia con algunos antecedentes mas próximos del control gubernamental, los cuales fueron contemplados en la “Ley Orgánica de las Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de México”², de fecha 13 de julio de 1955, en cuyo rubro contempló a la Dirección General de Hacienda, de la cual puede observarse que en el artículo 10 se establecieron como funciones de control para aquella dependencia las siguientes:

- A. La vigilancia de los ingresos y egresos del Estado;
- B. Glosa preventiva de la cuenta de ingresos y egresos;
- C. Control de bienes muebles e inmuebles propiedad del Estado;
- D. Contabilidad General de la Hacienda Pública del Estado.

¹ NAIME LIBEN, Alexander. La Administración Pública en el Estado de México. 2º ed. UAEM, Toluca, 1993, pág. 61.

² GACETA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. Decreto Número 4. Tomo LXXX, Toluca, 13 de Julio de 1955, págs. 1-3.

De tal suerte que con la dependencia en mención inicia el programa de administración en el apartado del control gubernamental.

Sin embargo, la denominación de aquella dependencia de la administración pública estatal, no la identificaba con los propósitos del control de los recursos públicos estatales, pues incluso la Dirección General de Hacienda sólo cumplía con el control de la administración pública centralizada, quedando pendiente los organismos auxiliares de la propia administración pública estatal.

En este contexto, al arribar a la Gobernatura el profesor Carlos Hank González (1969-1975), amplió el sistema y órganos de control local, es así que se tiene como pensamiento moralista de este gobernante:

“Desde el inicio de su gobierno, advertía que la sociedad se hallaba en una situación de convulsiones políticas y sociales, e incluso de identidad personal, motivado en gran medida por el desajuste entre el avance de la ciencia y el desvanecimiento de la filosofía, el arte y la moral. Partiendo de esta concepción y para continuar guiando los procesos administrativos por el camino de la moralización y desarrollo, expuso su concepto de lo que era la política; consistía en una función de servicio y no en la búsqueda de privilegios personales que sólo conducían a las deshonestidades y corruptelas”.³

Bajo este contexto, contempló dentro del aparato administrativo a la Contraloría General del Gobierno, quien sería la encargada de la supervisión de los organismos auxiliares de la administración pública, en los aspectos de recursos financieros, materiales y humanos.

³ SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. La Contraloría en el Estado de México. SECOGEM, Toluca, 1992, pág. 62.

Sin embargo, en la “Ley para el Control, por parte del Gobierno del Estado de México, de sus Organismos Descentralizados y Empresas de su Propiedad”⁴, de fecha 30 de diciembre de 1970, no se determinó que la facultad de supervisión para los Organismos Descentralizados correspondía a la citada Contraloría General del Gobierno, ya que esa fue una atribución de la Dirección General de Hacienda, como puede observarse en el numeral 2 del dispositivo legal mencionado, que en lo conducente estableció: “El Ejecutivo del Estado, ejercerá las funciones de control y vigilancia por conducto de la Dirección General de Hacienda, sin perjuicio de las facultades que en materia otorguen las leyes respectivas”; por su parte, el “Reglamento de los Organismos Descentralizados y Empresas” establecía en su artículo primero que “la Dirección General de Hacienda, controlará y vigilará la operación de los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno del Estado, por medio de la auditoría permanente y la inspección técnica, para informarse de su marco administrativo, procurará su eficacia en el funcionamiento económico y corta operación; verificar el cumplimiento de las disposiciones dictadas por el Ejecutivo y los Consejos de Administración en materia de vigilancia de las inversiones, así como las normas para el ejercicio de su presupuesto”.

En esta tesitura, pareciera que la Contraloría General de Gobierno no tuviera sustento que legitimara su existencia en la administración pública y para supervisión de los órganos descentralizados y empresas paraestatales, pues fue ésta quien realizaba las funciones de control sobre los organismos auxiliares y no la Dirección General de Hacienda, como se establece en la Ley respectiva; situación que aconteció con acierto, pues no hubo disposición en la Ley Orgánica de las dependencias del Poder Ejecutivo que contemplara a la citada Contraloría; sin embargo su existencia se previó en el Decreto de Egresos correspondiente a la anualidad, de tal forma que:

“Al revisar los informes de Hank González no se localizó decreto o acuerdo de que respaldara la creación de la Contraloría (...) Su

⁴ GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. Compilación de Leyes del Estado de México. T. II Publicaciones Oficiales, Toluca, 1974, págs. 697-706.

aspecto financiero se contempló hasta un año después, en 1973 cuando en el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de dicho año se mencionó su partida. Así dentro del esquema administrativo integrado por la Gobernatura, la Secretaría General, la Oficialía Mayor, Procuraduría General de Justicia, así como 10 Direcciones Generales, nació la dependencia”.⁵

Es pues con la Contraloría General de Gobierno, que se tiene en forma concreta los primeros intentos de formalizar en el aparato gubernamental a los Órganos del Control y Sistema de Control de la administración pública, aunque no pudo implementarse con gran fluidez gubernamental por su escasa o nula regulación y el conocimiento que se tenía sobre esta materia. Siguiendo esta misma secuencia, en el Gobierno del Doctor Jorge Jiménez Cantú (1975-1981), permanece en el tiempo la Contraloría, de ello se advierte en las acciones efectuadas sobre la moralización de administración pública implementadas por el gobernante en turno:

“Desde el inicio de sus gestión dio a conocer su pensamiento y acción sobre el ámbito de la administración pública. El aparato seguía creciendo en sus recursos humanos, financieros y materiales, así como en la estructura orgánica y funcional, mediante la creación de nuevas entidades descentralizadas y empresas de participación estatal. Era necesario, llevar acabo no solo el control cualitativo, sino también cuantitativo de las funciones del propio gobierno. Debido a ello, expidió una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que encargaría a la Contraloría General la Supervisión de esas atribuciones”.⁶

De conformidad con aquel pensamiento del Doctor Jorge Jiménez Cantú, durante su mandato expidió la “Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del

⁵ SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. Op. Cit, supra, nota 3, pag.62.

⁶ Ibid, pág. 41.

Estado de México”⁷ de fecha 12 de enero de 1976, de cuyo numeral 18 se aprecian las facultades de la Contraloría General de la Hacienda Pública del Estado y Organismos Descentralizados.

“En un nuevo esquema administrativo, a la postre la Contraloría General desaparece mediante reformas legales en la reestructuración administrativa del Licenciado Alfredo del Mazo González, ello no significó que estuviera alejado del programa que venían implementando sus antecesores, sino más bien continuó la labor moralizante del servicio público, pero desde la realización administrativa, tal y como lo demostró en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, de fecha 15 de septiembre de 1981 y de cuyas nuevas Secretarías Estatales se encuentran la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Planeación, aunque ningún apartado se dejó para la Contraloría, lo que significó su supresión parcial en el aparato gubernamental, pues en sustitución a esta dependencia, se creó la “Dirección de Control y Evaluación”⁸, dependiente de la Secretaría de Planeación. Posteriormente, por reformas legales de 1989 fueron fusionadas las secretarías mencionadas, reformándose así la Secretaría de Finanzas y Planeación.

Esa política de supresión de la Contraloría General fue continuada por los Licenciados Alfredo Baranda García y Mario Ramón Beteta Monsalve; ello representó la gran dispersión de que era objeto el control gubernamental, un tanto complejo, agravando la insuficiencia para atender la supervisión de la administración pública centralizada y descentralizada. Es así que la experiencia surgida de la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en el contexto de la Administración Pública Federal, le permitió a sus precursores y primeros colaboradores implementarlas en sus Entidades Federativas de origen, circunstancia que fue implementada igualmente por el entonces funcionario federal y gobernante del Estado de México:

“Con la llegada del Licenciado Ignacio Pichardo Pagaza al gobierno de la entidad, en septiembre de 1989, se introdujeron nuevas

⁷ GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. Compilación de Leyes del Estado de México. T. I. Publicaciones Oficiales, Toluca, 1994, págs. 131-132 y 138.

⁸ NAIME LIBEN, Alexander. Op. Cit. Suprta, nota 1, pág. 85.

reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública. A un mes de su toma de posesión restableció la Contraloría General con el carácter de Secretaría del Estado. La necesidad de descentralizar las funciones de evaluación y control en una sola dependencia, así lo demandaba.

Desde un principio quedó claro que sus atribuciones serían distintas a las de la vigilancia que la Legislatura Local ejercía mediante la Contaduría General de Glosa. Las funciones de ambas instancias se completaban, por lo que las dos debían ser fortalecidas. En realidad, la Secretaría de la Contraloría funcionaría como instancia preventiva de conductas ilícitas por parte de los servidores públicos (deshonestidades políticas y administrativas), mediante el desempeño de las atribuciones de control interno, auditorías financieras y de obra pública, tanto en la administración centralizada como en su sector auxiliar.

Las medidas que el Gobierno de Pichardo Pagaza ha expedido en materia de Contraloría durante los dos años que lleva de ejercicio público, se sintetizan en el ámbito político-administrativo que busca la erradicación de la corrupción en el servicio público. La frase que expuso al inicio de su mandato dejó claro su concepción moralista de la sociedad y del propio gobierno: hay que reconocer que el combate a la corrupción no se inicia ni se agota en la administración pública; comprende a toda la sociedad, sus diversos sectores y niveles. Inscrita dentro de este pensamiento, el 11 de octubre de 1989, nació la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México”.⁹

De esta forma es como se unifica el sistema de control, facultades que se encontraban dispersas en diferentes dependencias de la administración pública local; la Secretaría de la Contraloría tendría la función de control y fiscalización del aparato administrativo estatal y del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública.

⁹ SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. Op. Cit. Supra, nota 3, págs. 4-5.

En un criterio aislado, los motivos que obedecieron para la creación de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México fueron:

1. Surge como parte del programa de moralización de la administración pública instrumentada en la campaña del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado e instrumentado en el Estado de México por la experiencia del Licenciado Ignacio Pichardo Pagaza.

2. La falta de sistematización legislativa y la estructuración congruente de las funciones de control que se hayan escasamente reguladas y dispersas.

3. El programa de gobierno del Licenciado Ignacio Pichardo Pagaza, tendría como objetivo elevar en gran medida el fortalecimiento de los mecanismos de control y los órganos competentes.

4. Fomentar dentro de la administración estatal los vínculos del servidor público con el estricto apego a las normas, o sea, otorgar mayor legalidad y certidumbre en los actos del gobernante. Promoviendo de esta forma la fiscalización como instrumento para prescribir la malversación y desvío de los recursos del pueblo.

5. Las responsabilidades que exige la función pública, recriminando todo acto que atente contra la dignificación del servicio público; por tanto, era necesario un ente específico, mediante el cual se ejecutara el régimen disciplinario conociendo y sancionando las conductas antijurídicas de los servidores públicos.

Aspiraciones que se materializan con el nacimiento formal de la aprobación en la Legislatura de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, mediante Decreto publicado el 11 de octubre de 1989 en la Gaceta del Gobierno del Estado de México; como respuesta a las demandas de la sociedad civil en el sentido de que existiera un órgano administrativo que asumiera las funciones de vigilancia, fiscalización y

control de ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Gobierno del Estado de México.

1.2. Antecedentes Históricos de la Ley de Responsabilidades del Estado y Municipios

Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos en el Estado de México, tardaron varias décadas en concretarse, no obstante existía una regulación con respecto a la responsabilidad oficial y penal de los funcionarios públicos. Así, sus primeras manifestaciones se encuentran en la Constitución del Estado de México de 1827,¹⁰ la cual estipuló en primer lugar, facultades para el Congreso de declarar si ha lugar a la formación de causa en contra de los diputados, gobernador, teniente, gobernador del Estado y Ministro del Supremo Tribunal de Justicia; así como de las facultades para conocer de los delitos de oficio cometidos por los diputados e imponer por las penas que correspondieran. En segundo lugar, estableció que el gobernador sólo podía ser demandado criminalmente por los delitos comunes atroces y por los cometidos en el desempeño de su encargo, pero para proceder contra el gobernador se requirió de la declaración de la formación de causa por el Congreso. Finalmente, se previó como facultades del Supremo Tribunal para conocer de las causas criminales del gobernador, previa declaración del Congreso, así como las causas criminales del teniente gobernador, consejeros del estado, secretario de gobierno, prefecto y jueces de primera, segunda y tercera instancia.

En la Constitución Política de Estado Libre y Soberano de México de 1861,¹¹ se contempló la regulación de las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios públicos, para esto, se previó como facultad del Congreso la declaratoria si ha lugar o no a la formación de causa en contra de los diputados, gobernador, secretario del despacho, consejeros y ministros del Tribunal Superior, por los delitos comunes o de oficio cometidos durante su encargo. De tal suerte que para ello, se facultó al Tribunal Superior de Justicia

¹⁰ GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. Constituciones del Estado de México. Fondo de Publicaciones Oficiales, Toluca, Pág. 27 y ss.

¹¹ Ibid, págs. 63 y ss.

para conocer de las causas criminales comunes y de responsabilidad de los jefes políticos, tesorero general y de los jueces de primera instancia.

Bajo este tenor, se estableció un procedimiento para los delitos del orden común y de los delitos, faltas y omisiones cometidas en el ejercicio de su encargo (oficiales); estipulando, primordialmente, que los diputados del Congreso, Magistrados del Superior Tribunal de Justicia, Secretarios de Despacho y Consejeros son responsables de los delitos comunes y de las faltas u omisiones cometidos en el ejercicio de su encargo y en el caso del gobernador sólo sería acusado por los delitos de traición al Estado, violación expresa de la Constitución, ataque a la Libertad Electoral y delitos atroces del orden común.

En ese sentido, tratándose de los delitos comunes, el Congreso erigido en Gran Jurado, declararían a mayoría absoluta de votos, si ha lugar o no a la formación de causa en contra del acusado. En caso afirmativo, el acusado era separado del cargo y sujeto a la acción del Tribunal Superior de Justicia.

De los delitos oficiales conocía el Congreso como Jurado de Acusación y el Tribunal Superior de Justicia como Jurado de Sentencia. El Congreso, en su Calidad de Jurado de acusación, declararían a mayoría absoluta de votos si el acusado era o no culpable, y si la declaración fuere en sentido absolutoria, continuaría entonces en el ejercicio de su cargo, contrariamente sería separado del mismo. Por su parte el Tribunal Superior de Justicia en pleno, como jurado de sentencia, aplicaría a mayoría absoluta de votos, la pena que señalará la ley. Una vez pronunciada la sentencia de responsabilidad por los delitos oficiales, no procedería la gracia del indulto al reo.

Tocante a la Constitución del Estado Libre y Soberano de México de 1870,¹² de forma similar a la Constitución anterior, reconocía la facultad del Congreso para declarar si ha lugar o no a la formación de causa en contra de los diputados, gobernador, secretario del despacho, consejeros, ministros del

¹² Ibid, pag. 99 y ss.

Tribunal Superior y el tesorero, por los delitos comunes de oficio cometidos durante su encargo.

Ahora bien, se previó en la norma de referencia la facultad del Tribunal Superior de conocer de las causas criminales comunes y de la responsabilidad de los jefes políticos, tesorero general y jueces de primera instancia.

Aunado a lo anterior, en un capítulo especial denominado “De Las Responsabilidades de los Altos Funcionarios”, se prescribió que los diputados del Congreso, Magistrados del Tribunal Superior, secretario del despacho y consejeros serían responsables de los delitos comunes y de las faltas u omisiones cometidas en tiempo de su encargo. Excepcionándose al Gobernador, quien solo podría ser acusado por los delitos traición al Estado, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad Electoral y delitos del orden común.

En caso de los delitos comunes existía el procedimiento siguiente: el Congreso, instituido en Gran Jurado, declaraba con mayoría absoluta de votos si ha lugar o no a la formación de causa en contra del funcionario, en caso afirmativo era separado del cargo y sujeto a la acción del Tribunal Superior de Justicia. Tratándose de los delitos oficiales, conocía el Congreso como Jurado de acusación y el Tribunal Superior de Justicia como jurado de sentencia.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917,¹³ resulta conveniente asentar que la Legislatura tenía como atribuciones, entre otras, la declaración de formación de causa contra los funcionarios públicos que gozaran del fuero constitucional por los delitos del orden común y de la responsabilidad en los delitos oficiales.

Para ese efecto, al Tribunal Pleno se le confirió la facultad de resolver en jurado de sentencia sobre las responsabilidades por los delitos oficiales contra el Gobernador, Diputados, Magistrados, Jueces de primera instancia,

¹³ Ibid, pág. 129 y ss.

Procuraduría General de Justicia y Secretario General de Gobierno, conforme a las declaraciones de la Legislatura.

En el procedimiento para responsabilidades, contemplados en los párrafos precedentes, se haya un título especial denominado “Las Responsabilidades de los Altos Funcionarios Públicos del Estado” y en él se determina que los diputados de la Legislatura, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Jueces de Primera Instancia, el Secretario General de Gobierno y el Procurador General de Justicia, serán responsables de los delitos del orden común y de las faltas u omisiones que cometan durante el tiempo de sus encargo; exceptuándose al Gobernador, quien únicamente sería acusado por los delitos graves contra la soberanía del Estado.

En esta tesitura, para los delitos del orden común, las Legislatura en Gran Jurado declaraba por mayoría de votos si había lugar o no para proceder contra el acusado; en caso afirmativo, era separado del cargo y sujeto a la acción de los Tribunales comunes; por su parte, en los delitos oficiales continuó la figura del jurado de acusación, Legislatura y el jurado sentencia, Tribunal en pleno para resolver sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos, tal y como se ha señalado en líneas anteriores.

La responsabilidad por los delitos comunes y oficiales solo era exigible en el tiempo del encargo y hasta un año después de concluido, extinguiéndose al cumplirse este último plazo la acción para perseguirlo. En el caso de los juicios del orden civil, no existía fuero ni inmunidad.

Por otra parte, se establece la acción popular como el mecanismo para denunciar ante la Legislatura los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios. Finalmente, la Constitución que se analiza, incluyó un apartado para las responsabilidades de los funcionarios municipales, para contemplar que los Presidentes Municipales y los Jueces Conciliadores eran responsables de los delitos comunes oficiales cometidos durante su encargo.

Conforme a lo analizado, es válido señalar que las Constituciones únicamente contemplaban la responsabilidad por los delitos comunes y la responsabilidad por los delitos oficiales de los funcionarios públicos, sin pasar inadvertido la responsabilidad civil que también fue regulada pero solo para efectos de determinar que no existían fuero ni inmunidad, por lo que podía procederse desde luego contra el demandado, el cual es el antecedente inmediato del Juicio Político y de la Declaración de Procedencia por Responsabilidad Penal; de cuya evolución se obtiene la participación del Tribunal Pleno para erigirse como jurado de sentencia en los delitos oficiales cometidos por los funcionarios públicos, lo que en algún momento otorgó seguridad jurídica y certeza en las resoluciones; sin que se diera prioridad alguna por la responsabilidad administrativa propiamente dicha bajo el reconocimiento constitucional, como sucedió con la responsabilidad por los delitos del orden común y oficiales.

Congruente para su estudio, con aquella regulación constitucional a que se ha hecho referencia, no se cumplía con las exigencias sociales y políticas imperantes, cuenta habida que aumentaban las deshonestidades en los funcionarios y empleados públicos, situación que comienza a remontarse décadas posteriores con la entrada en vigor de la Constitución Particular del Estado de 1917, y que primordialmente se encuentra en el campo del programa de moralización de la administración pública que había sido iniciado desde el gobierno de Isidro Fabela Alfaro, quien en la búsqueda por la disminución de la corrupción en la administración pública, trató de frenar mediante reglas que indican principalmente en dirigir a los funcionarios y empleados públicos por los senderos de la honestidad y probidad.

Así se desprende de los diversos discursos de los gobernantes en turno, que la premisa principal era instrumentar con gran eficacia el programa de moralización de la administración pública, el cual tenía como objetivo terminar con la corrupción y desviaciones de las responsabilidades que el pueblo encomendaba a los funcionarios públicos, pues el enriquecimiento personal o el abuso del cargo que ostentaban degeneraban a las instituciones y reducía la dignidad del gobernante, ya que tienen una responsabilidad ante la ciudadanía

que reprueba y recrimina toda la actuación desorbitada de la autoridad y aparta de los causes legales; en tal sentido, se vio en la necesidad de una regulación acorde a los tiempos y conductas que en aquel entonces presentó el aparato gubernamental, normatividad instrumentada por el Licenciado Salvador Sánchez Colín; a propósito de lo anterior, cabe citar algunas líneas que motivaron la regulación de las responsabilidades oficiales de los servidores públicos:

“Para refrendar el proceso de moralización administrativa, a dos años del término de su mandato, promovió la expedición de la primera Ley de Responsabilidades Oficiales para todo servidor público. En la exposición de motivos presentada el 12 de diciembre de 1955, expuso que constituían una premisa fundamental de su gobierno la elaboración de dicho documento debido a que la conducta de los hombres que se encontraban al frente del quehacer público no se halla regulado, por lo que era necesario una Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos del Estado, de los Municipios y Organismos Públicos Descentralizados, que reprima aquellos actos de funcionarios y empleados omisos y negligentes, verbales y prevaricadores que olvidando la investidura que ostentan desvirtúan y degeneran la función encomendada, traicionando así los sentimientos e intereses del bien común.¹⁴

Ahora bien, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos del Estado, de los Municipios y Organismos Descentralizados¹⁵, determinó la regulación de las conductas, violaciones u omisiones de los servidores públicos a través de los *“Delitos Oficiales”* aplicables a los funcionarios y empleados del Estado y de los Municipios, cuya estructura denota una delimitación de los delitos oficiales de los altos funcionarios y empleados de la administración de justicia, de los funcionarios y empleados municipales y de los empleados de los organismos descentralizados, además de un apartado especial relativo al enriquecimiento

¹⁴ SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. Op. Cit. Supra, nota 3, pág. 30.

¹⁵ GACETA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, Decreto Número 54. T. LXXX, Toluca, 28 de Diciembre de 1955, págs. 1-9.

ilícito de los funcionarios y empleados. Resulta oportuno aclarar que el procedimiento para la determinación de las responsabilidades oficiales se siguió conforme al procedimiento para las sanciones penales del orden común, pues esta legislación imponía como sanción desde el apercibimiento, la amonestación, la suspensión, la destitución, la inhabilitación, la multa, hasta la prisión, atendiendo a la gravedad de los delitos oficiales, aplicándose supletoriamente las disposiciones del Código Penal y de Procedimientos Penales.

En lo tocante al apartado de los órganos autorizados para la aplicación de la ley que nos ocupa, tratándose de delitos oficiales cometidos por los Altos Funcionarios del Estado, Funcionarios y Empleados menores del Estado, así como los delitos oficiales de los funcionarios y empleados de la administración de justicia conocerían los Tribunales Comunes; es así que para los delitos oficiales cometidos por el Presidente Municipal y los Jueces Menores Municipales, conocieron los Jueces de Primera Instancia; y de los delitos oficiales cometidos por los síndicos y regidores era competente el propio Ayuntamiento.

Esta normatividad se mantuvo vigente por varias décadas en nuestra Entidad, aunque las circunstancias que motivaron la creación de la ley en comento, eran desfasadas por las nuevas conductas que se presentaban en los servicios públicos y de los cuales parte de la ciudadanía incentivaba la corrupción gubernamental mediante dádivas con las cuales agilizaban los trámites administrativos o judiciales. No fueron circunstancias ajenas a la realidad o un simple acto intrascendente, lo que ponía de manifiesto que los servidores públicos no cumplían con las obligaciones mínimas que el servicio público les demandaba; la malversación y la desviación de los recursos públicos y abuso del cargo son caracteres que se observaban en la administración pública estatal y municipal, y entonces surgió el interés por establecer principios que regirían la conducta de los servidores públicos: la legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia, serían entonces las obligaciones mínimas que exige el servicio público para prevenir las

infracciones administrativas y conductas antijurídicas de los servidores públicos.

En esta guisa, surge durante el gobierno del Licenciado Alfredo del Mazo González, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.¹⁶

“Como imperativo de ese esquema de moralidad, en mayo de 1984 promovió la elaboración de una Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, la segunda en el Estado para continuar reforzando los valores éticos que sustentaban el diario quehacer de los empleados y funcionarios. El documento respondía a una demanda social que pedía un cambio en la conducta de quienes servían al pueblo en las actividades gubernamentales y que seguían incurriendo en corrupciones. Era indispensable prevenir y corregir dichas anomalías mediante readecuaciones a la referida ley y ubicarla como en el código al que podían acudir la población para consultar sobre las responsabilidades de los servidores públicos”.¹⁷

En la legislación citada, se destacan aspectos importantes al ampliarse la competencia para la aplicación de la ley, pues ahora correspondía conocer sobre las responsabilidades de los servidores públicos a la Legislatura del Estado, al Tribunal Fiscal del Estado y a la Procuraduría General de Justicia del Estado. Aunado a lo anterior, se determina que incurren en responsabilidad administrativa, los servidores públicos que en ejercicio de la función que tengan asignada, no observen las prescripciones de la Ley sobre legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Atento a lo anterior, prescribió las obligaciones de los servidores públicos, en los términos siguientes:

¹⁶ GACETA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. Decreto Número 245. T. CXXXVII, Toluca, 30 de Diciembre de 1984, págs. 2-12.

¹⁷ SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. Op. Cit. Supra, nota 3, pág. 46.

ARTÍCULO 12. Constituye una infracción y dará origen a responsabilidad administrativa el servidor público, incumplimiento de cualquiera de las siguientes obligaciones:

I. Realizar con la intensidad, cuidado y esmero apropiados las actividades y las funciones que tengan encomendadas;

II. Ejecutar finalmente y formular en su caso, los planes, programas y presupuesto que sean de su competencia;

III. Utilizar y manejar en forma adecuada, honesta y conveniente, los recursos autorizados para el desempeño del empleo, cargo o comisión;

IV. Observar buena conducta y traer con respeto, diligencia e imparcialidad, a las personas que acudan a su oficina;

V. Ejecutar con lealtad y esmero las disposiciones dictadas por los superiores jerárquicos que correspondan a su empleo, cargo o comisión;

VI. Formular oportuna y fielmente las órdenes y reportes que procedan;

VII. Atender, despachar, tramitar y resolver los asuntos, solicitudes y peticiones con estricto apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables;

VIII. Formular nombramientos, contrataciones o designaciones de acuerdo con sus facultades y atribuciones legales;

IX. Presentar en su caso la Manifestación de Bienes ante la Procuraduría General de Justicia del Estado;

X. Rubricar los documentos oficiales en cuya elaboración participe y que pasan a firma de los superiores; esta rúbrica corresponsabiliza al servidor público con el superior que firme, de las constancias legales resultantes;

XI. Desempeñar el empleo, cargo o comisión, con exclusión de otro, oficial o particular que la Ley prohíba;

XII. Facilitar la presentación y tramite de quejas o denuncias contra servidores públicos y abstenerse de intimidar o inhibir directa o

indirectamente el ejercicio de este derecho de los quejosos o denunciantes; y

XIII. Las demás que le impongan las Leyes y Reglamentos.

Ciertamente, en la Ley en consulta se estableció el Código de Conducta de los Servidores Públicos, cuyas infracciones daban origen a incurrir en responsabilidad administrativa; atento a lo señalado, para la procedencia de la imposición de sanciones por las infracciones, previó la Ley un procedimiento para determinar las responsabilidades administrativas, de donde la competencia para el conocimiento, substanciación y resolución de la denuncias, acusaciones o quejas, sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos correspondió al Tribunal Fiscal del Estado –o sea, admitía la queja, acusación o denuncia se corría traslado al servidor público responsable para la contestación y culminaba con una audiencia de ofrecimiento de pruebas, desahogo, alegatos y resolución. Finalmente se establecieron como sanciones por responsabilidad administrativa: la amonestación, suspensión del empleo, multa, arresto hasta por treinta y seis horas y destitución. No omitiendo pasar inadvertido, que con la entrada en vigor de la Ley de Justicia Administrativa, el 1 de enero de 1987, se crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, quien siguió conociendo de los juicios de responsabilidad administrativa en términos de la Ley en consulta, competencia que culmina con la Ley de Responsabilidades que a continuación se tratará.

No obstante que la sociedad demandaba el fortalecimiento del sistema de control en cada uno de los rubros que esta comprende, aunado a la renovación de los mecanismos y sistemas de control, se requería entonces una emergente reforma estructural del control y fiscalización estatal, de las responsabilidades de los servidores públicos, de los órganos sancionadores, de la manifestación de bienes, de los procedimientos para el financiamiento de responsabilidades, de las sanciones, de los medios de impugnación; en suma, una ley que hiciera imperativo la legalidad y el respeto estricto al Estado de Derecho, además de la adecuación de la norma a los objetivos de esa dependencia para la creación de la Secretaría de la Contraloría, ya que las

facultades eran limitadas en particular al poder disciplinario o sancionador que era reservado, como se ha indicado, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado; de tal suerte que se necesitaba adecuar la norma para que la Secretaría de la Contraloría y los demás poderes o niveles de gobierno, tuvieran facultad para aplicar la Ley en materia de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aunque se reservara la facultad al Tribunal para conocer de los juicios que procedieran contra las resoluciones de los Órganos de Control Interno.

Es así que se aprueba el 11 de septiembre de 1990 la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios (vigente); entre otros párrafos, cabe destacar de la exposición de motivos lo siguiente:

“...En la toma de protesta como Gobernador del Estado, expresé ante esta H. Soberanía, que el Código con el que me propuse gobernar, se inspira en el espíritu republicano y austero de los liberales juristas, para actuar con absoluta honradez y exigirla a mis colaboradores.

Por otra parte, manifesté mi respeto absoluto al Poder Legislativo y al Poder Judicial, asimismo reiteré mi convicción democrática a los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, solicitándoles a dichos poderes y ayuntamientos me ayudaran a gobernar con justicia.

En mi primer informe de gobierno, manifesté también a esa honorable soberanía entre otras las acciones de gobierno a mi cargo, la configuración de un Código de conducta para la administración, que se basara en la honestidad de los servidores públicos, la austeridad en el gobierno que presido y el fortalecimiento del control interno en la propia administración; esto último a través de la creación de la Secretaría de la Contraloría que anteriormente me permití sujetar a la aprobación de vuestra soberanía [...].

En este esquema, las acciones de coordinación emprendidas requieren del Gobierno que me honro en presidir, que se renueven los sistemas y mecanismos de control vigentes que los hagan más congruentes con los existentes en la esfera Federal. Esto permitirá por una parte, facilitar el cumplimiento de las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría, en el control y fiscalización del gasto público estatal y por la otra, el mejor desempeño de las acciones de coordinación que se han venido instrumentando para la vigilancia del gasto concertado y convenido con la Federación y con nuestros Municipios que se traduzca en un control mas adecuado y definido de las Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios [...].

En este sentido, se contemplan en la iniciativa un cambio radical respecto a las autoridades aplacadoras de la Ley ya que su regulación vigente no responde en su integridad al ámbito competencial de los Órganos de Control, resultantes de la creación de la Secretaría de la Contraloría y sus sistemas y mecanismos de control en los términos de los artículos 38-bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y de aquellos resultantes de la Coordinación de Acciones del Estrado en el ámbito Federal y Municipal.

En efecto, si bien es cierto que el artículo 38-bis de la Ley Orgánica citada, establece el perfil de atribuciones de la Secretaría de la Contraloría, también lo es que por lo que toca al control de responsabilidades de los servidores públicos, se le presentan sumamente limitadas, toda vez que el poder disciplinario o sancionador queda reservado en la Ley de Responsabilidades vigente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

En estos términos en un esquema modernizador más adecuado a la Legislación Estatal; se pretende constituir a la Secretaría de la Contraloría como Órgano Aplicador de la Ley en el campo de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos,

radicando el poder disciplinario en los órganos de la propia administración, conservando la corresponsabilidad que en esta materia deben de tener las dependencias de la Administración Pública respecto de sus propios servidores y aquella que les corresponde en su carácter de coordinadoras de sector, respecto a los servidores de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos que le resultan coordinados que podrán conocer e investigar a través de sus órganos de control internos. Para tal fin, se delimitan competencias atendiendo a la naturaleza de las sanciones, pero reservando el campo de actuación de la Secretaría de la Contraloría como dependencia globalizadora en los asuntos que revistan gravedad y trascendencia [...].

Resulta también como un aspecto relevante y novedoso para la Legislación Administrativa en el Estado, para sus funciones como contralor, la inclusión de un aparato especial que regula el financiamiento de responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, distintas a las disciplinarias mencionadas con anterioridad, toda vez que buscan reparar o resarcir los daños y perjuicios estimables en dinero, que se causen a la hacienda pública o al patrimonio de los organismos del sector auxiliar y fideicomisos estatales [...].

Se constituye un registro de servidores sancionados, particularmente de inhabilitados, cuya actualización pretende realizarse con la información que remitan los órganos competentes para la aplicación de la sanción de inhabilitación, que además de la Secretaría de la Contraloría por responsabilidad administrativa, lo son también en los términos de la iniciativa la Legislatura del Estado en los casos de responsabilidad política y de conformidad a la legislación penal del Estado, por responsabilidades de esta naturaleza, los órganos jurisdiccionales o Juzgados relativos del Tribunal Superior de Justicia.

Congruente con los principios de seguridad jurídica y legalidad, que deben revestir los actos de autoridad con respecto a los gobernados, se

regula al efecto como medio de defensa de estos frente a la autoridad o en su defecto reclamarse en la vía de juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, siendo en consecuencia optativa la vía a favor del afectado.

En este contexto y como parte relevante y trascendente a las funciones de la Secretaría de la Contraloría, en congruencia al Artículo 38-bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Constitución Local, la iniciativa pretende dar una nueva concepción al sistema actual de responsabilidades, al sustraer el poder disciplinario o sancionador del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para depositarlo ahora en la propia administración respetando el que corresponde a los otros Poderes y Ayuntamientos Municipales del Estado, aún sin embargo, en este sentido, congruentes con la Ley Orgánica del Citado Tribunal se le robustece y reserva su campo competencial en los juicios contenciosos administrativos que proceden contra las resoluciones administrativas que impongan sanciones.

Se incluye en el Título Cuarto, el registro patrimonial de los servidores públicos, que también dará un nuevo sesgo al sistema actual de la Ley vigente, tanto en los sujetos obligados, como en constituirlo como un medio de control preventivo del enriquecimiento ilícito, superando el esquema actual que solo permite sancionar el incumplimiento de la obligación en los plazos establecidos, para considerarlo ahora, como un auténtico y eficaz medio de control preventivo.

Se reitera en la iniciativa, que la presentación de la manifestación de los bienes de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, se realizará ante la Secretaría de la Contraloría, misma que llevará el registro y el control de la evaluación patrimonial de aquellos, dejando a los otros poderes y a los Ayuntamientos Municipales, la facultad disciplinaria por su incumplimiento respecto de sus servidores, en la inteligencia por una parte que dicha información la conserve y registre

la propia Secretaría y por la otra respetar el Sistema Constitucional de división de Poderes y Autonomía y Libertad de los Municipios...”¹⁸

Sintetizando las motivaciones filosófico-jurídicas para la renovación de la Ley de Responsabilidades, estas se agrupan en los siguientes razonamientos:

1. Dotar a la Entidad de un moderno instrumento para la regulación de las responsabilidades en que pudieran incurrir los servidores públicos.
2. Fortalecer los mecanismos de control, como medio para el combate a la corrupción en la administración pública estatal.
3. La creación de un ente en particular, que por exclusividad sancionara las conductas de los servidores públicos que desatendieran los mandatos del servicio encomendado.
4. Reestructurar el Código de Conducta de los servidores públicos, bajo los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia.
5. Promover el control preventivo de las responsabilidades administrativas.
6. Finalmente, determinar las responsabilidades y sanciones en que incurrir los servidores por las infracciones a las normas que rigen su actuación.

Baja aquellas justificantes, se aprobó la vigente Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

No obstante lo anterior, es menester señalar que en 1995 se emite el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos libros, títulos,

¹⁸ GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO-SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO. Leyes y Reglamentos del Estado de México. T. VII, Gobierno del Estado de México, Toluca, 1999, págs. 431-436.

capítulos, secciones, artículos y fracciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México¹⁹, en donde se consolida el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, que por su importancia resultan conveniente su transcripción literal:

TÍTULO SÉPTIMO
DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y
DEL JUICIO POLÍTICO

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 algunos de los poderes del Estado, en los Ayuntamientos de los Municipios y los Organismos Auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a estas 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 los 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 periodo de su ejercicio solo podrá ser acusado por los delitos graves del orden común y por los delitos contra la seguridad del Estado.

¹⁹ Cfr. GACETA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. Decreto Número 72. T. CLIC, Toluca, 27 de Febrero de 1995.

Artículo 132. Tratándose de los delitos a que se refiere al artículo anterior, la Legislatura erigida en Gran Jurado declarará por mayoría absoluta del número total de sus integrantes si ha lugar o no a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá procedimiento ulterior, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando la persona haya dejado el cargo, salvo en el caso de prescripción de la acción conforme a la ley penal; los plazos de esta se interrumpen en tanto el servidor desempeña algunos encargos a que se refiere el artículo anterior. En caso afirmativo, el acusado quedará separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes; si la decisión de estos fuera condenatoria, el mismo acusado quedará separado definitivamente y si es absolutoria podrá resumir su función.

Contra las declaraciones y resoluciones de la Legislatura erigida en Gran Jurado no procede juicio o recurso alguno.

Artículo 133. El Gobernador del Estado, cuando el caso lo amerite, podrá pedir a la Legislatura o a la Diputación Permanente la destitución de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. Si por mayoría absoluta del número total de sus integrantes, en sesión de una u otra, se declarara justificada la petición, el Magistrado acusado quedará privado de su puesto a partir de la fecha en que se le haga saber de la resolución, independientemente de la responsabilidad en que, en su caso, haya incurrido, y se procederá a nueva designación.

El Consejo de la Judicatura del Estado de México, cuando el caso lo amerite, podrá pedir a la Legislatura o a la Diputación Permanente la destitución de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, en términos del Procedimiento que al efecto determine la ley.

Artículo 134. Los Servidores Públicos condenados por delitos cometidos con motivo del desempeño de sus funciones públicas no gozarán del indulto por gracia.

Artículo 135.- Se concede acción popular para denunciar ante la Legislatura los delitos graves del orden común en que incurran los servidores públicos a que se refiere el artículo 131 de esta Constitución.

Artículo 136.- En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún servidor público...”.

De lo anteriormente expuesto, se puede observar en forma generalizada la visión histórica-legislativa de las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Estado de México.

CAPÍTULO SEGUNDO

BASES JURÍDICO-NORMATIVO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

CAPÍTULO SEGUNDO

BASES JURÍDICO-NORMATIVO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1. Bases Jurídico-Normativo de las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Ámbito Federal

Después de la trayectoria histórico-legislativa de los mecanismos y órganos de control, se produjo en su unificación una variedad de disposiciones legales y técnicas que de una u otra forma permiten las funciones de control, de esta forma, la materia en estudio se encuentra con un vasto cuerpo de disposiciones que a la postre han ido originando confusiones, escaso conocimiento y manejo y sus contradicciones, ambigüedades o lagunas propician en la mayoría de los casos la impunidad en las conductas de los servidores públicos, violatorias al Código de Conducta.

El control en esta tesitura cumple con el objetivo de regular la conducta honesta y íntegra de los servidores públicos, denominación que ha recibido el control de las responsabilidades de los servidores públicos; sin embargo, resulta oportuno poner de manifiesto que aún y cuando existió la unificación del control y sus órganos, ello no originó desde luego que existiera una verdadera sistematización de las disposiciones legales; una vez creadas las instancias de control y los mecanismos de control, se derivó una multitud de normas jurídicas, aunado a una excesiva regulación de las normas legales como técnicas provenientes de los órganos de control interno, que han dado origen a múltiples contradicciones y en algunos casos hasta injusto al principio de supremacía de la ley.

En este supuesto, evidentemente es prolijo analizar acuciosamente la diversidad de disposiciones jurídicas que inciden directa o indirectamente con las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, tomando en consideración que desde la Ley Fundamental hasta las normas técnicas constituyen una obligación imperativa para los servidores públicos cuya

inobservancia es inconcuso que transgreda al Código de Conducta por así estar regulada.

En este orden de ideas, atendiendo a las facultades regladas de toda autoridad, en manera alguna esta facultad debe ser alterada, pues la legalidad que debe observarse es el cause para el ejercicio recto y justo del poder, existiendo en su caso los conductos para reestablecer el orden alterado; la legalidad, por tanto, inicia desde que se establecen los deberes de la autoridad, los cuales no pueden extenderse más allá de lo que las leyes le autorizan; se tiene en ese campo de regulación a la Ley Fundamental y las leyes que de ella emanen.

2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como se ha venido analizando, las responsabilidades de los servidores públicos constituyen una premisa que ha sido atraída como imperativo en los actos del gobierno, misma que se observa en la parte orgánica de la Norma Suprema, que enumera los sujetos, objetos, forma y finalidad de las responsabilidades de los trabajadores al servicio del Estado; y en forma particular, las responsabilidades administrativas de los servidores públicos tienen su fundamento en nuestra Carta Magna de donde se lee:

“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 normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurren en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrá, 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.

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

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia 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.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivo del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiese justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dicho bienes, además de las otras penas que correspondan.

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.”

“Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia 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 señalan 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.

En consecuencia, los preceptos constitucionales invocados constituyen la base para la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, lo cual es congruente con los principios que de ella misma se derivan respecto a la función pública: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, son las directrices que habrán de perseguir el control preventivo y sancionador de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, quedando a cargo de la Federación y las Entidades Federativas, la regulación en el ámbito de sus respectivas competencias, así como las autoridades facultadas para ello; completando que el procedimiento para el fincamiento de las responsabilidades administrativas, como se infiere del artículo 109 de la Ley Fundamental, se desarrolla en forma independiente a las responsabilidades que de ese acto o conducta del infractor pudiera desglosarse.

2.1.2. Legislación Federal en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Los ordenamientos intrínsecamente relacionados con las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, como reiteradamente se ha venido sosteniendo, es múltiple, pues en ella no sólo se encuentra a la Constitución Federal, sino las leyes reglamentarias, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, manuales y las normas técnicas, que inciden directa o indirectamente en los deberes que deben observarse en el servicio público; resultando insensato hacer una numeración de las disposiciones jurídicas que redundan en las responsabilidades de los servidores públicos en el contexto federal.

En ese supuesto, sin pretender ser limitativa, en forma enunciativa es correcto hacer referencia a las disposiciones que usualmente conocemos de

las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, no sin antes advertir que de conformidad con las reformas que se han dado a la Constitución Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el primero se da nacimiento a la Autoría Superior de la Federación de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública, en los términos siguientes:

- A. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- B. Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- C. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- D. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- E. Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- F. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- G. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.
- H. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2004.
- I. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del 2004.
- J. Ley de Conciliación Fiscal.
- K. Ley de Planeación.
- L. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- M. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- N. Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

2.2. Bases Jurídico-Normativo de las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Ámbito Local

En el Estado de México se ha presentado similitud en cuanto a la complejidad de los ordenamientos legales que regulan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos; sobre todo a partir de la creación de la Secretaría de la Contraloría y los Órganos de Control Interno en los demás Poderes y Entes Estatales, ya que generó ese universo de disposiciones normativas. Sin

embargo, no por ello debe quedar ausente de la base que sustenta a los órganos de control de responsabilidades de los servidores públicos; situación que encuentra relación con las disposiciones que al efecto prevé la Constitución Particular del Estado.

Enfatiza la congruencia con la Carta Fundamental, al sostener un capítulo especial correspondiente a las diversas responsabilidades de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones; a la vez que de ella se desprenden las normas jurídicas que dan sustento legal y constitucional a los órganos y mecanismos de control.

2.2.1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

De la simple lectura del artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México se desprende:

“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 a 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 precepto legal invocado se puede inferir, tratándose de las responsabilidades administrativas, que será la Ley quien regulará el objeto, autoridades, sujetos, formas, procedimientos y sanciones de las responsabilidades en que incurran los servidores públicos.

Para ese solo efecto, el artículo 1 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios establece:

“Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidades en el servicio público estatal y municipal;*
- II. Las obligaciones en dicho servicio público;*
- III. Las responsabilidades y sus sanciones tanto las de naturaleza administrativa, disciplinaria y resarcitoria, como las que se deban resolver mediante juicio político;*
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las sanciones;*
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan del fuero constitucional;*
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos”.*

Concluyendo entonces que el precepto legal de que se trata determina las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, quedando en la Ley Reglamentaria el cumplimiento de esta prevención.

2.2.2. Legislación Estatal en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos

De forma enunciativa, las disposiciones jurídicas que inciden en las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en su orden lo constituyen:

1. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

3. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.
4. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
5. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México.
6. Ley de Ingresos del Estado de México para el ejercicio fiscal del 2004.
7. Presupuesto de Egresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del 2004.
8. Código Financiero del Estado de México y Municipios.
9. Ley para la Coordinación y Control de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México.
10. Ley de Obras Públicas del Estado de México.
11. Ley del Agua del Estado de México.
12. Ley de Adquisiciones de Bienes Muebles y Servicios del Estado de México.
13. Reglamento Interno de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.
14. Manual de Organización de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.
15. Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

Concluyendo en este apartado que se desarrolla, se hace referencia a las fuentes jurídicas de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, aclarando que las mismas son de forma enunciativa más no limitativa; las cuales dan sustento legal de las facultades de control de responsabilidades de los servidores públicos a cargo de los Órganos de Control Interno.

CAPÍTULO TERCERO

DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

CAPÍTULO TERCERO

DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1. Concepto de Responsabilidad de los Servidores Públicos

A efecto de realizar una conceptualización de las responsabilidades de los servidores públicos que satisfaga los elementos que denotan su denominación, es necesario recurrir en forma tazada a las voces que la integran.

Así, conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la voz responsabilidad se traduce en:

“deuda, obligación de reparar y satisfacer, por si o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal”.²⁰

Por otra parte, gramaticalmente responsabilidad proviene de la raíz latina:

“responderé, que significa estar obligado”²¹

En esta secuencia, de las acepciones citadas se puede establecer que la responsabilidad implica la consecuencia que deriva de los actos del hombre, o sea, la obligación de enmendar el daño o perjuicio causado por el acto del hombre.

Ahora, por servidor público se habrá de entender, en la forma más generalizada, como la persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en los poderes de la Federación, Estados y Municipios, Organismos Autónomos y en el sector auxiliar.

²⁰ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. T. II, 21° ed, España, Madrid, 2000, págs. 1784-1785.

²¹ ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tomo XXIV, Driskill S.A., Buenos Aires, 1994, pág.790.

Bajo esos parámetros, por responsabilidad de los servidores públicos se entiende la consecuencia que deriva de los actos, conductas u omisiones de los servidores públicos violatorio de las normas que rigen el empleo, cargo o comisión que tengan asignados, para hacerse acreedores a las sanciones preestablecidas por la norma legal.

De tal suerte que es responsable el servidor público que no cumpla con las obligaciones que tiene a su cargo y la norma legal le exige hacer, omitir o abstenerse. Ahora bien, debe señalarse que tratándose de las responsabilidades de los servidores públicos, no se exige la demostración de la culpabilidad o imprudencia, pues, sólo contempla la responsabilidad objetiva, que en la especie sólo se requiere que el acto antijurídico se realice (sin importar la culpabilidad o inculpabilidad del autor) para aplicarse las sanciones que determine la norma legal.

Ahora, aquellos deberes que debe observar fielmente el servidor público durante el desarrollo de sus funciones, se hayan en un documento llamado Código de Conducta, mediante el cual se previene al servidor público para que su actuación se circunscriba a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia para el desempeño de su cargo, empleo o comisión. Código de Conducta en el que se desarrollan las hipótesis jurídicas que actualizan la conducta del servidor público infractor.

3.2. Clases de Responsabilidad de los Servidores Públicos

Atendiendo a la naturaleza de los actos o conductas de los servidores públicos, pueden derivarse de una misma infracción diversas responsabilidades, que en la especie, aceptada por los diversos tratadistas, se clasifican preferentemente en:

1. Responsabilidad Política.
2. Responsabilidad Penal.
3. Responsabilidad Civil.
4. Responsabilidad Administrativa.

5. Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Clasificación que satisface a esta investigación, por encontrar concordancia con las disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios; estudio específico que por su orden se analizará en el siguiente apartado.

3.3. Responsabilidad Política de los Servidores Públicos

Las responsabilidades del orden político de los servidores públicos, entrañan actos y omisiones que dañan o perjudican los intereses de la colectividad.

RAUL F. CARDENAS, señala al respecto:

“...la naturaleza jurídica del juicio político, gira sobre hechos, no delictuosos y concluye con la separación e inhabilitación, en su caso, del alto funcionario que ha perdido la confianza pública; por lo tanto es ajeno a la actividad judicial... El juicio político tienen una jurisdicción especial, que se caracteriza por la naturaleza de los actos u omisiones en que incurren los altos funcionarios en el desempeño de sus funciones, que obliga a un cuerpo político, momentáneamente investido de poder a juzgar, a separarlos de su encargo e inhabilitarlos para desempeñar otro, dentro del plazo que fije la ley, en virtud de haber perdido la confianza para que si el hecho tuviera señalada otra pena en la ley quedar a disposición de las autoridades comunes para lo que juzguen y consideren con arreglo a ella”.²²

La responsabilidad política, oficial o constitucional como comúnmente suele denominarse entre los tratadistas de la materia, entraña la salvaguarda de las instituciones fundamentales de la Nación, los principios en que se sustentan y el respeto a las normas jurídicas; en suma, la no alteración a los intereses públicos y buen despacho de los órganos estatales. A ello debemos

²² CARDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Porrúa, México, 1982, págs. 324-325.

entender *prima fase* por responsabilidad oficial, cuando se altera precisamente el orden establecido por la ley. La vía para hacer valer este tipo especial de responsabilidad de los servidores públicos es a través del llamado juicio político y procedente en contra de los servidores públicos que señala la Constitución Particular.

Para ese efecto, los sujetos de juicio político, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, son:

“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, 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”.

Las causales de procedibilidad para este tipo de responsabilidad, se encuentran previstas en el artículo 7 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, que establece literalmente lo siguiente:

“Artículo 7. Redundan en perjuicio de los intereses políticos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque de las instituciones democráticas;**
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y popular del Estado, así como a la organización política y administrativa de los Municipios;**
- III. Las violaciones graves a las garantías individuales o sociales;**
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;**

V. La usurpación de atribuciones;

VI. Cualquier infracción a la Constitución Local o a la 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;

VII. Las omisiones de carácter graves a los planes, programas y presupuestos de administración pública estatal y municipal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos.

No procede el juicio político por mera expresión.

La legislatura valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquéllos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal”.

El procedimiento del juicio político se sigue en dos instancias ante la Legislatura Local (sección Instructora y el pleno de la Legislatura como Jurado de Sentencia), conforme se prevé en los artículos 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

3.4. Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos

El principio de la actuación de los servidores públicos, observado desde el punto de vista penal, consiste en que éstas se sujetan a los mandatos de la ley; la responsabilidad penal de los servidores públicos, se deriva del marco jurídico que permita a nivel Local y Municipal sancionar las conductas de los servidores públicos al servicio del Estado y Municipios, representados por la Constitución Local, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios y el Código Penal del Estado de México.

Las normas penales tienen por objeto tipificar las conductas que vulneran el orden social, así como establecer sanciones de acuerdo a la

gravedad de dichas transgresiones. Por otra parte, las conductas tipificadas como delitos de carácter administrativo, pueden ser después atendidas en este aspecto, transgredir este ámbito y convertirse en responsabilidades con carácter penal, las cuales deberán ser atendidas por el Código Penal.

El Código Penal, es el documento que nos permite visualizar quiénes son sujetos de responsabilidades penales, derivadas de las actuaciones de los servidores públicos. Para el caso concreto, el artículo 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, puntualiza:

“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, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones. El Gobernador lo será igualmente, pero durante el periodo de su ejercicio sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común y por delitos contra la Seguridad del Estado”.

En armonía al texto Constitucional, el artículo 14 de la Ley de Responsabilidades en cita establece:

“Artículo 4. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere esta Ley y las responsabilidades penales o de carácter civil que dispongan otros ordenamientos, se desarrollarán autónomamente según la naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades que por sus funciones conozcan o reciban denuncias, turnar éstas a quien deba conocer de ellas; no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza”.

Ahora bien, los delitos que pueden originarse por las conductas u omisiones durante el ejercicio de las funciones de los servidores públicos, se encuentran contemplados en el Subtítulo Segundo del Código Penal para el

Estado de México, contenidas en los artículos 128 al 146, delitos en donde el sujeto activo debe ser necesariamente un servidor público, estos delitos son:

- I. Cohecho;
- II. Incumplimiento, ejercicio indebido y abandono de funciones públicas;
- III. Coalición;
- IV. Abuso de autoridad;
- V. Tráfico de Influencia;
- VI. Concusión;
- VII. Peculado;
- VIII. Enriquecimiento ilícito; y
- IX. De los delitos cometidos por servidores públicos en agravio de la hacienda pública estatal o municipal y de organismos del sector auxiliar.

Es menester señalar que existe cierta protección Constitucional a la función pública estatal y para proceder legalmente contra aquellos servidores públicos se prevé un procedimiento especial denominado “declaración de procedencia por responsabilidad penal”. Esta se encuentra regulada en los artículos 22 al 26 de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, con la existencia de dos instancias; Sección Instructora y el Pleno de la Legislatura como Jurado de Procedencia.

El efecto de la declaración de procedencia, estriba en que la legislatura analice – previa sujeción del servidor público a la jurisdicción común – lógica y jurídicamente la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado, y de encontrarse fundado se le retirará la protección Constitucional que establece el artículo 131 de la Constitución Local y quedará sujeto a la jurisdicción penal competente; su objeto es asegurar el buen despacho de la función pública, evitando denuncias o querellas subjetivas, improvisadas o maliciosas. No obstante, no debe olvidarse que la declaración de procedencia por responsabilidad en sentido afirmativo o negativo, en manera alguna prejuzga la responsabilidad penal del sujeto en cuestión, de lo contrario se caería en el absurdo que la Legislatura Local declare positivo el retiro de la protección Constitucional y el Juzgador ordinario absuelva al procesado.

3.5. Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos

El Servidor Público, dentro de su actuación en la Administración Pública, puede verse inmerso en la imposición de responsabilidades de carácter civil. En el ámbito del derecho civil, las responsabilidades se pueden originar por incumplimiento de contrato o cuando se produce algún daño.

a) Incumplimiento de Contratos:

Las responsabilidades provenientes del incumplimiento de contratos, consisten en que la infracción indemnice a su contraparte por la abstención o desobediencia de las obligaciones estipuladas en el contrato o relación jurídico-contractual.

Del incumplimiento de contrato se observan tres elementos básicos, para que pueda existir un fincamiento de responsabilidades, que por lo general son:

1. La existencia de un daño o perjuicio causado por el incumplimiento de un contrato.
2. La imputabilidad del deudor.
3. La relación de causalidad en la realización del acto y el daño o perjuicio causado.

Dentro de las responsabilidades contractuales, es prudente diferenciar las disposiciones de orden civil y las de carácter penal. La responsabilidad civil, se limita entonces a los actos ilícitos no delictuosos; y cuando el ilícito se constituye al mismo tiempo que el delito, será aplicable la ley penal en principio, seguido de la reparación del daño o perjuicio causado.

b) Por actos nocivos de los Servidores Públicos:

El Estado por su parte, resulta responsable por los actos de sus funcionarios y empleados y esta responsabilidad consiste en responder por daños y perjuicios causados por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Es importante diferenciar los ilícitos dolosos, de los culposos y la responsabilidad directa de la subsidiaria.

Ahora, en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establece de forma muy generalizada la responsabilidad civil de los Servidores Públicos, como se desprende del artículo 4, mismo que se transcribe:

“Artículo 4.- Los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere esta Ley y las responsabilidades penales o de carácter civil que dispongan otros ordenamientos, se desarrollarán autónomamente según la naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades que por sus funciones conozcan o reciban denuncias, turnar éstas a quien deba conocer de ellas; no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza”.

No obstante, ello no es suficiente para tener por regulada la responsabilidad de los servidores públicos, cuando de sus actos u omisiones derivado de la función pública, causen daños o perjuicios a los particulares; en tal sentido, se encuentra, al parecer, la vía administrativa para el reclamo de los daños y perjuicios que se causen a los particulares demandantes, en cuyo caso la autoridad administrativa que resuelva sobre las responsabilidades y sanciones de los servidores públicos, también lo hará en lo que toca a la procedencia o improcedencia de los daños y perjuicios reclamados; haciendo notar que se tiene una responsabilidad directa a cargo de las dependencias del Poder Ejecutivo, Municipios y Organismos Auxiliares al que estén adscritos los servidores públicos sancionados, como se infiere del artículo 138 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, cuyo texto a continuación se transcribe:

“Artículo 138.- En las resoluciones en las que las Autoridades Administrativas apliquen sanciones a Servidores Públicos Estatales o

Municipales, como resultado de denuncias en las que los particulares interesados hayan solicitado el pago de daños y perjuicios, se determinará si los mismos proceden o no, cuantificando el importe en su caso. Las dependencias del Poder Ejecutivo, Municipios y Organismos auxiliares de carácter Estatal y Municipal a las que pertenezcan los servidores públicos sancionados, pagarán los daños y perjuicios debiendo cobrarlo posteriormente a dichos sancionados, a través del procedimiento administrativo de ejecución”

Pero también existe la vía ordinaria civil para el reclamo de los daños y perjuicios, cuenta habida que conforme al sentido y alcance literal del texto del artículo 7.145 del Código Civil del Estado de México, determina que el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres, aún cuando sea incapaz, cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que pruebe que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

La reparación del daño consistirá, a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios (artículo 7.1489 del Código Civil del Estado de México).

La responsabilidad civil de los servidores públicos, se hace efectiva en forma directa al servidor público demandado, pero también existe la responsabilidad subsidiaria del Estado, Municipios y sus Organismos Descentralizados, situación que regula el artículo 7.172 del Código Civil del Estado de México, en los términos siguientes:

“Artículo 7.172.- El Estado, los municipios y sus respectivos organismos descentralizados, tienen obligación de responder de los daños causados por sus servidores públicos en el ejercicio de las funciones públicas que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva, cuando el Servidor Público responsable directo, no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado”.

3.6. Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos

La responsabilidad administrativa, surge como antídoto a la corrupción generada en la función pública; los servidores públicos tienen un Código de Conducta al cual deben sujetarse y primordialmente salvaguardando los principios que rigen al servicio público: legalidad, honradez, imparcialidad y eficacia. Se incurre, pues, en responsabilidad administrativa, cuando se vulneran las normas jurídicas que rigen a ese servicio público y donde el servidor público con sus conductas u omisiones no dio fiel cumplimiento.

Al respecto, el artículo 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipio, determina que se incurre en responsabilidad administrativa disciplinaria, por el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones a que se refiere la misma norma legal, y con los cuales se afecta la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen al servicio público.

CAPÍTULO CUARTO

REFORMA AL ARTÍCULO 59 FRACCIÓN II DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS

CAPÍTULO CUARTO

REFORMA AL ARTÍCULO 59 FRACCIÓN II DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS

4.1. Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Primeramente debe señalarse que el segundo párrafo del artículo 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, tiene por objeto disciplinar y sancionar las conductas de los servidores públicos que infrinjan alguna de las disposiciones administrativas, con independencia de otra responsabilidad de cualquier naturaleza; inclusive de la responsabilidad administrativa resarcitoria.

Ahora bien, la responsabilidad administrativa para su configuración se divide en responsabilidad administrativa disciplinaria y responsabilidad administrativa resarcitoria, y excepcionalmente el derivado del régimen patrimonial de los servidores públicos (obligación de manifestación de bienes de los servidores públicos), cuando aquellos incumplan con esa obligación, que es absorbida por la responsabilidad administrativa disciplinaria penal, en su caso.

Por su importancia e íntima relación con la investigación que llevo a cabo, se habrá de desarrollar exclusivamente la responsabilidad administrativa disciplinaria, en los términos que más adelante se expondrán.

Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y las infracciones administrativas, constituyen en esencia la figuras empleadas para el cabal cumplimiento de las disposiciones administrativas, de tal suerte que la función que desempeñan los Órganos de Control Interno, obedece no solo la imposición de sanciones a los servidores públicos por el incumplimiento a las disposiciones administrativas, pues ese es un objetivo último; la principal tarea

consiste en prevenir las conductas, actos u omisiones de los servidores públicos que incumplan la ley.

4.1.1. Sujetos de Responsabilidad Administrativas Disciplinarias

Como en toda conducta antijurídica, de igual forma en la responsabilidad administrativa disciplinaria intervienen dos sujetos como protagonistas: el sujeto activo y el sujeto pasivo.

El sujeto activo, conforme lo refiere el texto del artículo 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México, son los servidores públicos y todas aquellas personas a que se refiere el artículo 2 de esa misma Ley, cuyo texto íntegro me permito transcribir:

“ARTÍCULO 2. Son sujetos de esta Ley, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus Organismos Auxiliares y Fideicomisos Públicos y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dio origen.

También quedan sujetos a esta Ley, aquellas personas que manejen o administren recursos económicos estatales, municipales, concertados o convenios por el Estado con la Federación o con sus Municipios; y aquellos que en términos del artículo 73 de esta Ley, se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimiento y construcción de obras públicas, así como prestación de servicios relacionados, que deriven de actos o contratos que se realicen con cargo a dichos recursos”.

En efecto, solo los sujetos que tiene la calidad señalada en el precepto legal referido -servidores públicos-, serán sujetos de responsabilidad

administrativa disciplinaria, por prestar un empleo, cargo o comisión, cuya dependencia jerárquica sea notoria.

Ahora el sujeto pasivo lo será precisamente los Poderes Estatales, la Administración Pública o Estatal Centralizada y Descentralizada y los Municipios.

4.1.2. Código de Conducta de los Servidores Públicos

El Código de Conducta que rige los servidores públicos se encuentra establecido en el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, cuya clasificación se orienta en dos sentidos:

A) OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS:

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;**
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las Leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;**
- III. Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que se le sean atribuidas o la información reservada a que se tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que estén afectos;**
- IV. 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;**
- V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con la que tenga relación con motivo de éste;**

- VI. 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;
- VII. Observar respeto y subordinación legítima a sus superiores inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- VIII. Comunicar por escrito al Titular de la dependencia u organismos auxiliares en el que se presenten servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos o las dudas fundadas que se le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;
- IX. Informar por escrito al Jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución en los asuntos en los que exista algún interés personal, familiar o de negocios; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación o resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- X. Proporcionar en su caso, en tiempo y forma ante las dependencias competentes, la documentación comprobatoria de la aplicación de los recursos económicos federales, estatales o municipales, asignados a través de los programas respectivos;
- XI. 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 la que se refiere la fracción XIV del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- XII. Presentar con oportunidad y veracidad la Manifestación de Bienes en los términos que señale la ley;
- XIII. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba la Secretaría de la Contraloría o del Órgano de Control Interno conforme a su competencia;
- XIV. 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 advertir respecto de cualquier servidor público, que puedan ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley y las normas que al efecto se expidan;

- XV. Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico emite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto;
- XVI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, la información y datos solicitados por la Institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que ésta pueda cumplir con sus atribuciones;
- XVII. Cumplir con la entrega del despacho a su cargo en los términos que establezca las disposiciones legales o administrativas que al efecto se señalen;
- XVIII. Proporcionar el apoyo, asistencia y atención que requiera el órgano de control interno de la dependencia, organismos auxiliares, fideicomiso o ayuntamiento, a efecto de que pueda cumplir con las atribuciones que señalen las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables;
y,
- XIX. Las demás que le impongan las leyes y disposiciones reglamentarias o administrativas.

B) ABSTENCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS:

- I. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- II. 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 días continuos 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;

- III. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley prohíba;
- IV. 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 servicio público, el cargo o comisión de que se trate y ya se encontrare en ejercicio de una función o responsabilidad pública el familiar comprendido dentro de las restricciones previstas en esta fracción, deberán preservarse los derechos previamente adquiridos por este último. En este caso el impedimento será para el fin de excusarse de intervenir, en cualquier forma, respecto del nombramiento de sus familiar;
- V. 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 tengan 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;
- VI. 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 físicas o a las que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona moral cuyas actividades profesionales, 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;

- VII. 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 que se refiere la fracción XIII del Artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- VIII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;
- IX. Abstenerse de impedir, por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, la formulación de quejas y denuncias ; o que con motivo de las mismas, realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de los quejosos o denunciantes;
- X. 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.
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;
- XI. 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;
- XII. Abstenerse de tramitar o intervenir como abogado, representante, apoderado o en cualquier otra forma semejante en la atención de

asuntos de los que se 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; y,

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

Derivado de lo anterior, se obtienen los “*principios de conducta*”²³ que deben seguir los servidores públicos, para el cumplimiento del empleo, cargo o comisión asignados, siendo estos:

- A. HONRADEZ:** que debe constituir en todo ser humano la base de su comportamiento en cualquier esfera de convivencia social; por ello, en los servidores públicos existe un doble compromiso, ya que al guiarse por este principio se habrá de aumentar la credibilidad y la confianza que la sociedad tiene en la administración pública estatal.
- B. IGUALDAD:** porque debe existir un trato afín y respetuoso tanto para los ciudadanos, como para los compañeros servidores públicos, tengan éstos mayor, igual o mejor jerarquía, con el propósito de obtener y dar siempre un trato amable y cordial que contribuya a obtener óptimos resultados en el desarrollo de cada una de las funciones.
- C. TRANSPARENCIA:** en tanto que los servidores públicos deben ajustar su conducta al derecho que tiene la sociedad de estar informada sobre las actividades que la administración pública desarrolla, fomentando en todo momento que la rendición de cuentas sea congruente con el proceso de planeación.
- D. COLABORACIÓN:** con el propósito de que entre los servidores públicos se forme un ambiente de apoyo y entendimiento mutuo, que eficiente su trabajo y potencie los resultados.
- E. RESPONSABILIDAD:** para que con plena conciencia de su compromiso social, se ejecuten los programas y presupuestos con

²³ SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. Carta de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo Estatal, Gobierno del Estado de México, Toluca, 2002, págs. 17-23.

oportunidad y eficacia, atendiendo los requerimientos de los usuarios y las necesidades institucionales.

- F. DISCRECIÓN:** con el fin de garantizar el uso y destino adecuado de la información y evitar, en los casos que ameriten prudencia o reserva de la misma, su mal manejo, que lleven eventualmente a poner en riesgo la finalidad de la función pública.
- G. PROFESIONALISMO:** porque la sociedad espera eficiencia, eficacia, conocimiento y capacidad en la ejecución de las acciones de la administración pública y para cumplir con las funciones asignadas, los servidores públicos deben actuar con profesionalismo, calidad y calidez en su desempeño.
- H. COMPETITIVIDAD:** como conjunto de conocimientos y aptitudes que permita a los servidores públicos motivar su desempeño y ofrecer servicios de calidad.
- I. DISCIPLINA:** con el fin de hacer y prevalecer el orden entre los servidores públicos, así como la observancia y cumplimiento del marco legal.
- J. PUNTUALIDAD:** como norma para cumplir a tiempo las tareas encomendadas.
- K. PROBIDAD:** con el único fin de servir a la sociedad, anteponiéndola a cualquier interés personal, debiendo conducir su desempeño con rectitud e integridad.
- L. IMPARCIALIDAD:** con la que todo acto, decisión o atención se de sin privilegiar o favorecer a servidor público o usuario alguno, y que actúe en beneficio del interés general.
- M. LEGALIDAD:** para que toda acción esté debidamente sustentada en el marco jurídico y se eviten arbitrariedades que afecten el interés de la organización o del ciudadano.
- N. LEALTAD:** hacia el servicio público y a la institución a la cual se esté adscrito; principio fundamental para generar confianza y certidumbre de que el trabajo siempre se cumplirá con estricta observancia del objetivo social de la administración pública.
- O. RESPETO:** que asegure una convivencia armónica entre los servidores públicos, la libre expresión de las ideas y el derecho a

exhibir quejas o inconformidades de la sociedad, evitando conductas ofensivas u hostilidades de naturaleza verbal o física.

- P. OPORTUNIDAD:** como principio para atender nuestras funciones en el tiempo que mejor convenga al interés de nuestra institución o del público usuario.
- Q. CORTESÍA:** como actitud permanente que permita que la amabilidad sea un incentivo para cumplir las responsabilidades con agrado y paciencia, expresando siempre una sonrisa cordial, que deje al ciudadano la impresión de que en el Poder Ejecutivo se encuentra gente con buen trato.
- R. VERACIDAD:** como principio que signifique una constante en el desempeño de las funciones asignadas y el manejo de la información.
- S. PULCRITUD:** porque es necesario que el servidor público se esmere en su aseo y vestido, ya que junto con la atención que brinda, representan la imagen de la administración pública frente a la sociedad.
- T. TOLERANCIA:** porque los servidores públicos reconocen la diversidad de las ideas y su libre expresión, teniendo la obligación de ser tirantes con quienes difieran de su punto de vista o asuman una posición de inconformidad hacia sus acciones.
- U. DIGNIDAD:** porque la base de la convivencia social está en el respeto a los demás, los servidores públicos deben desterrar todo acto que lesione el decoro y la dignidad de las personas.
- V. SENSIBILIDAD:** porque su mística de servicio los obliga a ser perceptivos ante las demandas y necesidades, y permita que el conocer la realidad de cada entorno les ayude a dar respuestas claras, oportunas y expeditas.

Por tanto, el incumplimiento del Código de Conducta de los Servidores Públicos a los deberes que impone la función pública, constituye una infracción disciplinaria que motiva la instrumentación del procedimiento administrativo disciplinario; justificada en el poder sancionador que le corresponde al superior

jerárquico, como mecanismo para salvaguardar el buen despacho de la función pública.

4.1.3. Infracción Disciplinaria

En especie, la infracción disciplinaria estriba precisamente en la violación por parte del servidor público a las obligaciones que tiene que cumplir durante el ejercicio de su empleo, cargo o comisión; esta infracción disciplinaria se manifiesta mediante un acto u omisión, es decir, hacer lo indebido o abstenerse de hacer lo debido, cuyas conductas del servidor público trascienden al alterar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el servicio público; de tal suerte que, para configurarse la infracción disciplinaria, se tienen enumeradas una serie de supuestos jurídicos en los cuales se actualiza, una vez que el servidor público omitió su observancia en la forma correcta, supuestos jurídicos que se hayan regulados en el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, anteriormente analizados.

4.1.4. Órganos Sancionadores

La responsabilidad administrativa disciplinaria, acontece desde su expresión, la interpretación de que exista un superior jerárquico y que el subordinado desarrollará las actividades encomendadas como servidor público, para la aplicación de las medidas correctivas hacia el infractor; así como el patrón corrige a su empleado, el Estado también corrige a sus servidores públicos que se hayan desviado de los causes legales, los cuales trascienden a intereses públicos y colectivos de mayor importancia, o sea, la función pública propiamente dicha.

Los tratadistas del Derecho Administrativo han sostenido que el poder sancionador o disciplinario es el medio que permite la salvaguarda de la función pública, lo que justifica plenamente que el superior jerárquico corrija a sus subordinados; ya que los actos de investigación sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, son actos administrativos de control

internos que tiene como objetivo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, sin que estén desprovistos de imparcialidad, si se toma en cuenta que la función pública que necesariamente se realiza por individuos, responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina que el Estado vigile que su desempeño corresponda a los intereses de la colectividad, de ahí que se establezca un órgano disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el Código de Conducta que la ley impone; asimismo, la determinación que tome dicho órgano de vigilancia y sanción, se hará con apoyo tanto en los medios de convicción tendientes a acreditar su responsabilidad, como en aquellas pruebas que aporte el servidor público en su defensa, tal y como lo dispone la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de lo cual puede concluir con objetividad sobre la inexistencia de responsabilidad administrativa o, en su caso, imponer la sanción administrativa correspondiente.

En otras palabras, la instrumentación del procedimiento administrativo disciplinario no se lleva a cabo con el objetivo indefectible de sancionar al servidor público, sino con la finalidad de determinar con exactitud si cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes al empleo, cargo o comisión públicos y así, por ende, la conducta desplegada por éste resulta compatible o no con el servicio que presta.

A la luz de la Legislación de Responsabilidades, se tiene el poder sancionador por una parte y los órganos disciplinarios por otra. En esos términos, expresa el artículo 3 de la Ley de Responsabilidades que nos ocupa, que las autoridades competentes para la aplicación de esta Ley son:

- 1.-Legislatura Local;
- 2.-Consejo de la Judicatura;
- 3.-Secretaría de la Contraloría;
- 4.-Dependencias del Ejecutivo del Estado en el ámbito de sus atribuciones;
- 5.-Ayuntamientos y Presidentes Municipales; y las demás que señale la Ley.

Las autoridades de referencia tienen dentro de su estructura a los Órganos de Control Interno, cuya función es la de conocer, identificar, investigar, determinar y resolver sobre las responsabilidades administrativas disciplinarias en que incurran los servidores públicos de su adscripción.

La ejecución de resoluciones en las que se impongan sanciones por responsabilidad administrativa disciplinaria, estarán a cargo del superior jerárquico del servicio público y, salvo excepciones, podrá en su lugar hacerlo en forma directa el Órgano de Control.

4.2. Sanciones Disciplinarias

Para establecer una acepción aceptable de las sanciones disciplinarias, es importante, en primer término, establecer la noción genérica de sanción, siendo la *“pena que la ley establece para el que la infringe”*²⁴; son elementos característicos de la sanción, los siguientes:

“a) Es un contenido de la norma jurídica; b) En la proposición jurídica o regla de derechos que formula la ciencia del derecho, la sanción se encuentra en la consecuencia del enunciado hipotético; c) El contenido normativo calificado de sanción generalmente consiste en un acto que impone al sujeto infractor un mal o un daño, y la privación de ciertos bienes o valores o la imposición de las sanciones, así como su ejecución la llevan a cabo los órganos del Estado, en tanto se le conciba como un orden normativo centralizado que establece el monopolio de la coacción física por sus órganos (Weber y Kelsen), y e) Las finalidades de las sanciones son de tres clases: retributivas, intimidatorias o compensatorias del daño producto por el ilícito”.²⁵

²⁴ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Op. Cit., pág. 1839.

²⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo VI, Q-Z, Porrúa-UNAM, México, 2002, pág.

En esa secuencia, por sanción disciplinaria se entiende aquella pena que recibe el servidor público por incumplir con las obligaciones que tiene asignados en su cargo y derivan de norma legal (Artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios), con el objeto de mantener en orden correcto la función pública; dicha sanción puede ser desde la reparación del daño causado, la restricción de sus derechos dentro del servicio público, esta última aplicable frecuentemente en las responsabilidades de los servidores públicos como medidas correctivas o disciplinarias, y las medidas extintivas. Esta sanción disciplinaria se justifica en que el ente estatal, tiene la facultad de corregir el desarrollo de las actividades de los servidores públicos, para que el ente cumpla finalmente con su cometido.

Conforme al artículo 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, las sanciones disciplinarias son:

“Artículo 49.- Las sanciones por responsabilidad administrativa disciplinaria consistirán en:

I. Amonestación;

II. Suspensión del empleo, cargo o comisión;

III. Destitución del empleo, cargo o comisión;

IV. Sanción económica;

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

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro al servidor público o cause daños y perjuicios a la administración pública, será de un a diez años, si el monto de aquellos no excede de quinientas veces el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de Ley, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido

el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el Titular de la Dependencia, Organismo Descentralizado, Empresa de Participación o Fideicomiso Público de que se trate, solicite autorización a la Secretaría.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa para el Titular de la Dependencia, Organismo Descentralizado, Empresa de Participación o Fideicomiso Público en los términos de esta Ley, quedando sin efecto el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

VI. Arresto hasta por 36 horas en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado”.

No se puede pasar inadvertido, que esa facultad para imponer sanciones de carácter disciplinario tiene un plazo perentorio, como atinadamente se regula en el artículo 71 de la Ley de Responsabilidades en comento, misma que establece lo siguiente:

“Artículo 71.- *Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta Ley prevé, se sujetará a lo siguiente:*

I. Prescribirán en un año, si la sanción administrativa disciplinaria a imponer es de amonestación, suspensión del empleo, cargo o comisión, la destitución y la inhabilitación, cuando no se impongan con una sanción económica o se finque una responsabilidad resarcitoria;

II. Prescribirán en tres años:

- a) Para imponer la sanción económica, que establece el artículo 49 fracción IV de esta Ley;*
- b) Para imponer la sanción pecuniaria por omisión o extemporaneidad, en la presentación de la manifestación de bienes en los plazos establecidos;*
- c) Para fincar responsabilidad administrativa resarcitoria;*
- d) Para imponer la amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, si de la responsabilidad se deriva que existe beneficio obtenido daño o perjuicio causado a los fondos, valores, recursos económicos del Estado, municipios, o de aquellos concertados o convenidos con la federación y los*

municipios o al patrimonio de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

La prescripción se interrumpirá por cada trámite que las autoridades realicen y le sea notificada al presunto responsable.

En todo momento la Secretaría o el superior jerárquico podrán hacer valer la prescripción de oficio”.

De esta forma, es como se encuentra reguladas las sanciones disciplinarias de los servidores públicos, cuyo objeto es el de asegurar el correcto desarrollo de la función pública, imponiendo a los servidores públicos (por exclusividad), penas correctivas o de extinción para disciplinar su actuación en el empleo, cargo o comisión que tenga asignado, facultad que recae en el superior jerárquico o el órgano de control interno de acuerdo a la excepción prevista en la Ley de la materia.

4.3. Procedimiento Administrativo Disciplinario

El incumplimiento a las obligaciones señaladas en el Artículo 42 de la Ley de Responsabilidades en consulta, es causa de responsabilidad administrativa disciplinaria; su aplicación se realiza mediante el procedimiento administrativo disciplinario.

Como se ha sostenido en párrafos precedentes, los actos de investigación sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, son actos administrativos de control interno que tienen como objetivo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, sin que estén desprovistos de imparcialidad, si se toma en cuenta que la función pública, que necesariamente se realiza por individuos, responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina que el Estado vigile que su desempeño corresponda a los intereses de la colectividad, de ahí que se

establezca un órgano disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el Código de Conducta que la Ley impone; asimismo, la determinación que tome dicho órgano de vigilancia y sanción, será con apoyo tanto en los medios convictivos tendientes a acreditar su responsabilidad, como en aquellos que aporte el servidor público en su defensa, tal y como lo dispone la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de los cuales puede concluir con objetividad sobre la inexistencia de responsabilidad administrativa o en su caso, imponer la sanción administrativa correspondiente. En otras palabras, la instrumentación del procedimiento administrativo disciplinario no se lleva a cabo con el objetivo indefectible de sancionar al servidor público, sino con el de determinar con exactitud si cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes al empleo, cargo o comisión públicos y si por ende, la conducta desplegada por éste resulta compatible o no con el servicio que presta.

En esta tesitura concluyo que, el procedimiento administrativo disciplinario es el conjunto de normas jurídicas que regulan las atribuciones de los órganos de control interno, encargados de disciplinar las conductas, actos u omisiones de los servidores públicos, iniciando con la investigación e identificación de las responsabilidades hasta culminar con una resolución que define la situación de responsabilidad del servidor público.

4.3.1. Iniciación del Procedimiento por Queja o Denuncia

El procedimiento administrativo disciplinario puede iniciarse a instancia de parte o de forma oficiosa; la primera se instaura mediante queja o denuncia, en tanto que la segunda deriva de las facultades para investigar hechos que sean constitutivos de responsabilidad a cargo de los órganos de control.

En otras palabras se inicia el procedimiento administrativo disciplinario mediante queja de un particular y la tramitación de la misma se seguirá en la forma oficiosa, sin que para ello queden vinculadas las partes iniciantes del procedimiento.

Ahora bien, estas formas de iniciar el procedimiento administrativo disciplinario se encuentran previstas en el artículo 45 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, al establecer la obligatoriedad de las dependencias de la administración pública estatal, los demás poderes y los ayuntamientos, para crear módulos específicos a los que el público tenga fácil acceso, a fin de que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario.

La queja o denuncia puede presentarse por simple comparecencia o en forma escrita; realizada la queja o denuncia por comparecencia, directamente ante el órgano de control interno, deberá dejarse constancia por escrito. La queja o denuncia presentada por escrito directamente ante el órgano de control interno o en los módulos, será susceptible de ratificación, rectificación o ampliación cuando así lo determine el órgano de control interno.

Ahora bien, sin existir formalidad rigurosa alguna para la presentación de la queja o denuncia, de manera enunciativa encontramos ciertos requisitos que deben cumplir las quejas o denuncias.

- a) Requisitos Formales.- En ellas, las quejas o denuncias, cuando menos, se harán en forma clara, narrando los hechos en tiempo, lugar y circunstancia; contendrá los datos del servidor público, fecha en que ocurrieron los hechos y los datos del quejoso o denunciante.

Cabe apuntar que el artículo 116 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, establece los requisitos de la petición de los particulares, misma que tiene aplicabilidad en el procedimiento administrativo disciplinario, siendo estas:

- I. La autoridad a la que se dirige;
- II. El nombre del peticionario y en su caso, de quien promueva en su nombre;

- III. El domicilio para recibir notificaciones, que deberá estar ubicado en el territorio del Estado;
- IV. Los planteamientos o solicitudes que se hagan;
- V. Las disposiciones legales en que se sustente de ser posible; y
- VI. Las pruebas que ofrezca, en su caso.

Recibida la queja o denuncia, el órgano de control interno procederá a registrarla en el libro correspondiente y la analizará en forma inmediata; y si de la misma se desprenden datos suficientes que presuman probables irregularidades administrativas, se procederá a radicarla e iniciar el procedimiento.

4.3.2. Iniciación del Procedimiento de Oficio

Es otra forma de iniciar el procedimiento, el cual deriva de las facultades para investigar, determinar y fincar responsabilidades administrativas disciplinarias de los órganos de control interno, al momento de realizar auditorías a las dependencias de su adscripción. Esta facultad se encuentra reconocida en el artículo 52 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, en relación con el artículo 114 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

4.3.3. Fase de Investigación Previa

Si del análisis que realice el órgano de control interno, respecto de la queja o denuncia presentada, no se desprenden datos bastantes que hagan presumible la responsabilidad del servidor público, el órgano de control interno puede, de oficio, realizar un periodo de información previa, a efecto de allegarse de mayores elementos que demuestren de manera verosímil la presunta responsabilidad en que incurrió el servidor público.

Para este supuesto, el párrafo segundo del artículo 114 del Código de Procedimientos Administrativo del Estado de México, determina que con anterioridad al acuerdo de iniciación del procedimiento, la autoridad podrá abrir un periodo de información previa, con el fin de conocer las circunstancias del

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

Se estila en esa tesitura, que se le solicite al servidor público un informe detallado de los hechos aducidos por el particular en la queja o denuncia, mediante oficio que al menos contenga lo siguiente:

1. Fecha y el lugar donde se dicte.
2. Autoridad que lo solicita, así como la fundamentación de su competencia.
3. Nombre o nombres de los presuntos responsables.
4. La irregularidad administrativa que se le atribuya y cual fue el motivo para que se diera su conocimiento.
5. Plazo para rendir la información previa.
6. Apercebimiento en caso de omisión del informe solicitado.

La contestación del informe podrá ser por escrito o por simple comparecencia dentro de los tres días siguientes al en que surta sus efectos la notificación.

No obstante lo anterior, también puede el órgano de control interno, solicitar informes al área involucrada sobre los hechos que se denuncien en términos del artículo 127 del Código de Procedimientos del Estado de México.

Allegada la autoridad de los medios de prueba y del análisis lógico y jurídico que se realice de la misma, estará en posibilidad de determinar, con base en los elementos con que cuenta, lo siguiente:

- a) Acuerdo de Incompetencia.
- b) Acuerdo de Archivo.
- c) Acuerdo de Iniciación de Procedimiento Administrativo Disciplinario.

4.3.4. Citación a Garantía de Audiencia de Ley

Una vez que emite el Órgano de Control el acuerdo de iniciación de procedimiento administrativo disciplinario, en ella se establecen las presuntas infracciones en que incurrió el servidor público y los medios de prueba que existen en el expediente que se integra para iniciar dicho procedimiento. En este sentido, mediante oficio se notifica al servidor público su existencia así como de los medios de prueba que se encuentran integrados en el expediente, haciéndole del conocimiento sobre qué medios se está comprobando la infracción o irregularidad que cometió en su encomienda como servidor público, que serán las infracciones por las que se seguirá el procedimiento. En este sentido, mediante oficio se notifica al servidor público de que existe una queja o denuncia en su contra que pudiera ser constitutiva de responsabilidad administrativa disciplinaria, citándosele en el día que se señale para el desahogo de su garantía de audiencia y haciéndole saber el derecho a ofrecer pruebas y alegar, así como ser asistido por abogado; esta notificación se hará de manera personal conforme lo dispone el numeral 25 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

El desahogo de la garantía de audiencia encuentra su sustento en lo dispuesto por la fracción I, del artículo 59 y 129 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México, aplicado supletoriamente a la ley de la materia, los cuales al efecto establecen:

“Artículo 59.- Las sanciones administrativas disciplinarias se impondrán mediante el siguiente procedimiento:

I. El procedimiento administrativo disciplinario se inicia cuando se notifica al presunto responsable el oficio por el que se le da a conocer el lugar, día y hora en que se realizará la audiencia, la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma, por sí o por medio de defensor. A la audiencia, podrá asistir el representante de la dependencia de adscripción que para tal efecto se designe.

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

En el desahogo de la garantía de audiencia, se podrá interrogar al servidor público sobre todos los hechos y circunstancias que hayan motivado el procedimiento administrativo y sean conducentes para el conocimiento de los hechos...”

Artículo 129.- Tratándose de la aplicación de sanciones y de la emisión de otros actos administrativos que priven a los particulares de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, se otorgará previamente a los mismos la garantía de audiencia, conforme a las siguientes reglas:

I. En el citatorio de garantía de audiencia se expresará:

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

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

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

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

En los casos de actos fiscales, decretos de expropiación de bienes, medidas de seguridad y sanciones de tránsito, la garantía de audiencia se otorgará en los medios de impugnación que se hagan valer en su contra.

No omito pasar inadvertido, que deberá señalarse en el oficio-citatorio que al efecto se notifique al servidor público, que quedan a su disposición los autos a efecto de que prepare su defensa en el interior de local que ocupa el órgano de control interno.

4.3.5. Desahogo y Formalidades de la Garantía de Audiencia

Notificado debidamente al servidor público, para el desahogo de la garantía de audiencia, esta tendrá verificativo en el día y hora señalada, con asistencia del

servidor público responsable y en los términos del citatorio que para el efecto se haya notificado.

Para el efecto del desahogo de la garantía de audiencia, se instrumentará mediante acta administrativa; iniciará con la asistencia del servidor público, en su caso, y se le hará constar:

- a)** Lugar y fecha en que se actúa;
- b)** Nombres de quien esta llevando acabo la diligencia y los testigos de asistencia;
- c)** Generales del compareciente y la persona que designe como su abogado;
- d)** Las irregularidades que se le atribuyen al servidor público;
- e)** Número de oficio por el que se le citó al servidor público al desahogo de la garantía de audiencia y así como la fecha en que le fue notificado;
- f)** La protesta del servidor público de conducirse con verdad en la audiencia; y
- g)** Se le pondrá a la vista el expediente para que realice sus manifestaciones que en derecho corresponda.

Observando lo anterior, se abrirá la audiencia la cual se integra de las siguientes etapas:

1. Etapa de contestación a las presuntas irregularidades atribuidas en su contra. El servidor público manifestará sobre los hechos que dieron lugar al procedimiento administrativo, así como de las presuntas infracciones que con su conducta se le atribuyen.

2. Etapa de ofrecimiento, admisión y desahogo de las pruebas. La autoridad que conoce del procedimiento deberá admitir o desechar las pruebas que ofrezca el servidor público para la demostración de sus argumentos y desahogando las que así califique de legales, sujetándose a las reglas que sobre ofrecimiento, admisión y desahogo, establece el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Cabe apuntalar la facultad de la autoridad que conozca del procedimiento, para interrogar al servidor público a fin de conocer los hechos controvertidos.

3. *Etapa de alegatos.* El servidor público, mediante argumentos lógicos y jurídicos realizará una reseña sobre lo que aconteció en el procedimiento y si se acreditó o no la presunta responsabilidad administrativa que se le atribuye.

4.3.6. Resolución

La resolución es el acto mediante el cual el órgano de control interno pone fin al procedimiento administrativo disciplinario, resolviendo en base a las irregularidades atribuidas al servidor público.

La resolución del órgano de control interno podrá ser en dos sentidos: sobre la existencia de responsabilidad y sobre la inexistencia de responsabilidad del servidor público.

La resolución deberá ajustarse a las presuntas irregularidades atribuidas al servidor público, la cual será congruente con el citatorio al desahogo de la garantía de audiencia, fundando y motivando la resolución en el sentido en que se dicte y observando las pruebas ofrecidas por el servidor público. Esta se dictará en un plazo de 30 días hábiles siguientes al desahogo de la garantía de audiencia, conforme a lo que dispone la fracción II, del artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que a continuación se cita:

II. Al concluir la audiencia o dentro de los treinta días hábiles siguientes, se resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o se impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes, notificándose la resolución dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

De existir responsabilidad administrativa de uno a varios servidores públicos, podrá determinarse la responsabilidad de los particulares, cuando hayan participado con los servidores públicos en las irregularidades que determinaron la responsabilidad resarcitoria por daños, perjuicios o beneficios obtenidos indebidamente en detrimento del erario estatal o municipal, quienes tendrán el derecho de comparecer durante el procedimiento e interponer los recursos previstos en la ley.

Ahora bien, la resolución consta de las siguientes partes:

- a) Vistos.
- b) Resultandos.
- c) Considerandos.
- d) Puntos Resolutivos.

Los requisitos de fondo que debe reunir la resolución administrativa disciplinaria, a saber son:

- a) Congruencia y exhaustividad;
- b) Claras y precisas;
- c) Fundadas y motivadas;
- d) Estimar el valor de las pruebas;
- e) Dictada por el órgano de control competente.

Tocante a la sanción administrativa que se le imponga al servidor público, derivado de la acreditación fehaciente de la existencia de responsabilidad en la infracción a las hipótesis jurídicas contempladas en el Código de Conducta, esta deberá fundamentarse conforme al artículo 137 del Código de Procedimientos del Estado de México, que establece lo siguiente:

Artículo 137.- Cuando se impongan sanciones administrativas, excepto las que sean fijas, la motivación de la resolución considerará las siguientes circunstancias:

I. La gravedad de la infracción en que se incurra;

II. Los antecedentes del infractor;

III. Las condiciones socio-económicas del infractor;

IV. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, en su caso; y

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

En concordancia a las circunstancias a que alude el precepto legal de referencia, la sanción concreta estará fundada conforme a lo dispuesto por el numeral 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, o sea, amonestación, suspensión del empleo, cargo o comisión, destitución del cargo o comisión, sanción económica, inhabilitación temporal para desempeñar un empleo cargo o comisión en el servicio público y el arresto hasta por 36 horas.

Antes bien, si en la especie, el Órgano de Control Interno detecta irregularidades en el procedimiento disciplinario, por lo cual el servidor público haya causado un daño patrimonial a la dependencia de su adscripción, realizará la auditoría correspondiente o dará vista a la autoridad competente y en su caso, iniciará el procedimiento de fincamiento del pliego preventivo de responsabilidad y ante su omisión en la justificación de las cantidades liquidadas faltantes o no justificadas, se iniciará en forma independiente el procedimiento administrativo resarcitorio.

4.3.7. Ejecución de la Resolución

Uno de los elementos esenciales que hace que los Órganos de Control Interno cumplan con su función es precisamente la ejecución de las sanciones que emiten a través de sus resoluciones, puesto que de no llevarse acabo, no tendría utilidad todo el trámite realizado durante el procedimiento administrativo disciplinario; en consecuencia, es importante darle un seguimiento y vigilar que efectivamente se cumplan las sanciones que en su caso se hayan impuesto al servidor público responsable.

De acuerdo al artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, las resoluciones serán ajustadas atendiendo a la naturaleza de las sanciones que se hayan impuesto, y se lleva a través del siguiente procedimiento:

- a) El superior jerárquico es competente para ejecutar las resoluciones administrativas por las que se impongan sanciones de amonestación, suspensión y destitución.
- b) La Secretaría, el Consejo de la Judicatura, el Presidente de la Gran Comisión o los Presidentes Municipales, serán competentes para ejecutar las resoluciones administrativas por las que se impongan la inhabilitación (inscribiéndose en el libro de inhabilitados).
- c) Las sanciones económicas, serán efectivas por el procedimiento administrativo de ejecución, siendo competente la Secretaría de Administración, Finanzas y Planeación.
- d) Cuando el superior jerárquico no ejecute la resolución, lo hará efectivo la Secretaría (Poder Ejecutivo) y su equivalencia en los demás Poderes, sin perjuicio de que se instruya al omiso, el procedimiento administrativo disciplinario.

4.3.8. Medios de Impugnación

Por medio de impugnación, se entiende el conjunto de defensas procesales y constitucionales que están al alcance del particular cuando considere que la decisión jurisdiccional, reducida en un acto de molestia o privación, no se ajusta a la legalidad o se vulneran en su perjuicio las garantías de seguridad jurídica.

“...Configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticias...”²⁶

En primer término, tenemos a las defensas procesales, que se encuentran en las leyes del procedimiento; en el caso en concreto, se tiene que conforme al artículo 65 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, procede en contra de las resoluciones dictadas por los órganos de control interno el recurso de inconformidad, el cual será

²⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA, T.V. M-P, Porrúa-UNAM, México 2002, pág.79.

substanciado conforme al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México (artículos 186 al 198), aplicado supletoriamente a la ley de la materia.

El recurso de inconformidad tiene por objeto que la propia autoridad, previo estudio de las cuestiones recurridas, modifique, revoque o confirme la resolución recurrida.

Las causas de la inconformidad lo constituyen las violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento administrativo (violaciones in procedendo y violaciones in iudicando).

El recurso de inconformidad procede (fracción I del artículo 187 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México): contra las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del poder ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los Organismos Auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones.

Están legitimados para interposición del recurso de inconformidad (párrafo segundo del artículo 186 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México), los servidores públicos a quienes se les atribuya alguna causal de responsabilidad administrativa.

El plazo para la interposición del recurso de inconformidad será de 15 días siguientes contados a partir de que surta efectos la notificación de la resolución.

El recurso deberá presentarse por escrito ante la propia autoridad que dictó la resolución; para su interposición, se ajustará a los requisitos que señalan los numerales 189, 191 y 194 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. La suspensión del acto impugnado será a instancia de parte.

Cuando sea presentado el recurso conforme a los requisitos arriba señalados, se admitirá éste, incluyendo las pruebas que se ofrezcan y acordando sobre el desahogo de las mismas.

La sentencia que decida el recurso de inconformidad, se dictará y notificará en un término de 30 días siguientes a la fecha de la interposición del recurso, la cual se ajustará a lo dispuesto por el artículo 198 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que establece:

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

I. El examen de todas y cada uno de las cuestiones hechas valer por el recurrente, salvo que una o algunas sean suficientes para desvirtuar la validez del acto impugnado;

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

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

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

V. La expresión en los puntos resolutivos de la reposición del procedimiento que se ordene; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; los términos de la modificación del acto impugnado; la condena que en su caso se decrete y, de ser posible los efectos de la resolución.

Ahora bien, toda vez que el recurso de inconformidad es optativo para la parte afectada, viene a estudio los procesos impugnativos, como lo son el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Juicio de Amparo. Los procesos impugnativos son de índole procesal y constitucional, al ser verdaderos procesos por el cual se combate el acto impugnado. El primero versa sobre la legalidad y validez del acto impugnado (incluyendo el recurso de revisión, al alcance del servidor público afectado). En tanto que el segundo revisa si se aplicó inexactamente la ley o dejó de aplicarse, se violaron los principios reguladores en la valoración de las pruebas y si la resolución dictada fue conforme a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el efecto de conceder al quejoso el amparo y protección de la justicia federal contra los actos impugnados.

En el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, resultan aplicables las disposiciones establecidas en los artículos 229 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene por objeto que una diversa autoridad (Tribunal), previo estudio de las cuestiones impugnadas, declare la validez o invalidez de la resolución.

Las causas de la impugnación lo constituyen las violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento administrativo (violaciones in procedendo y violaciones in iudicando).

El juicio contencioso administrativo procede (fracción I del artículo 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México): contra las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones.

Están legitimados para la interposición de la demanda del juicio contencioso administrativo (artículo 231 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México), los servidores públicos que tengan interés jurídico o legítimo que funde su pretensión; tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público e interés legítimo quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad.

El plazo para la interposición de la demanda del juicio contencioso administrativo será de 15 días al en que surta efectos la notificación de la resolución del acto impugnado.

La demanda del juicio contencioso administrativo deberá presentarse por escrito ante la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, correspondiente al domicilio de la autoridad demandada; para su interposición se debe ajustar a los requisitos que señalan los numerales 239, 240, 241 y 254 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. La suspensión del acto impugnado será a instancia de parte.

Cuando sea presentada la demanda conforme a los requisitos arriba señalados, se admitirá ésta, incluyendo las pruebas que se ofrezcan y acordando sobre el emplazamiento de la demanda, sobre la concesión o negación de la suspensión y el día y hora para la audiencia de ley.

La sentencia que decida el juicio contencioso administrativo instaurado, se dictará inmediatamente después de oír los alegatos de las partes, en su caso, dentro de los cinco días posteriores a la audiencia de ley, lo cual se sujetará a lo dispuesto por el artículo 273 del Código en mención, que establece:

Artículo 273.- Las sentencias que dicten las salas del Tribunal deberán contener:

I. El análisis de las causales de improcedencia o sobreseimiento del juicio, en su caso;

II. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos;

III. El análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, salvo que el estudio de una o algunas sea suficiente para desvirtuar la validez del acto o disposición general impugnado;

IV. El examen y valoración de las pruebas;

V. La mención de disposiciones legales que las sustenten;

VI. La suplencia de la deficiencia de la queja del particular, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados por las partes;
y

VII. Los puntos resolutivos, en los que se expresarán: la declaratoria de sobreseimiento del juicio; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado; la validez o invalidez de

la disposición legal, cuando sea procedente, y la condena que, en su caso, se decreta.

Contra la sentencia definitiva que dicte la Sala Regional, procede el recurso de revisión ante la sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

El Juicio de Amparo procede contra la sentencia dictada por la sección de la Sala Superior, el cual se interpondrá por conducto de la propia autoridad y resuelta por el Tribunal Colegiado de Circuito de donde tenga su domicilio la autoridad responsable.

Se culmina este punto, con la sola advertencia de que el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es procedente exclusivamente de las sentencias que en materia de responsabilidad administrativa dicten los órganos de control interno sectorizados en la administración pública estatal y municipal, no así de las emitidas por los órganos o dependencias de los poderes Judicial y Legislativo.

4.4. Principios que Rigen al Procedimiento Administrativo Disciplinario

Los principios que sustentan el procedimiento administrativo disciplinario son:

Legalidad.- Debe ajustarse estrictamente a las disposiciones de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios y del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México de aplicación supletoria.

Sencillez.- Se refiere a que el procedimiento debe ser sencillo en su tramitación e instrucción, de tal forma que se eviten formulismos innecesarios.

Celeridad.- Dada su naturaleza sumaria, el procedimiento será de manera pronta y expedita.

Oficiosidad.- Toda vez que las responsabilidades de los servidores públicos resultan de interés público, su impulso y desarrollo será de oficio, sin perjuicio de la intervención de la parte interesada.

Eficacia.- Deberá cuidarse que se logró la prevención de las deshonestidades de los servidores públicos y la represión de quienes incurran en responsabilidad administrativa, alcanzándose sus finalidades y efectos legales.

Publicidad.- Las actuaciones en el procedimiento administrativo disciplinario serán públicas; solo los casos que la moral o el interés general lo exijan serán secretas o privadas.

Gratuidad.- Los trámites siempre serán gratuitos, no pudiéndose condenar al pago de gastos y costas.

Buena fe.- Las autoridades administrativas que conozcan el procedimiento administrativo disciplinario se conducirán en sus promociones y actuaciones con la debida honradez, transparencia y respeto.

4.5. Exposición de motivos para la Reforma del Artículo 59 Fracción II de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios

En la actualidad, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios en su Artículo 59 fracción II presenta ciertas lagunas en lo referente al término para la emisión de la resoluciones en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, sujetándose a lo que establece dicho precepto legal, que a la letra dice:

Artículo 59.- Las sanciones administrativas disciplinarias se impondrán mediante el siguiente procedimiento:

I. El procedimiento administrativo disciplinario se inicia cuando se notifica al presunto responsable el oficio por el que se le da a conocer el lugar, día y hora en que se realizará la audiencia, la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma, por sí o por medio de defensor. A la audiencia, podrá asistir el representante de la dependencia de adscripción que para tal efecto se designe.

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

En el desahogo de la garantía de audiencia, se podrá interrogar al servidor público sobre todos los hechos y circunstancias que hayan motivado el procedimiento administrativo y sean conducentes para el conocimiento de los hechos;

II. Al concluir la audiencia o dentro de los treinta días hábiles siguientes, se resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o se impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes, notificándose la resolución dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

De existir responsabilidad administrativa de uno a varios servidores públicos, podrá determinarse la responsabilidad de los particulares, cuando hayan participado con los servidores públicos en las irregularidades que determinaron la responsabilidad resarcitoria por daños, perjuicios o beneficios obtenidos indebidamente en detrimento del erario estatal o municipal, quienes tendrán el derecho de comparecer durante el procedimiento e interponer los recursos previstos en la ley.

III. Si la audiencia se desprende que no existen elementos suficientes para resolver, se actuará en consecuencia, si se advierten elementos que impliquen la configuración de otras causales de responsabilidad administrativa con cargo al presunto responsable, otros servidores públicos o personas, se podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, notificando en ese momento al presunto responsable las nuevas infracciones administrativas que se le atribuyan y en su caso, a los otros presuntos responsables para continuar con el procedimiento.

Iniciado el procedimiento administrativo y de existir elementos suficientes que determinen un daño o beneficio indebido en detrimento del erario estatal o municipal, la autoridad ejecutora del posible crédito fiscal a solicitud de la Secretaría o del órgano de control interno podrá trabar embargo precautorio para asegurar la reparación del daño o perjuicio causado, pero en todos los casos el depositario será el presunto responsable.

IV. En cualquier momento, previo o posterior al citatorio a que se refiere la fracción I, se podrá determinar, tratándose de servidores públicos, la suspensión temporal de los presuntos responsables de su cargo, empleos o comisiones, cuando causen perjuicio a la administración pública, si así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. Dicha suspensión no podrá exceder de 30 días.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior, interrumpe los efectos del acto que haya dado origen al empleo, cargo o comisión y regirá desde el momento que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio.

La suspensión cesará, cuando así lo resuelva la autoridad instructora, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere este artículo.

Si los servidores públicos suspendidos temporalmente, no resultaren responsables de la falta que se les atribuye, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán íntegramente las percepciones que debieron recibir durante el tiempo de la suspensión dictada por el órgano competente, por el superior jerárquico.

Se requerirá autorización del Gobernador del Estado o del H. Ayuntamiento para dicha suspensión, cuando el nombramiento del servidor público de que se trate hubiese sido realizado por éstos, igualmente se requerirá autorización de la Legislatura, o en su caso de la Diputación Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éstas, en los términos de la Constitución Política del Estado.

Respecto de la investigación que se realiza, es evidente que la fracción II del Artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios se encuentra con una amplia laguna legal, ya que si bien es cierto que existe un plazo para el dictado de la resolución sobre la responsabilidad administrativa, también lo es que no establece el fenecimiento de la misma ni la sanción en que pudiera incurrir el titular del órgano de control interno que no dicte la resolución en tiempo señalado.

No es óbice aterrizar a esa aseveración, el hecho de que los titulares de los órganos de control interno rompen con el esquema de la eficiencia y máxima diligencia en el servicio público que pregona el citado artículo 42 de la Ley de Responsabilidades en comento.

En un breve esquema comparativo, puede observarse que en el Poder Judicial Estatal incurren en responsabilidad administrativa los Jueces o

Magistrados que no dicten su resolución en el plazo que establece la Ley Procesal, como se lee de los artículos 112, 113 y 114 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México:

Artículo 112.- Son faltas administrativas del presidente del Tribunal Superior de Justicia, de los magistrados y de los presidentes de las Salas, las acciones u omisiones siguientes:

I. Incurrir en conductas que atenten contra la autonomía y la independencia de los miembros del Poder Judicial y poner en riesgo su imparcialidad y libertad para juzgar;

II. Ejercer influencia para que el nombramiento del personal de las salas o juzgados recaiga en persona determinada o que no reúna los requisitos legales o de capacidad;

III. Dictar resoluciones o trámites infundados o notoriamente innecesarios que sólo tiendan a dilatar el proceso;

IV. Admitir, en los casos que prescriben las leyes, garantías de personas que no acrediten su solvencia;

V. Actuar en los negocios en que estuvieren impedidos por las causas previstas en los ordenamientos legales;

VI. Señalar la celebración de vistas o audiencias, fuera de los plazos establecidos por la ley;

VII. Desechar los recursos y medios de impugnación procedentes;

VIII. Evidenciar una conducta parcial en la tramitación del procedimiento;

IX. Asignar a los servidores públicos judiciales, labores ajenas a sus funciones;

X. Faltar a las sesiones del pleno o ausentarse de ellas;

XI. Ausentarse de las vistas o audiencias en las salas, una vez iniciadas;

XII. Abstenerse de dictar dentro de los términos señalados por la ley, las resoluciones que provean legalmente las promociones de las partes, o las sentencias definitivas o interlocutorias en los negocios de su conocimiento;

XIII. Abstenerse de admitir o desahogar las pruebas ofrecidas, cuando reúnan los requisitos previstos en la ley;

XIV. No asistir al desempeño de sus labores o incumplir con el horario reglamentario de trabajo; y

XV. No cumplir con los términos señalados en los ordenamientos legales.

Artículo 113.- Si la falta se cometiere porque los magistrados de las salas colegiadas no dicten sus resoluciones dentro del término legal, solamente será responsable el ponente, cuando no presentare oportunamente el proyecto respectivo a la consideración de los otros magistrados; los tres serán responsables, si al haberse presentado la ponencia correspondiente, no concurrieren a la discusión del negocio o no emitieren su voto sin causa justificada.

Artículo 114.- Son faltas administrativas de los jueces, además de las señaladas en el artículo 112, las acciones u omisiones siguientes:

I. Decretar providencias provisionales notoriamente improcedentes o fuera de los casos previstos por la ley;

II. Admitir demandas o promociones de partes que no acrediten su personalidad o desecharlas a quien la hubiere acreditado legalmente;

III. Hacer declaración de rebeldía en juicio o tener por confesa alguna de las partes, sin que los emplazamientos o citaciones hayan sido hechas en forma legal o con antelación al término previsto por la ley;

IV. Decretar embargos o la ampliación de los mismos sin que se reúnan los requisitos de ley o negar su reducción o levantamiento, cuando se compruebe en autos la procedencia legal;

V. Dejar inconclusa la instrucción de los procesos de su conocimiento;

VI. Abstenerse de revisar de oficio las actuaciones de sus secretarios, ejecutores y notificadores en los casos que ordena la ley; y

VII. No presidir las audiencias de pruebas, las juntas de peritos u otras diligencias en las que la ley determine su intervención.

Del análisis armónico de los preceptos legales invocados, la Ley Orgánica del Poder Judicial determina en forma categórica que tanto jueces como magistrados deben dictar su resolución en los plazos legales, a efecto de no romper con la congruencia de la prontitud y expedités en los juicios substanciados, so pena de hacerse acreedor a las sanciones administrativas que correspondan.

En esta tesitura, existe una homogeneidad, ya que los órganos de control interno, al reconocer y resolver sobre las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, se constituyen materialmente en verdaderos órganos jurisdiccionales, independientemente del Poder Público de su adscripción. Luego entonces, deben establecerse sanciones ante la omisión de dictar la resolución en los plazos que marca la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

Por lo que, tomando en consideración lo anterior y del análisis lógico, sistemático, armonioso e histórico de la fracción II del artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, se desprende que dicho precepto no establece en forma clara y precisa: 1. ¿Qué sucede jurídicamente hablando, si no se dicta la resolución en el plazo señalado?, 2. ¿Qué sanción recibe el titular del órgano de control interno por esa omisión?

En el sentido interpretativo literal del precepto en mención, se advierte que nada sucede si se dicta fuera del plazo de los 30 días hábiles la resolución de responsabilidad administrativa a que alude el precepto que se invoca²⁷, o sea, que no puede por ese solo hecho, argumentarse por el servidor público responsable que pierde eficacia jurídica o que sea aplicable alguna figura jurídica administrativa, así como tampoco se pueda sancionar al titular del órgano de control interno por no hacerlo en el plazo legal; y cabe señalar que aún en la búsqueda del sentido que le quiso dar el legislador a esta disposición, sobraría señalar que dejó una evidente laguna legal, pues no existe disposición expresa para pedir válidamente lo que se expone.

Sin embargo, es menester señalar, mas que esa grave laguna de la ley, que la fracción II del artículo 59 que nos ocupa, contraviene los principios que rigen el procedimiento disciplinario, cuenta habida que del análisis armónico del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 3 del Código de Procedimientos Administrativos del

²⁷ Advirtiendo que la fracción II de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé dos momentos: concluidas la audiencia o dentro de los 30 días hábiles siguientes, para el dictado de la resolución sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad.

Estado de México, se advierte que la fracción II del artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, rompe con los principios constitucionales, primordialmente la garantía a la tutela jurisdiccional que consagra en forma particular el derecho a un proceso justo y razonable, el cual encuentra cabida que los procesos o procedimiento sean ágiles y sencillos y que se dicten las resoluciones respetando las formalidades esenciales del procedimiento y en los plazos legales; toda vez que el procedimiento administrativo disciplinario es de orden público y por tanto su substanciación de oficio. Así como también rompe con los principios que rigen al procedimiento administrativo aplicados de forma supletoria al procedimiento administrativo disciplinario, consistentes en los principios de celeridad, prontitud y expedités y oficiosidad, por encontrarse el procedimiento en un estancamiento jurídico derivado de la nula exigencia de dictarse la resolución en el plazo correspondiente, con su consecuente sanción por su incumplimiento.

Concluyendo que los titulares de los órganos de control internos incurren en la falta de eficacia, eficiencia y no cumplen con la máxima diligencia en el servicio público encomendado, pues no dictan la resolución en el plazo legal, al ser una omisión exenta de toda sanción, luego entonces, resulta procedente la propuesta de la modificación a la fracción II del artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, para el sólo efecto de que se señale en forma clara y precisa la sanción que tendrá el servidor público por no dictar la resolución en el plazo legal y en su caso, cuando justifique plenamente su demora, pudiera ampliarse ese plazo por una sola ocasión.

Siendo aplicable a los argumentos lógicos y jurídicos que nos ocupan, en particular y a la investigación en general, la siguiente tesis de jurisprudencia:

JURISPRUDENCIA SE-38

**RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.
PUEDE DICTARSE DESPUÉS DE TRANSCURRIDO EL
PLAZO SEÑALADO POR LA LEY DE**

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.- Es cierto que la fracción II del artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios indica que al concluir la audiencia del procedimiento disciplinario o dentro de los treinta días hábiles siguientes, la autoridad competente resolverá sobre la existencia o inexistencia de la responsabilidad administrativa del servidor público inculcado, debiendo notificarle la decisión en las cuarenta y ocho horas posteriores. Pero también es verdad que dicho precepto jurídico no prevé ninguna sanción para el caso de que la resolución se dicte fuera del plazo legal, y menos aún señala que transcurrido tal plazo se extingan las facultades sancionadoras de la autoridad. Ahora, a pesar de que el incumplimiento del plazo de decisión del procedimiento disciplinario transgrede el principio de celeridad que prevé la fracción III del numeral 3 del Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad, esta violación sólo pudiera dar lugar a la probable responsabilidad del servidor público infractor, a la luz del artículo 2 del propio Código Procedimental Administrativo, pero no a la invalidez de la determinación que se haya emitido en forma extemporánea. De lo que deriva que la resolución del procedimiento administrativo disciplinario puede dictarse después de que hubiesen transcurrido los treinta días hábiles siguientes al desahogo de la audiencia de pruebas y alegatos.

Recurso de Revisión número 1051/997.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 12 de febrero de 1998, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 359/998.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 18 de junio de 1998, por unanimidad de tres votos.

Recursos de Revisión acumulados números 379/998, 380/998 y 381/998.- Resueltos en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 25 de junio de 1998, por unanimidad de tres votos.

La tesis jurisprudencial fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 26 de octubre de 1998, por unanimidad de seis votos.

Finalmente la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su fracción III del artículo 21, establece literalmente lo siguiente:

III.- Desahogadas las pruebas que fueron admitidas, la Secretaría, el Contralor Interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el Contralor Interno o el titular del área de responsabilidades pondrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada o juicio de las propias autoridades.

De la transcripción puede notarse, el supuesto jurídico para que el órgano de control interno, en el contexto federal, pueda ampliar el plazo para dictar la resolución, con el acontecimiento que le hace el legislador de que esa duplicidad sea mediante “causa justificada”²⁸, que en manera alguna establece sanción para el caso que no lo dicte en el plazo legal y en su caso, en la ampliación de la misma.

²⁸ A mi juicio, el término usado por el legislador “causa justificada”, es tan amplia, como el que la misma sirva como abusos y caer de nueva cuenta en contravención a los principios de prontitud y expedités. Pues nada es tan funesto, para no dictar una resolución como el de argüir “exceso de trabajo”, ampliamente conocido dentro de la burocracia mexicana.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los antecedentes Históricos-Legislativos de las responsabilidades administrativas en el Estado de México, han sido mínimas debido al escaso o nulo interés por regular las responsabilidades de los servidores públicos derivados del ejercicio de sus atribuciones.

SEGUNDA.- Tocante a los órganos de control, instituciones con una función primordial dentro del aparato gubernamental, datan poco más de una década de existencia, pues a partir de 1989, se consolidan, se unifican y estructuran las funciones de control, al delimitarse facultades sobre las responsabilidades administrativas de los servidores públicos; las cuales se encontraban dispersas en varias dependencias y con la creación de la Secretaría de la Contraloría, se enfatiza la potestad sancionadora de los órganos estatales.

TERCERA.- Los ordenamientos intrínsecamente relacionados con las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, tienen una diversidad, pues no solo se encuentra a la Constitución Federal de la República, sino las leyes reglamentarias, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, manuales y las normas técnicas, que inciden directamente o indirectamente en los deberes que deben observarse en el servicio público.

CUARTA.- Los principios que rigen a la función pública son: *la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia*; tomándolos los órganos de control como directrices que habrán de perseguir para el control preventivo y sancionador de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

QUINTA.- Por responsabilidad de los servidores públicos, se entiende la consecuencia derivada de los actos, conductas u omisiones de los servidores públicos violatorio de las normas que rigen al empleo, cargo o comisión que tengan asignados y con los cuales se afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen al servidor público, para hacerse acreedores a las sanciones preestablecidas por la norma legal.

SEXTA.- Derivado del empleo, cargo o comisión que tengan asignados los servidores públicos, pueden incurrir en distintas responsabilidades como: política, penal, civil y la responsabilidad patrimonial del Estado, por actos de los servidores públicos que causen daños o perjuicios a los particulares.

SÉPTIMA.- Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos tienen por objeto disciplinar y sancionar las conductas de los servidores públicos que infrinjan alguna de las disposiciones administrativas, con independencia de otra responsabilidad de cualquier naturaleza; inclusive de la responsabilidad administrativa resarcitoria.

OCTAVA.- Se entiende por procedimiento administrativo disciplinario, el conjunto de normas jurídicas que regulan las atribuciones de los órganos de control interno, encargados de disciplinar las conductas, actos u omisiones de los servidores públicos, iniciando con la investigación e identificación de las responsabilidades administrativas hasta culminar con un resolución que define la situación del presunto infractor.

NOVENA.- Relativo al plazo para el dictado de la resolución, tratándose de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, debe señalarse que es violatorio de la garantía a la tutela jurisdiccional, prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo conducente consagra el derecho a un proceso justo y razonable, el cual determina que los procesos o procedimientos sean ágiles y sencillos y que se dicten las resoluciones respetando las formalidades esenciales del procedimiento y en los plazos legales, atento a las consideraciones lógicas y jurídicas expresadas en el cuerpo de la investigación.

PROPUESTA

PROPUESTA

Tomando en consideración los criterios que han servido para justificar lógica y jurídicamente los extremos de la problemática que presenta hoy en día lo tardado del dictado de una resolución en un procedimiento administrativo disciplinario, debido ante todo a una ausencia de precisión legal, así como acotamiento a esa facultad discrecional del titular del órgano de control; pues, no existe límite para el dictado de una resolución, ya que esta es válida si la dicta al concluir la audiencia o dentro de los treinta días hábiles siguientes al desahogo de la garantía de audiencia, así como si la dicta dentro de seis meses o más de un año, lo que trae por consecuencia que de manera alguna pueda jurídicamente combatirse por los medios legales su invalidez por la extemporaneidad en su emisión. Situación que la misma legislación no regula de forma clara y con una laguna que ha solapado el capricho de la autoridad para argumentar situaciones subjetivas para no cumplir la normatividad, luego entonces, el presente trabajo de investigación culmina con la propuesta legal de reforma al artículo 59 fracción II de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que a la letra reza lo siguiente:

II. Al concluir la audiencia o dentro de los treinta días hábiles siguientes, se resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o se impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes, notificándose la resolución dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

De existir responsabilidad administrativa de uno a varios servidores públicos, podrá determinarse la responsabilidad de los particulares, cuando hayan participado con los servidores públicos en las irregularidades que determinaron la responsabilidad resarcitoria por daños, perjuicios o beneficios obtenidos indebidamente en detrimento del erario estatal o municipal, quienes tendrán el derecho de comparecer durante el procedimiento e interponer los recursos previstos en la ley.

Tomando en consideración lo anteriormente descrito, he de concluir que mi propuesta deberá referir lo siguiente:

II. Concluida la etapa de alegatos, se asentará razón de ello, con efectos de citación para oír resolución, la cual se dictará dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes; pudiendo la autoridad, disponer de hasta diez días hábiles adicionales improrrogables, para que examine constancias que por su complejidad así lo requieran y siempre que el expediente exceda de más de quinientas fojas. Dentro de los cinco días hábiles siguientes de dictada la resolución se notificará al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Será causa de responsabilidad administrativa y se sancionará conforme al procedimiento establecido en esta Ley, a los servidores públicos que omitan dictar la resolución dentro del plazo legal establecido en el párrafo anterior o hagan un uso arbitrario del plazo adicional que se concede, sin que se encuentre justificada esa circunstancia. Para el efecto anterior, incurren en responsabilidad los servidores públicos que deban firmar la resolución y a quien se les haya encomendado la elaboración del proyecto de resolución respectivo. Las autoridades que realicen las auditorías cuidarán la observancia de esta disposición y en caso de encubrimiento, también será causa de responsabilidad para las mismas.

De existir responsabilidad administrativa de uno o varios servidores públicos, podrá determinarse la responsabilidad de los particulares, cuando hayan participado con los servidores públicos en las irregularidades que determinaron la responsabilidad resarcitoria por daños, perjuicios o beneficios obtenidos indebidamente en detrimento del erario estatal o municipal, quienes tendrán el derecho de comparecer durante el procedimiento e interponer los recursos previstos en la ley.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- 1 F. CARDENAS, Raúl. *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*. Porrúa, México, 1982.
- 2 CASTELAZO R., José. *El Régimen Constitucional y Administrativo de las Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Cuaderno de Análisis Político-Administrativo, Colegio Nacional de Ciencias Políticas A. C., México 1985.
- 3 CASTREJÓN GARCIA, Gabino. *Derecho Administrativo Mexicano (Legislación y Jurisprudencia)*. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2000.
- 4 CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. 2a Edición Porrúa, México, 2000.
- 5 DELGADILLO GUTIERREZ, Luís Humberto. *Compendio de Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 2002.
- 6 FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. *Panorama del Derecho Administrativo*. Mc Graw Hill, UNAM, México, 1997.
- 7 GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO-SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO. *Leyes y Reglamentos del Estado de México*. T. VII. Gobierno del Estado de México, Toluca, 1999.
- 8 GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. *Compilación de Leyes del Estado de México*. T. II, Publicaciones Oficiales, Toluca, 1974.
- 9 HARO BELCHEZ, Guillermo. *El Régimen Disciplinario de la Función Pública*. IAPEM, México, 1988.
- 10 HERRA PERTEZ, Agustín. *Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. 2a edición, Talleres de Editores Casas, México, 1992.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- 1 LANZ CARDENAS, José Trinidad. *Contraloría y el Control Interno en México*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

- 2 LARA PONTE, Rodolfo. *Naturaleza Jurídica Administrativa de los Órganos de Control*. ITAM, México, 1987.
- 3 NAIME LIBIEN, Alexander. *La Administración Pública en el Estado de México*. segunda edición, UAEM, Toluca, 1993.
- 4 REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. T. II, H-Z, 21º edición, España Madrid, 2000.
- 5 SECRETARIA DE LA CONTRALORÍA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. *La Contraloría en el Estado de México*. SECOGEM, Toluca, 1992.
- 6 SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. *Carta de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo*. Gobierno del Estado de México, Toluca, 2002.

LEGISLACIÓN

- 1 Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.
- 2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- 3 Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México.
- 4 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- 5 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.
- 6 Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- 7 Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México.
- 8 Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.
- 9 Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.

POLIGRAFÍA

- 12 ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo XXIV, Driskill S.A., Buenos Aires, 1994.
- 13 GACETA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. Decreto Número 4 Tomo LXXX, 13 de julio de 1955.
- 14 GACETA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. Decreto número 54, TOMO LXXX, Toluca, 28 de Diciembre de 1995.
- 15 GACETA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. Decreto número 245, Tomo CXXXVII, Toluca, 30 de Diciembre de 1984.
- 16 GACETA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. Decreto Número 72, Tomo CLIX, Toluca, 27 de Febrero de 1955.
- 17 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo VI, Q-Z, Porrúa-UNAM, México, 2002.

SITIOS EN INTERNET

- 1 <http://www.edomexico.gob.mx>
- 2 <http://www.secogem.gob.mx>