



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
“ARAGÓN”

**TEMA: LA CREACION DE UN MEDIO DE
DEFENSA A FAVOR DE LA AUTORIDAD
ADMINISTRATIVA EN CONTRA DE LA
RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN
QUE INTERPONGA EL SERVIDOR PÚBLICO**

TESIS

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

P R E S E N T A :

CLAUDIA CARMINA LÓPEZ ROJAS

ASESOR:

MTRA. JANETTE Y. MENDOZA GÁNDARA



MÉXICO

MARZO 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.

AGRADECIMIENTOS

A Jehová, amador del Derecho (Isaías 61:8), quien lo es todo para mí, mi Padre, Amigo, Creador, Consejero, Dador de estatutos; a Él vaya toda mi gratitud, por lo que he hecho de mi vida, y por este trabajo.

A mi mamita Carmina Rojas Hernández, quien ha cuidado con amor a este crío que llevó por 9 meses en su cálido vientre, ¿qué más le agradezco? Que me haya dado el Padre que tanto amo, ha sido el mejor regalo que durará para siempre; asimismo su apoyo, sus desvelos y preocupaciones por darme lo mejor que estuvo a su alcance.

A mi padre Juan Antonio López Córdova, por todo el apoyo que ha podido brindarme.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por darme un pequeño espacio dentro de ésta Máxima Casa de Estudios, en la cual no sólo he adquirido conocimientos generales y jurídicos, sino he aprendido la tolerancia hacia la forma de ser y de pensar de los demás.

A la Facultad de Estudios Profesionales Aragón, por prestarme a sus profesores, sus libros, sus árboles, sus aves, los diferentes salones que ocupé, al personal que en general me atendió con respeto y atención, pero sobre todo por los conocimientos que implantó en mí, y que me han ayudado a tener empleos agradables.

A mi asesora, Maestra Janette Yolanda Mendoza Gándara, por el tiempo que dedicó a leer este trabajo, su preocupación cuando enfermé, su atención a cualquier comentario que yo hiciera, por su respeto a mis ideas.

Al Licenciado Víctor Manuel Jaimes Gutiérrez, por permitirme laborar para la Contraloría Interna de la Secretaría General de Gobierno, que ha sido para mí como una Escuela y tomar de allí la idea inicial que constituyó la columna vertebral de mi trabajo de tesis.

Al Licenciado Aristeo Rivero Mora, por invitarme a trabajar en la dependencia supracitada, y haber adquirido en esta los conocimientos suficientes que me ayudaron a madurar laboralmente; asimismo agradezco el tiempo que dedicó a leer y oír el progreso de esta tesis.

ÍNDICE	PÁG.
Introducción	I
CAPÍTULO 1	
MARCO TEÓRICO	1
1.1 Diferencia entre proceso y procedimiento	2
1.2 Procedimiento administrativo	5
1.3 El proceso y procedimiento administrativo dentro del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México	8
1.4 El procedimiento administrativo y sus principios	11
1.5 Fases del procedimiento	15
1.6 Acto administrativo	21
1.6.1 Elementos del acto administrativo	25
1.6.2 Ejecución de los actos administrativos	31
1.6.3 Extinción del acto administrativo	32
1.7 Recurso administrativo	37
1.7.1 Efectos que produce la interposición del recurso	41
1.7.2 El recurso administrativo no suspende la ejecución del acto reclamado	42
1.7.3 Naturaleza del acto que decide el recurso	43
1.7.4 Partes integrantes de los recursos administrativos	44
1.7.5 Posible suspensión y requisitos de la misma	53
1.7.6 Improcedencia del recurso	55

1.7.7 La resolución al recurso administrativo	56
---	----

CAPÍTULO 2

MARCO JURÍDICO	59
----------------	----

2.1 Constitución política federal	60
-----------------------------------	----

2.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	71
---	----

2.3 Código Administrativo del Estado de México	73
--	----

2.4 Código del Procedimientos Administrativos para el Estado de México	80
--	----

2.5 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios	84
---	----

2.6 Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría	88
--	----

CAPÍTULO 3

LA NECESIDAD DE CREAR UN MEDIO DE DEFENSA FAVORABLE A LA CONTRALORÍA INTERNA DEL ESTADO DE MÉXICO, PARA RECURRIR LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN QUE INTERPONGA EL SERVIDOR PÚBLICO COMO EL INSTRUMENTO EFICAZ QUE GARANTICE QUE EL SERVIDOR PÚBLICO SUJETARÁ SU ACTUAR A LA LEGISLACIÓN APLICABLE	91
--	----

3.1 Problema planteado	92
------------------------	----

3.2 Caso concreto	93
-------------------	----

3.3 Necesidad de dicha creación	112
---------------------------------	-----

3.4 Opinión personal	113
----------------------	-----

Conclusiones	117
--------------	-----

Bibliografía	120
--------------	-----

INTRODUCCIÓN

Este trabajo de tesis intitulado “La creación de un medio de defensa a favor de la autoridad administrativa en contra de la resolución del recurso de revisión que interponga el servidor público” representa el grito desesperado de los mexiquenses que desean ver que se les haga justicia, pues al acudir a alguna dependencia del Gobierno, como lo es la Contraloría Interna del Estado de México, e interponer una queja o denuncia, lo hacen con la esperanza de que se hagan las investigaciones correspondientes y se sancione a los servidores públicos infractores.

A fin de tener un panorama de lo que es la Contraloría Interna y el enorme compromiso que tiene para con la sociedad mexiquense, es menester mencionar a groso modo qué papel desempeña. La Contraloría es un órgano administrativo que se encarga de supervisar que servidores públicos, tales como policías de tránsito, y de seguridad pública estatal, personal de centros preventivos y de readaptación social, entre otros realicen su trabajo en total consonancia con los reglamentos aplicables y cuando menciono supervisión, es en el sentido literal de la palabra, ya que el personal capacitado realiza supervisiones en puntos estratégicos de las áreas asignadas, a fin de observar el trabajo de servidores públicos para lo cual cuentan con video-cámara y así filmar los hechos que se susciten y con los cuales se pueda fincar responsabilidad administrativa, y si es posible se toma la declaración de los mismos servidores públicos o de otro u otros ciudadanos que hayan sido testigos de lo sucedido. Acto seguido, una vez que se tiene la video-filmación así como las declaraciones debidamente filmadas, este acervo probatorio se hace llegar a abogados de las diferentes Subcontralorías del Estado de México, quienes se encargarán de citar al servidor implicado una vez que este acude a desahogar su garantía de audiencia, el abogado generalmente le plantea algunas

preguntas que sean conducentes a la averiguación de la verdad, y si el servidor público ofrece pruebas, que el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México admita, el abogado no tiene inconveniente en abrir la etapa de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas. Una vez que ya no quedan pruebas pendientes por desahogar, se procede a la etapa de alegatos y formulados estos, se cierra la instrucción y se turna a resolución el expediente instaurado en contra del servidor público. Ya que se tiene todo el acervo probatorio, los abogados encargados de resolver analizan todas y cada una de las pruebas rendidas tratando de determinar el valor de las mismas, unas enfrente de las otras y fijando el resultado final de la valoración. Si se determinó alguna sanción, esta le es notificada al servidor público quien en la mayoría de los casos interpondrá un recurso administrativo de inconformidad, o bien el juicio contencioso administrativo, si la sentencia que emita el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no le es favorable, interpondrá el recurso de revisión. Ahora bien, al emitirse la sentencia por parte de la Segunda Sección del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y si esta decide que se han violado algunos artículos en perjuicio del servidor público y ordena que se declare la invalidez de la resolución emitida por la Contraloría Interna, esta autoridad administrativa ya no puede hacer nada, el trabajo de la Contraloría habrá terminado insatisfactoriamente. Entonces es cuando surge la interrogante: ¿Por qué el servidor público tiene a su alcance varias herramientas legales, incluidas las ya mencionadas, y todavía aún más el juicio de amparo? ¿Por qué la autoridad administrativa encargada de vigilar que la conducta de servidores públicos se ajuste a los reglamentos aplicables, no cuenta con un medio de impugnar las resoluciones dictadas en los recursos de revisión? Creo que si vivimos en un estado de derecho y de igualdad, la autoridad administrativa debería contar con un mecanismo legal adecuado que contrarreste los efectos de una resolución que decida el recurso de

revisión interpuesto por servidores públicos que omiten salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el servicio público, que manda la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios en el artículo 42, pues el trabajo que realiza la Contraloría Interna beneficia la vida de los ciudadanos mexiquenses que quieren contar con unos mejores agentes de tránsito y policías de seguridad pública que de verdad cuiden del orden y seguridad de la ciudad y que no vean en sus respectivos empleos oportunidades para solicitar dinero a las personas. Creo que la labor de la Contraloría va más allá de la supervisión es un eslabón en la cadena para poner coto a la corrupción, pues si se acredita totalmente la responsabilidad administrativa está en la libertad que le confiere la legislación aplicable, de suspender o inclusive inhabilitar al incoado. Creo que todo gobierno, incluido el nuestro, quiere contar con el mejor personal posible y así desempeñar eficientemente su trabajo. Pero ¿qué sucede cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo emite una resolución favorable al servidor público, que ha sido sujeto a un procedimiento administrativo? Si la autoridad administrativa ya no tiene manera de impugnar dichas resoluciones, lo que sucede es que esos servidores públicos sin escrúpulos vuelven a ser instalados a sus lugares de trabajo, y junto con ellos a sus prácticas de solicitar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. Y entonces ¿para qué tanto trabajo por parte de la Contraloría, es decir, para qué molestarse en recabar todas las pruebas posibles, valorarlas, y emitir resoluciones, si al final se darán más armas legales al servidor público y no así a la autoridad administrativa?

Es así como he decidido intitular este trabajo de tesis “La creación de un medio de defensa a favor de la autoridad administrativa en contra de la resolución del recurso de

revisión que interponga el servidor público”, el cual contendrá tres capítulos, el primero titulado Marco conceptual, he determinado que trate de conceptos jurídicos fundamentales que permitirán al lector tener un panorama de lo que implica el acto y procedimiento administrativo, así como del recurso administrativo, toda vez que la propuesta gira en torno a la creación de un nuevo recurso o medio de defensa, por lo que es importante tener por lo menos una noción de lo que entrañan los recursos administrativos. El segundo capítulo versará sobre la legislación que sustenta el tema de tesis y cómo es que a pesar de que la legislación en materia administrativa contempla los medios de defensa disponible tanto para la autoridad administrativa como para el servidor público no así menciona alguno que favorezca a la autoridad administrativa cuando el servidor público interponga el recurso de revisión cuyo resultado le sea favorable; finalmente el tercer capítulo contendrá un ejemplo que se muy ilustrativo del trabajo que desempeña la Contraloría General de Gobierno a través de las diferentes Subcontralorías del Estado de México, a la vez que demostrará que el servidor público que ha sido sujeto de un procedimiento administrativo tiene a su alcance interponer recurso de revisión que sea favorable a sus intereses, pero cuando esto no es así puede interponer el juicio de amparo siendo que la autoridad administrativa ya no cuenta con algún medio de defensa en contra de la resolución del recurso de revisión, situación que pone en desventaja no sólo a la autoridad, sino la situación general de la población que tiene que tolerar que servidores públicos corruptos sigan desempeñándose bajo criterios poco éticos.

CAPÍTULO 1

MARCO TEORICO

1.1 Diferencia entre proceso y procedimiento

1.2 Procedimiento administrativo

1.3 El proceso y procedimiento administrativo dentro del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México

1.4 El procedimiento administrativo y sus principios

1.5 Fases del procedimiento

1.6 Acto administrativo

1.6.1 Elementos del acto administrativo

1.6.2 Ejecución de los actos administrativos

1.6.3 Extinción del acto administrativo

1.7 Recurso administrativo

1.7.1 Efectos que produce la interposición del recurso

1.7.2 El recurso administrativo no suspende la ejecución del acto reclamado

1.7.3 Naturaleza del acto que decide el recurso

1.7.4 Partes integrantes de los recursos administrativos

1.7.5 Posible suspensión y requisitos de la misma

1.7.6 Improcedencia del recurso

1.7.7 La resolución al recurso administrativo

1.1 DIFERENCIA ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO

Toda vez que la presente investigación trata sobre la creación de un medio de impugnación en materia administrativa en contra de la resolución del recurso de revisión, no podemos pasar de largo hablar de lo que es un proceso y un procedimiento, pues al no tratarse de lo mismo es necesario hacer la distinción entre ambos conceptos. A simple vista los vocablos proceso y procedimiento parecen significar lo mismo, hasta se podrían usar indistintamente en el habla cotidiana, sin embargo los abogados y licenciados en Derecho saben que son términos muy diferentes. A fin de conocer esa diferencia, creemos interesante remitirnos al significado etimológico y jurídico de ambas palabras.

Tenemos que *proceso*, “proviene del latín *processus*, ir hacia delante. *Procedimiento*, indica la acción de proceder y este verbo también proviene del latín *procedere*, el cual cuenta con más de un significado: ir personas o cosas unas tras otras, guardando orden; continuar en la ejecución de algunas cosas que piden orden sucesivo”; entre otros significados.¹

¿Por qué hacemos alusión a la procedencia latina de los términos arriba indicados?. Lo consideramos importante porque el Derecho mexicano, encuentra su fundamento, entre otros, en el Derecho romano, cuyo idioma era el latín, así es que es de mucha utilidad conocer el significado original, porque suele suceder que al traducirse las palabras al idioma español se pierde la exactitud del significado.

¹ ***Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado***, Tomo IX, 12da.ed., Ed. Reader's Digest México, 1980, pp.3075 y 3076.

Por lo que hace a la acepción jurídica tenemos que algunos autores se han encargado de definir al **proceso** como sigue, **Jesús González Pérez** lo define así: “el complejo de actividades de aquellos sujetos –órgano jurisdiccional y partes- encaminado al examen y actuación, en su caso, de las pretensiones que una parte esgrime frente a otra”.² **Rafael I. Martínez Morales** dice: “Por proceso se entiende a los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre partes calificadas”.³

Acosta Romero dice respecto al **proceso**: es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre si y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.⁴

El **procedimiento** es definido por el anterior autor como “la serie de pasos o medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico”.⁵ **Miguel Acosta Romero** lo entiende como “un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto”.⁶

Por su parte el Diccionario de Derecho de **Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara** dice respecto al procedimiento: “Conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos, civiles, procesales, administrativos y legislativos”.⁷

² GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. ***Derecho Procesal Administrativo***, segunda ed., Ed. Instituto de Estudios Políticos Madrid, 1963, p.49.

³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., ***Diccionarios Jurídicos Temáticos***, Vol. 3, Ed. Harla, México 1997, p.197.

⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. ***Compendio de Derecho Administrativo***, tercera ed., Ed. Porrúa, México, 2001, p. 464

⁵ *Ibidem* p.197.

⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. ***Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso***, 16ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002, p.909.

⁷ DE PINA Rafael y DE PINA VARA, Rafael, ***Diccionario de Derecho***, 25ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, p.420

El análisis de las definiciones que ofrecen González Pérez y Martínez Morales, sobre el proceso, nos lleva a considerar que surge conflicto entre el particular y la autoridad administrativa, conflicto que debe ser estudiado, analizado, valorado por el órgano jurisdiccional competente. Adicionalmente queremos indicar que no necesariamente ‘los actos que dan forma al proceso se realizan por un órgano jurisdiccional’ porque –como veremos en detalle más adelante- algunas veces esos actos son realizados por un particular caso concreto en la Contraloría Interna del Estado de México, por los servidores públicos.

Así es que para nosotras el **proceso**, implica los actos que realizan determinadas autoridades y particulares ante un órgano jurisdiccional cuando se suscita entre ellos una controversia, actos que van a estar previstos en la normatividad aplicable, a fin de que sean estudiados, analizados, valorados y resueltos por el órgano jurisdiccional facultado y competente, todo esto con el propósito de dar un paso más en el campo del Derecho, es decir, como el Derecho es progresivo, si el estudio, análisis, valoración y resolución se realizan conforme a la normatividad existente, apoyándose en jurisprudencia aplicable y sobre todo si el órgano juzgador actúa con imparcialidad el resultado estará libre de deficiencias y le será favorable a la parte a la que le asista el Derecho.

Por cuanto hace a la palabra **procedimiento**, entendemos que debe existir orden, orden en cuanto a los trámites o formalidades que llevará la realización de determinados actos jurídicos como los administrativos. De modo que por procedimiento entendemos las formalidades y trámites, que siguiendo un orden, la normatividad contempla para la realización del acto jurídico, en este caso el acto administrativo.

La diferencia entre estos conceptos,-dice el Diccionario Jurídico Mexicano- radica en que “el procedimiento administrativo es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa, en cambio el proceso es la vía legalmente prevista para analizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal.”⁸

Ahora bien, como la materia en que versa esta investigación, es administrativa, tenemos que ser más específicos y hablar del procedimiento administrativo, lo cual haremos en el siguiente punto.

1.2 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Comenzaremos haciendo alusión a unas palabras de **Olivera Toro**, que en su *Manual de Derecho Administrativo* dice: “Los administrados quieren estar garantizados en contra de las arbitrariedades y caprichos de la administración, esto es, que se cumplan las formalidades preestablecidas, dando seguridad jurídica”⁹. Este comentario nos parece muy interesante y acertado, pues al tratar esta investigación de proponer la creación de un medio de impugnación que tenga a su favor la autoridad administrativa en contra de la resolución del recurso de revisión que interponga el servidor público, creemos que si no estuviera

⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo P-Z, 11ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, pp. 2558, 2559

⁹ OLIVERA TORO, Jorge. ***Manual de Derecho Administrativo***. 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997, pp. 209 y 210.

delimitado en alguna normatividad como lo es el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, el procedimiento de que va a ser sujeto un servidor público, esto quizá daría pauta a una serie de conductas antijurídicas por parte de la autoridad administrativa. Si bien es cierto, que esta investigación pretende buscar algo favorable para la autoridad administrativa, también lo es que no buscamos soslayar los derechos de servidores públicos, al contrario, por eso es que creemos que la observancia del procedimiento administrativo representa una garantía, esto es, si algún acto emitido por la autoridad afecta la esfera jurídica del servidor público, aquella tiene que atenerse a lo que la normatividad administrativa señale, de no ser así su actividad administrativa carecería del principio de legalidad. A todo esto surge la pregunta: ¿Por qué resulta importante el procedimiento administrativo? Consideramos que es importante para que el actuar de la autoridad administrativa se encuentre dentro de lo que las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos señale, dándose cada etapa del procedimiento en un orden progresivo.

Ahora veremos qué dice la doctrina respecto al procedimiento administrativo. Por ejemplo **Olivera Toro** dice: “Por procedimiento administrativo debe entenderse la serie de actos, tramitados según determinado orden y forma y que se encuentra en íntima relación con la unidad del efecto jurídico final, que es la declaración administrativa. Es la vía que conduce a la meta o sea, al acto administrativo”.¹⁰

Consideramos que esta última expresión es importante, ya que una de las finalidades de dicho procedimiento es la creación del acto administrativo, es decir, el procedimiento administrativo es el camino que tiene el acto administrativo para salir a la luz, sin embargo

¹⁰ OLIVERA TORO, Jorge. Op. Cit. pp. 209 y 210.

no es su única finalidad, sino que también se usa para producir, formar o ejecutar la voluntad de la Administración en actos de diversa naturaleza, pero siempre y cuando sean productores de situaciones jurídicas individualizadas.

Como podemos observar, la definición de Olivera Toro rescata una parte importante del significado etimológico del vocablo procedimiento: el orden.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez refiere: “El procedimiento administrativo constituye la forma de expresión de la función administrativa. A través de él se prepara, forma, produce o ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa.” Y agrega “...constituye un instrumento formal y necesario para la producción de los actos de la administración, puesto que él mismo es el que le va a dar la condición de validez a estos...”¹¹

El Diccionario Jurídico Mexicano señala en relación al procedimiento administrativo: “Es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración.”¹²

De lo anterior concluimos que el procedimiento administrativo es la serie de pasos a seguir que nos van a llevar a la realización de un determinado acto administrativo, por ejemplo el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México deja muy clara la manera como se va a desahogar la garantía de audiencia del servidor público, o los requisitos que debe contener el oficio mediante el cual se le hace saber de dicha garantía de audiencia.

¹¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, ***Compendio de Derecho Administrativo***, 5ª. ed. Ed. México, Porrúa, 2002, p. 224

¹² Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. Cit. pp. 2558, 2559

1.3 EL PROCESO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DENTRO DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO

Los conceptos de proceso y procedimiento administrativo encuentran forma dentro del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México. Dentro de este ordenamiento legal se encuentra definido el procedimiento administrativo como sigue:

Artículo 1 fracción II.- Procedimiento administrativo, la serie de trámites que realizan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal, con la finalidad de producir y, en su caso, ejecutar un acto administrativo. Por ejemplo de una simple lectura que se de

a su índice, en los títulos segundo y tercero intitulados respectivamente *Del procedimiento administrativo* y *del proceso administrativo*, podemos observar que en el primero, se contemplan disposiciones generales, el procedimiento administrativo común, la iniciación, tramitación, y terminación del procedimiento; los procedimientos administrativos especiales, el procedimiento administrativo de ejecución y finalmente el recurso administrativo de inconformidad. Vemos entonces que realmente en este título segundo se exponen de manera ordenada las disposiciones que se deben observar a fin de que se produzca la voluntad administrativa, caso concreto la voluntad de la Contraloría Interna del Estado de México. Sirva de ejemplo lo que dice el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México en el artículo 129 fracción I, sobre las reglas que debe satisfacer la garantía de audiencia:

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.

Otro ejemplo lo tenemos en lo que se refiere a la imposición de sanciones administrativas. Cuando la autoridad administrativa va a emitir una resolución, tiene que considerar ciertas circunstancias, es decir, no va a actuar discrecionalmente, es menester que acate lo que al respecto señala el artículo 137 del citado Código:

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.

Como vemos el Código de Procedimientos Administrativos expone de manera ordenada la serie de actos que deben preceder ya sea a la garantía de audiencia o bien, a una resolución, la cual constituirá el acto administrativo. A sí tenemos que el mejor vehículo para que las autoridades administrativas cumplan con la garantía de audiencia, es el procedimiento administrativo. Pues es a través de él como el Órgano de Control Interno antes de emitir una resolución, la situación concreta y oye lo que tenga que manifestar el servidor público, recibiendo las pruebas que se ofrezcan y valorándolas en su momento procesal oportuno.

Por cuanto hace al proceso administrativo, el Código en cita, aún cuando no refiere una definición, contempla lo referente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la integración del Tribunal, el juicio contencioso administrativo, la demanda, el recurso de revisión, etc.

A título de ejemplo tenemos que si un servidor público al haber sido sujeto a un procedimiento administrativo y finalmente sancionado, en la mayoría de los casos impugnará la resolución que se haya emitido en su contra, es entonces cuando se da origen a una controversia entre el servidor público y la autoridad administrativa, la Contraloría Interna del Estado de México, controversia que habrá de ser analizada, estudiada y resuelta por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en apego a los ordenamientos aplicables, y haciendo uso, por supuesto, de la jurisprudencia existente.

Por lo anterior podemos atrevernos a definir al proceso administrativo como ya quedó asentado en la página 3 de esta investigación, esclareciendo que al decir “determinadas autoridades” estamos refiriéndonos a la Contraloría Interna; y los “particulares” a los servidores públicos, que aquél Órgano de Control Interno supervisa; el órgano

jurisdiccional alude a las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, esto es cuando los particulares promueven el juicio contencioso administrativo; o bien, las Secciones de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando el actor, o en su caso la autoridad demandada (la Contraloría Interna) interponen el recurso de revisión, ante la inconformidad con el sentido de la resolución que emiten las Salas Regionales.

Ahora bien tanto el proceso como el procedimiento administrativo se encuentran regulados por una serie de principios bien definidos, es por eso que el siguiente subtema tratará de cuáles son esos principios.

1.4 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SUS PRINCIPIOS

En el artículo 3 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México se señalan como principios del procedimiento y proceso administrativo los siguientes: legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe.

Principio de legalidad. Queda explicado por el propio Código, antes citado, en términos muy sencillos: “se ajustarán estrictamente a las disposiciones de este Código”, es decir, la acción administrativa no será libre de actuar como mejor le parezca, sino que dicha autoridad estará siempre circunscrita a los ordenamientos legales, para así respetar tanto el principio en cita como los derechos de los servidores públicos.

Principio de sencillez. “Sus trámites serán sencillos, evitando formulismos innecesarios”. En otra palabras, el procedimiento administrativo estará libre de complicaciones y aunque

sí se señalan las formalidades procedimentales que se observarán tanto en el procedimiento como en el proceso administrativos, no existirá un “apego excesivo al modo establecido para explicar o pedir, ejecutar o resolver, algo con palabras precisas y determinadas”, esto en virtud de que los actos de autoridad van dirigidos, en su gran mayoría a personas comunes, que cuentan con una educación básica obligatoria.

Principio de celeridad. Indica que tanto el procedimiento como el proceso administrativo “deberán tramitarse y decidirse de manera pronta y expedita”, el vocablo expedita, significa: libre de estorbos.

Esta máxima nos hace pensar que el acto emitido por la Contraloría Interna se rige por tiempos, v.g. la resolución y notificación del recurso administrativo de inconformidad, será dictada en un término que no exceda de treinta días siguientes a la fecha de interposición del recurso. La pregunta ahora es ¿por qué regirse por tiempos? Bien, esto es, porque la Contraloría Interna debe ser observadora de las disposiciones que ella misma aplica. Adicional a esto, la práctica nos ha enseñado que para que la autoridad administrativa no pierda credibilidad, la ciudadanía tiene que ver resultados positivos dentro del actuar de la autoridad. Esto es, que si un ciudadano interpone queja o denuncia ante la Contraloría del Estado de México, por presuntas irregularidades cometidas en el desempeño del empleo de un determinado servidor público, podrá tener la confianza de que, una vez reunidos todos los elementos de prueba para instaurar procedimiento administrativo, este se tramitará y decidirá pronto, de una manera libre de estorbos.

Principio de oficiosidad. Queda explicado por el propio Código como sigue: “Se impulsarán de oficio, sin perjuicio de la intervención de las partes interesadas”. Esto significa que es la propia autoridad administrativa la que impulsará el procedimiento y ordenará la práctica de todo lo necesario para el esclarecimiento y resolución de los asuntos, pues el hacerlo de esa manera permitirá llegar a la verdad de los hechos que puedan implicar una probable responsabilidad administrativa, según lo dispuesto por el numeral 114 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Principio de eficacia. “Se cuidará que alcancen sus finalidades y efectos legales”, De este principio podemos decir que la Contraloría Interna del Estado de México, tiene como objeto determinar si existe o no responsabilidad administrativa por parte de un servidor público, en caso afirmativo, instaurar el procedimiento administrativo, citar al servidor público a fin de que se desahogue la garantía de audiencia, en la que tendrá derecho a aportar pruebas y alegar en la misma por sí o por medio de defensor, y una vez que ya no existe ninguna prueba pendiente por desahogar se turna el expediente a resolución, y en caso de existir la responsabilidad administrativa, imponer una sanción administrativa de las que se señalan tanto en el Código de Procedimientos Administrativos, como en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, o caso contrario determinará la inexistencia de la responsabilidad.

Principio de gratuidad. “Serán gratuitos, sin que pueda condenarse al pago de gastos y costas”. El servicio que rinde, en este caso, la Contraloría Interna del Estado de México, es gratuito. Tal principio queda plasmado en la Constitución Política del Estado de México, en virtud de que el artículo 17 señala que el servicio brindado por los tribunales, será gratuito,

quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Únicamente cuando el servidor público o quien lo represente solicita copias del expediente o de una parte de este, se le expiden a su costa, esto es, previo el pago correspondiente que haga ante la Caja General de Gobierno (Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración), de acuerdo al principio de legalidad, al establecerse un pago en el artículo 70 BIS fracción I y II del Código Financiero del Estado de México.

Principio de publicidad. “Las actuaciones serán públicas, salvo que la moral o el interés general exija que sean secretas”. Es indudable que este principio alude a la garantía de audiencia, prevista en el artículo 14 de la Constitución Política del Estado de México, ¿por qué lo entendemos así?, esto es en virtud de que el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, establece la obligatoriedad por parte de la autoridad administrativa a notificar citaciones, requerimientos o resoluciones administrativas al servidor público. Además la autoridad dará a conocer al particular las constancias y pruebas que obran en el expediente (artículo 129 párrafo II inciso a). Esto en virtud de que el particular tiene derecho a comparecer a la garantía de audiencia, en donde podrá aportar pruebas, alegar por sí o por medio de defensor y formular los alegatos que considere pertinentes (artículo 129), y si lo cree conveniente puede solicitar copias de las constancias que integran el expediente respectivo como lo muestra el artículo 20 del Código Adjetivo de la Materia. Así es que de este principio tenemos que, deja abierta la posibilidad de que asista a la actuación de la autoridad cualquier persona que así lo quiera o guste de estar presente.

Principio de buena fe. “Las autoridades administrativas, el Tribunal y las partes interesadas se conducirán, en las promociones y actuaciones, con honradez, transparencia y respeto”. Lo que significa que tanto la autoridad administrativa como el servidor público omitirán actuar utilizando artificios que lleve a error o engaño, lo que ocasionaría que el procedimiento o proceso administrativo no se encontrara apegado a derecho.

1.5 FASES DEL PROCEDIMIENTO

Una vez entendidos los principios comunes al procedimiento y proceso administrativos, observamos que el índice del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, particularmente en el título segundo, en las secciones primera, segunda y tercera, tenemos las fases del procedimiento: *iniciación*, *tramitación* y *terminación*, por lo que en el presente subtema analizaremos en qué consiste cada una de estas.

Para poder entender qué son las fases del procedimiento, necesitamos saber qué es una fase, y según el diccionario Larousse, el vocablo *fase* proviene del griego *phasis*, y entre sus significados está el siguiente: “cada uno de los aspectos que presenta un fenómeno, negocio, doctrina, etc.”¹³

Para entender las fases del procedimiento administrativo es necesario comprender que dentro de este se da una sucesión de actos, -lo que se conoce como trámite administrativo- hasta concluir en un acto final. Por lo que el procedimiento se integra de diversos

¹³ **Diccionario Larousse**, Ediciones Larousse, México, 1995, p.461

‘aspectos’. Así tenemos que Luis Alberto Delgadillo Gutiérrez dice que las fases del procedimiento son:

- a) Iniciación
- b) Instrucción
- c) Decisión
- d) Eficacia

Con respecto a la *iniciación*, el citado autor refiere que “la fase de iniciación del procedimiento administrativo, también llamada de apertura o preparatoria, se puede presentar de dos formas: de oficio o a petición de parte interesada.”¹⁴

Asimismo se expresa el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México en el numeral 113:

ARTICULO 113.- El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio por las autoridades administrativas o a petición de los particulares interesados.

Ahora bien, el numeral 114 del Código Adjetivo de la materia, expone que dicho procedimiento se iniciará de oficio por acuerdo escrito de autoridad administrativa competente, en los casos que señalen las disposiciones legales aplicables. Aquí queremos abrir un pequeño paréntesis para explicar que significa lo anterior, queremos cristalizar lo que el artículo en mención expone. El acuerdo escrito de autoridad, se refiere al acuerdo de instauración que tiene lugar una vez que la autoridad administrativa cuenta con elementos de convicción, de los cuales se desprendan hechos que pudieran ser configurativos de responsabilidad administrativa, con cargo a determinado servidor público. Dicho acuerdo

¹⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, 5ª. ed., Ed. Porrúa, México, 2002, p. 221

de instauración, encuentra fundamento en los artículos 14, 16, 109 fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 78 y 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 1º, 2º, 3º fracción IV, 41, 42, 43, 52, 53, 57, 59, y 60 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; 3 fracción XXX, y 29 fracciones V y VI del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno; 1º, 3º, 106,107, 110, 111, 114, 116 y 125 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Una vez que se ha fundamentado el acuerdo de instauración, se ordena en el mismo, citar al servidor público a desahogar su garantía de audiencia, haciéndole saber la presunta responsabilidad administrativa que se le atribuye, así como el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; también se ordena solicitar los antecedentes del servidor público, citar personalmente a dicho servidor público y notificar a la autoridad correspondiente.

Volviendo a lo que el autor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez menciona respecto a las circunstancias por las cuales un procedimiento se inicia de oficio, tenemos que podrá ser:

- a) Por propia iniciativa
- b) Por orden del órgano superior
- c) Por sugerencia razonada de cualquiera de los órganos subordinados
- d) Por pedimento de cualquier otro órgano de la Administración o cualquier otro ente público, siempre y cuando no invoquen un derecho subjetivo o un interés legítimo
- e) Por la denuncia o queja de particulares

Si analizamos una a una las circunstancias antes señaladas, tenemos que la manera como sucede en la Contraloría Interna, es la siguiente:

Con respecto al inciso **a**, la Contraloría Interna tiene la iniciativa de realizar auditorías y supervisiones a las diferentes Direcciones del Gobierno del Estado de México, como la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, la Dirección General de la Defensoría de Oficio, Centros Preventivos y de Readaptación Social, entre otras; la manera de hacerlo es organizar a su personal, para que en horas estratégicas, se constituya en el lugar donde puedan darse las irregularidades, acto seguido se pide hablar con el Jefe de Servicios del Agrupamiento –en caso de que la supervisión se efectúe en un agrupamiento, sea este de seguridad pública estatal o de tránsito estatal-, por ejemplo, se le hacen preguntas tales como:¿a qué hora realizó el pase lista?, ¿cuántos elementos integran el agrupamiento?, ¿cuántos elementos tiene faltando, con permiso, bajo procedimiento administrativo, en curso, o con incapacidad?, en fin lo que se busca es detectar alguna conducta irregular, y lo que se ha detectado es que no se remite información veraz, pues suele suceder que de un agrupamiento con treinta y cinco elementos, se encuentran faltando la mitad y cuando se solicitan las listas de asistencia a la Región correspondiente, se observa que sólo un puñado está en la lista como personal faltista, lo cual constituye una transgresión a la normatividad aplicable, como lo es la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, la cual señala lo siguiente:

ARTÍCULO 55.- Son obligaciones de los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública, las siguientes:

FRACCIÓN II. Formular en forma veraz, completa y oportuna, los partes, informes, remisiones, bitácoras y demás documentos relacionados con el servicio.

En los agrupamientos de Seguridad Pública Estatal, es común que se anoten en unos documentos llamados partes de novedades los servicios llevados a cabo por los elementos, en determinados puntos del territorio que les corresponda cubrir, el tipo de operativo que se efectuó, las unidades que se utilizaron, si hubo alguna novedad, y en el caso de los elementos que estén faltando, también se anota el nombre y el día de la falta. Ahora bien, es obligación que la documentación sea formulada en forma veraz, de lo contrario el Jefe de Servicios incurrirá en responsabilidad administrativa. Por cuanto hace a las bitácoras en este documento se detalla el número de la unidad, los folios de los vales de gasolina proporcionados a dicha unidad, el kilometraje, y en virtud de que, dicho documento es llenado por el encargado de vehículos oficiales del Agrupamiento, tiene que ser llenado en forma completa, de lo contrario, el servidor público, incurriría en una responsabilidad administrativa, que ameritaría el inicio de un procedimiento administrativo.

Con respecto al inciso **b**, tenemos que esto se da en los casos cuando un órgano superior como lo es la Dirección de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría envía a la Contraloría Interna denuncia por parte de algún ciudadano, a través de remesa donde se especifica nombre del ciudadano, tipo de asunto, nombre del servidor público y adscripción, así como las irregularidades administrativas que se le imputan, a partir de estos datos se determina realizar un acuerdo de radicación, o bien, uno que determine instaurar procedimiento administrativo con cargo al servidor público. Otro caso lo tenemos cuando la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito remite expedientes de remoción integrados por dicha Unidad, e instruido

en contra de un elemento, a efecto de que la Contraloría Interna sea la que instaure el procedimiento de remoción y cite a garantía de audiencia al servidor público.

Por lo que hace al inciso **c**, este no se actualiza en ningún caso dentro de la Contraloría Interna. Empero la Secretaría de la Contraloría cuenta con diversas Direcciones, entre estas una encargada de auditar entre otras cosas, el cumplimiento de las obras que hace el Gobierno a través de licitaciones, y al detectarse el incumplimiento a lo establecido en las bases de las licitaciones hace del conocimiento al Titular de la Secretaría dichas irregularidades y este a su vez ordena a diversa Dirección encargada de iniciar procedimientos administrativos resarcitorios o económicos de que haga lo procedente conforme al informe de auditoría que se le envía. Cabe hacer mención de que la Contraloría Interna ya tiene un plan programado y la Secretaría de la Contraloría no, porque no sabe que obras se vayan a realizar durante el año.

El inciso **d**, refiere que el procedimiento se iniciará de oficio por pedimento de cualquier otro órgano de la Administración esto se da cuando, dicho órgano se declara incompetente para conocer del asunto, por ejemplo, si la Contraloría Municipal recibe una queja respecto de elementos de seguridad pública o de tránsito estatal, resulta que ella no es la indicada para iniciar un procedimiento administrativo, toda vez que existe un Órgano de Control para supervisar la conducta de dichos servidores públicos, así es que lo que procederá en este caso es que el Contralor Municipal girará oficio a la Contraloría Interna, en donde señale las circunstancias y demás elementos para fincar responsabilidad administrativa y en su caso instaurar el procedimiento administrativo y aplicar la sanción correspondiente.

Del inciso **e** tenemos que, en algunos casos, las personas acuden directamente a las oficinas de la Contraloría Interna, a presentar queja o denuncia en contra de servidores públicos, a

continuación un abogado realiza preguntas que dejen ver claramente las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos que posiblemente pudieran configurar alguna responsabilidad administrativa con cargo a determinados servidores públicos, y así poder plasmar en forma escrita las circunstancias referidas por el particular. Si se considera necesario recabar información con determinadas autoridades, se ordena la solicitud de dicha información, de modo que se tengan los elementos suficientes para poder instaurar procedimiento administrativo, como ya anteriormente expusimos. Ahora bien, como ya anteriormente mencionamos que el procedimiento es el vehículo que conduce a la realización del acto administrativo, el siguiente subtema tratará de ese tema.

1.6 ACTO ADMINISTRATIVO

Es importante hacer referencia tanto al aspecto formal como al material del acto de autoridad. Hablar del aspecto formal es tener presente al órgano de dónde emana el acto. Por otro lado al hablar del aspecto material, se alude a la materia que contiene. Así tenemos a los actos legislativos, judiciales y *administrativos*. Por supuesto que nuestra atención está enfocada a los actos administrativos.

Con respecto al concepto de acto administrativo tenemos que **Andrés Serra Rojas**, lo entiende así: “El acto administrativo es un acto realizado por la Administración Pública y tiende a producir un efecto de derecho, en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado contenidos en la legislación administrativa”.¹⁵

Miguel Acosta Romero dice: “Es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la

¹⁵ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, 22ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001, p.255

potestad pública, crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”.¹⁶

Ahora bien, el propio autor ofrece una explicación del anterior concepto, asimismo trataremos de exponer cómo se cristaliza el concepto del acto administrativo en la Contraloría Interna del Estado de México.

- 1) El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral; su origen es una decisión unilateral, por ejemplo, el nombramiento de un secretario de Estado. La decisión de nombrar es del Jefe de Estado y es unilateral, aunque después el acto se convierta en bilateral, al aceptar el nombramiento la persona designada.
- 2) Una vez adoptada la decisión unilateral, el paso siguiente es la expresión externa de la voluntad que también se realiza unilateralmente.
- 3) La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en Derecho.
- 4) Como acto jurídico, implica que puede crear, modificar, transmitir, reconocer o extinguir derechos u obligaciones; por lo tanto, puede tener una, varias o todas las anteriores consecuencias.
- 5) Es generalmente ejecutivo. La doctrina administrativa expone que el acto administrativo tiene dos características: ejecutario y ejecutivo.

¹⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op.Cit. p.419

Respecto del carácter *ejecutivo*, en Teoría General del Derecho, puede entenderse esa expresión en dos sentidos:

a) Que el acto tiene ejecución o ejecutividad del acto.

La doctrina no siempre es clara en cuanto a qué deba entenderse por ejecución y, en su caso, por ejecución forzosa, pero en general, es ejecutivo aquel acto que tiene la potestad necesaria para que, en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo, pueda exigirse por las autoridades su cumplimiento, en forma coactiva.

En Derecho administrativo debe entenderse por acto ejecutivo, el acto administrativo que tiene en sí, la potestad necesaria para su realización fáctica coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente. Y que, además su ejecución pueda ser llevada a cabo por la propia Administración Pública, sin necesidad de acudir al Poder Judicial para ello.

Existen actos administrativos que son simplemente declarativos o que no necesariamente entrañan ejecución. Ejemplos de actos ejecutivos lo tenemos en: el acto de cobro de impuestos, la expropiación. Ejemplos de actos declarativos, que no entrañan ejecución, es: una licencia de manejar.

b) Que ha causado ejecutoria.

Por esto último se entiende aquella sentencia o acto, contra el cual, ya no cabe ningún medio de impugnación, es decir, que es completamente definitivo.

En este orden de ideas, si se entiende por ejecutivo aquello que ya no se puede impugnar, consideramos que el acto administrativo no tiene esa característica puesto que, en general, puede ser modificado, bien en ejercicio del poder de revisión, o por alguno de los innumerables medios de impugnación que constituyen los recursos y procesos administrativos y los procesos judiciales.

El legislador del Estado de México, también apunta, en el artículo 1 del Código de Procedimientos Administrativos lo siguiente:

Artículo 1. ...

Para efectos de este Código, se entiende por:

I Acto administrativo, la declaración unilateral de voluntad, externa y de carácter individual, emanada de las autoridades de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.

El diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas dice respecto al concepto de acto administrativo: “Es el acto que realiza la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad. A veces las autoridades legislativas o las judiciales realizan también el acto administrativo, cumpliendo funciones de autoridad administrativa.”¹⁷

Creemos que los anteriores entendimientos del acto administrativo poseen elementos comunes, ¿cómo cuáles?, al menos los siguientes: que el acto proviene de la autoridad administrativa; la enunciación de su voluntad es en forma unilateral; la enunciación de dicha voluntad tiene efectos jurídicos, tales como la creación, modificación, extinción, transmisión, reconocimiento de derechos u obligaciones, o bien, de situaciones jurídicas concretas.

¹⁷ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo A-CH, Op. Cit. pp. 76,77

Con esto no queremos decir que sólo existan estos elementos, no, la doctrina señala otros más, esto nos lleva a analizar cuáles son dichos elementos integrantes del acto administrativo.

1.6.1 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

SUJETO. Miguel Acosta Romero dice que el sujeto siempre es un órgano de la Administración Pública. También alude a que en la relación jurídica administrativa existen siempre dos o más sujetos:

- a) El *sujeto activo*, que en este caso es el órgano administrativo creador del acto, y
- b) Los *sujetos pasivos*, son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo; y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.

Dentro del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México queda bien definido quién o quiénes son el sujeto activo: las autoridades de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal (Artículo 1 fracción I).

Ahora bien, pasando a un terreno práctico lo anterior, tenemos que el *sujeto activo* dentro de la Contraloría Interna, es ella misma, funcionando a través de las diferentes Subcontralorías, ¿por qué? Porque son las creadoras de diversos actos administrativos, como son las resoluciones que emiten, para sancionar a servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa.

Los *sujetos pasivos*, los servidores públicos a quienes se dirige el acto administrativo, o bien entes públicos encargados de ejecutar la sanción, como las autoridades fiscales estatales, que a través de mandamiento de ejecución, debidamente fundado y motivado, ordenará requerir al deudor el pago de créditos fiscales exigibles y el importe de sus accesorios legales, según se desprende de los artículos 141,142 y 143 del Código Adjetivo de la Materia.

Ahora bien, ya que estamos haciendo mención del sujeto activo, la doctrina, al mismo tiempo incluye la competencia de aquél sujeto como requisito, y al respecto **Rafael I. Martínez Morales** dice que *competencia* es “incumbencia, aptitud”, y agrega que “el sistema jurídico asigna tareas concretas a cada órgano estatal para que pueda actuar legalmente. En esto consiste la competencia, en que al ente le incumbe atender asuntos determinados; es la posibilidad jurídica que tiene un órgano público de efectuar un acto válido... Es la posibilidad que tiene un órgano de actuar; la ley le asigna al órgano determinados asuntos que puede o debe atender.”¹⁸

Por ejemplo, dentro de la Contraloría Interna, una de las leyes que se aplican, es la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y esta ley en su numeral 3 menciona que la Secretaría de la Contraloría –entre otras autoridades- es competente para aplicar la supracitada ley.

¹⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Diccionario Jurídico Harla*, Volumen 3, Ed. Harla, México,1996, p.31

Siguiendo con los elementos del acto administrativo, tenemos la manifestación unilateral y externa de la voluntad, según se muestra en el multicitado Código de Procedimientos Administrativos. *Manifestar*, dice el diccionario Larousse, es dar a conocer, mostrar, poner a la vista.¹⁹ El vocablo *unilateral*, proviene del latín *unus*, uno solo, y *latus, eris*, lado, es decir, que está situado de un solo lado.²⁰ El adjetivo externa proviene del latín *externus* y se traduce: que viene de fuera o está fuera. *Voluntad* dice Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, “se define como la expresión del querer de un sujeto o de varios, dirigido a la realización de un determinado acto jurídico.”²¹

La manifestación de la voluntad es unilateral en el sentido de que “no requiere el acuerdo de otro sujeto (...) La expresión de la voluntad legal de la autoridad es suficiente para integrar el acto administrativo” –dice Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez-.²²

Con respecto a la palabra *declaración*, ésta también proviene del latín *declaratio –onis*, que es la acción de declarar o declararse, a su vez declarar proviene del latín *declarare*, que significa manifestar o explicar algo.²³

Tenemos entonces que, la declaración de voluntad es explicar, expresar el querer de la autoridad administrativa, su propósito o decisión, a fin de producir el efecto jurídico deseado.

Por su parte **Andrés Serra Rojas**, en el libro Derecho Administrativo dice: “El acto administrativo se forma por una voluntad legalmente manifestada, es decir, la voluntad del

¹⁹ *Diccionario Larousse*, Ediciones Larousse, México, 1995, p.654

²⁰ *Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado*, Tomo IV, Op. Cit., p. 1058

²¹ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, Op. Cit., p.498

²² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*. 2ª. ed., Ed. Limusa, México, 2000, p. 224

²³ *Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado*, Tomo VII, Op. Cit., pp. 2318 y 2319

sujeto administrativo, que se expresa con voluntad y no está viciada”,²⁴ por supuesto, viciada por error, dolo o violencia.

Por lo que consideramos que la manifestación unilateral y externa de voluntad es cuando el sujeto activo da a conocer, a los particulares o sujeto pasivo su querer previsto en la ley, querer que también debe circunscribirse a su competencia, y que expresará sin el acuerdo del particular.

Un ejemplo de esto, lo tenemos, cuando la Contraloría Interna instaura un procedimiento en contra de un determinado servidor público y le da a conocer la fecha de la garantía de audiencia y el motivo por el que se le está citando, o bien cuando le notifica una resolución, en ambos casos no se requiere que el servidor público este de acuerdo, pues se trata de actos administrativos, para los cuales la Contraloría Interna está facultada legalmente para emitirlos.

Objeto. Este es entendido por Rafael I. Martínez Morales²⁵ “como lo que persigue la administración al emitir el acto; es decir, crear, registrar, reconocer, modificar o extinguir situaciones subjetivas de derecho, con miras a satisfacer el interés de la colectividad.”

En términos similares se pronuncia el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, al decir que el acto administrativo, “tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.”(Artículo 1 fracción I)

Miguel Acosta Romero, al respecto comenta que el **objeto** puede dividirse en:

²⁴ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 261

²⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo 1er y 2do. Curso*, 4ta. ed.,Ed. Oxford, México, 2000, p. 236

- a) Objeto directo o inmediato. Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia, y
- b) El objeto indirecto o mediato será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe reunir, de acuerdo con la mayoría de opiniones, los siguientes requisitos:

1. Debe ser posible física y jurídicamente.
2. Debe ser lícito.
3. Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite (criterio de la especialidad)²⁶

Forma. Se refiere a la manera que se utiliza para exteriorizar y dar a conocer el acto –dice **Enrique Pérez de León**²⁷, a este respecto el Código Adjetivo de la Materia, establece la forma escrita y aún cuando alguna diligencia se practique de forma oral, deberá documentarse inmediatamente su desarrollo. En el capítulo segundo del Código, intitulado *De las formalidades procedimentales y procesales*, se menciona cuáles son esas formalidades, y entre otras tenemos, que las promociones y actuaciones se inscribirán en lengua española; toda promoción deberá contener la firma autógrafa de quien la formule; las promociones y actuaciones se efectuarán en días y horas hábiles, etc.

Acosta Romero apunta que la forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos

²⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 428

²⁷ PÉREZ DE LEÓN, E. Enrique, *Notas de Derecho Constitucional Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1994, p.195

pasivos o percibida a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades.

La forma puede adoptar diversos variantes, la más normal es la forma escrita, casi pudiéramos decir que es la regla general; así tenemos que hay acuerdos, decretos, oficios, circulares, memorandos, telegramas, notificaciones que se expresan a través de la escritura. También puede ser verbal, ya sea directamente o a través de los medios técnico mecánicos de transmisión del sonido, sobre todo en los altos niveles de jerarquía.

Si se es observador, el Código Administrativo, al que hemos venido aludiendo, no contiene de forma enumerada los elementos del acto administrativo, sin embargo no por ello los actos emanados de la Contraloría Interna, carecen de **finalidad y motivo**. No, no sucede así, por ejemplo tenemos que, la resolución emanada de la autoridad administrativa indicará, entre otras cosas, los motivos que la sustenten, así lo señala el numeral 136 del Código de Procedimientos Administrativos:

Artículo 136. La resolución expresa que ponga fin al procedimiento indicará:

Fracción III. Los fundamentos y motivos que la sustenten;

Y ¿qué finalidad tiene la Contraloría Interna al resolver un expediente? Analizar todas y cada una de las pruebas que contenga el expediente en análisis, para determinar la inexistencia de responsabilidad, o bien resolver que el servidor público es administrativamente responsable. Pero sobre todo, creemos que la finalidad principal, es vigilar que el actuar de los servidores públicos sea conforme lo establecen las diversas legislaciones aplicables, y en caso contrario sancionar esa conducta, esto es, para que el servicio que se brinde a la ciudadanía, sea eso, un servicio óptimo que produzca beneficios,

a manera de que las personas se sientan en un ambiente de confianza hacia las autoridades que las gobiernan.

1.6.2 EJECUCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Dice Narciso Sánchez Gómez, que se refiere a su cumplimiento, a respetar todos sus efectos de conformidad con la legislación respectiva.

Prácticamente al hablar de la ejecución de los actos administrativos nos estamos refiriendo a su cumplimiento conforme a lo mandado por el mismo documento que lo contiene, para ello la administración pública cuenta con los medios efectivos o coercitivos que permiten su culminación legal. En esa virtud la ejecución puede hacerse voluntariamente por los particulares destinatarios o forzosamente mediante el empleo de la fuerza pública a cargo del Estado, por lo cual se han instituido procedimientos administrativos de ejecución.

Los actos administrativos son en principio ejecutivos, salvo que una ley administrativa disponga lo contrario. La ejecutividad significa la facultad que tiene la administración pública para hacerlos cumplir y respetarlos.

Según el citado autor se pueden señalar como medios para ejecutar los actos administrativos los siguientes:

- a) **La acción administrativa sobre los bienes de las personas... como ejemplo existe la del decomiso, la requisición, la clausura de negocios o establecimientos y el embargo.**
- b) **La acción administrativa sobre la persona efectuada de una obligación de hacer, caso del servicio militar obligatorio, la vacunación obligatoria, ciertos servicios públicos de carácter social, etcétera.**

- c) La ejecución subsidiaria o actos de terceros, que pueden ser realizados por sujetos distintos del obligado, como la demolición de construcciones, o los terceros que asumen responsabilidad solidaria con el deudor principal de un tributo.**
- d) Ocupación, entrega o modalidades de un bien determinado, caso de la requisición por necesidad pública.**
- e) Aplicación de sanciones administrativas, como la multa y el decomiso de bienes.**
- f) Apremio del régimen de policía, el arresto hasta por 36 horas.**
- g) El lanzamiento administrativo establecido en la ley para el desalojo de los bienes del Estado.**
- h) El uso de la fuerza pública para hacer respetar una determinación administrativa.**

1.6.3 EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La extinción de los actos administrativos hace alusión a la desaparición o cese de los efectos que dicho acto debe producir, es decir por la realización de su objeto, -dice Andrés Serra Rojas-, la doctrina y la legislación administrativa han reconocido ciertos procedimientos o medios que tienden a destruir o limitar los efectos jurídicos de los actos administrativos. Un acto administrativo se extingue por diversos medios, cuando se le elimina de la vida jurídica, por la administración pública, por determinación judicial, por circunstancias legales no consideradas ni advertidas en el momento en que se expidió o por razones posteriores de oportunidad, mérito o conveniencia. Un acto administrativo se

extingue por el cumplimiento voluntario sea de los particulares o de la propia administración. Numerosos actos administrativos continúan produciendo sus efectos de acuerdo a su naturaleza jurídica y por la realización de su objeto. Son formas de extinción de los actos administrativos: la revocación, la rescisión, la prescripción, la caducidad, el término y condición, la nulidad o por decisiones administrativas y jurisdiccionales. Además el autor refiere que existe una clara diferencia entre cesación de los efectos del acto administrativo y extinción del acto administrativo, pues apunta la diferencia que al respecto hace Marienhoff:” La cesación de los efectos del acto apareja la idea de algo que ocurre normalmente, de acuerdo a lo previsto de antemano, pues el acto administrativo que cesa de producir efectos se considera que hasta ese momento ha existido legalmente. En cambio la extinción del acto generalmente se produce por causas no precisamente queridas ab-initio, sino que son consecuencias de hechos o circunstancias advertidas o surgidas posteriormente, la cesación de los efectos del acto se opera por ejemplo, por expiración del término establecido y por cumplimiento del objeto. La extinción del acto se produce, por caducidad, revocación, anulación, renuncia, rescisión.”²⁸

Por su parte **Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez** dice que la extinción de los actos administrativos es la forma o modo en que éstos dejan de surtir sus efectos, en virtud de que desaparecen del mundo jurídico.

Cuando el acto administrativo se ha manifestado con plena validez y eficacia, en virtud de haber seguido el procedimiento legal para su formación y tener todos sus elementos, tiene una vida determinada que puede concluir por diversas razones.²⁹

²⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. pp. 351, 352.

²⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. Cit. P. 313

Una explicación de las diversas circunstancias por las que se da la extinción del acto administrativo, nos la da **Rafael I. Martínez Morales**, haciendo este una clasificación de dichas circunstancias en *medios normales* y *medios anormales*.

Los *medios normales* son el cumplimiento y la ejecución forzosa. Con el concurso de uno u otro de esos medios, y en virtud de la presunción de legalidad, el acto surtirá todos sus efectos frente al gobernado, la administración y ante terceros. Los efectos pueden realizarse de inmediato (una multa es pagada en breve tiempo), o bien, perdurar un período mas o menos largo (el registro de derechos de autor, un pasaporte).

Los medios normales de extinción pueden estar sujetos a la realización de cierta formalidad: publicación, notificación, etc., o suspendidos por decisión judicial o por tramitarse un recurso ante la propia administración.

Los medios anormales son la revocación, la rescisión, la prescripción, la caducidad, el término, la condición, la renuncia de derechos, la falta de algún elemento o requisito del acto (irregularidades) la resolución o un recurso administrativo, la sentencia del tribunal administrativo y el fallo favorable al particular en juicio de amparo.

Revocación administrativa.- Esta forma de extinción implica dejar sin efectos un acto válido; debe decidirla una autoridad competente, en ejercicio de sus facultades, ha de estar prevista en la ley; se emite de oficio, nunca a petición del gobernado; no debe causar perjuicio al particular; recae sobre un acto que no ha agotado sus efectos; obedece a una causa de conveniencia al interés general; constituye un nuevo acto administrativo.

Si una de estas notas fundamentales faltara, sería entonces una revocación viciada por irregularidad o ante otra figura jurídica, como la anulación o algún medio de defensa (recurso administrativo de revocación) Adicionalmente el acto revocado debe ser perfecto y

no haber agotado sus consecuencias; el motivo que origina la revocación es de oportunidad y con miras al interés general; en ninguna circunstancia deberá perjudicar derechos adquiridos del gobernado.

La rescisión.- Es un medio de concluir un negocio jurídico bilateral por incumplimiento de una de las partes o por alguna causa ajena a la voluntad de estos. En el caso de los actos administrativos, esta vía para concluirlos difícilmente se dará, pues sabemos que tales actos son de carácter unilateral.

La prescripción.- Es un medio de adquirir derechos o liberarse de obligaciones por el transcurso del tiempo, conforme a las modalidades que fije la ley. Esta figura tiene aplicación en derecho administrativo a propósito del acto cuya extinción por medios excepcionales se viene describiendo, por ejemplo, en materia fiscal. El autor considera que la imprescriptibilidad no es atributo del acto administrativo: debe fijarla expresamente la ley. En caso de que el texto legal sea omiso respecto a la prescripción, se estará a la supletoriedad del derecho común.

Caducidad.- Confundida en ocasiones con la prescripción, la caducidad es la pérdida de un derecho por falta de actividad dentro de un lapso que fija la ley para su ejercicio. Así, la caducidad opera tanto para el gobernado como para la administración. Este medio anormal de concluir los actos administrativos obedece a la inconveniencia práctica de perpetuar la posibilidad de actuar en determinado asunto.

El término y la condición.- De manera excepcional, el acto administrativo puede estar sujeto a término o a condición para que surta sus efectos. En tal caso, el cambio radical superveniente en algún elemento del acto o la falta de realización del acontecimiento (condición), puede provocar la extinción anormal del acto cuyos efectos estaban supeditados a término o a condición.

En cuanto al concepto de término, es el “momento en que un acto jurídico debe comenzar a producir o dejar de producir sus efectos característicos.”

“La condición es un acontecimiento, evento o hecho futuro y de realización incierta.”

Respecto de la inexistencia jurídica, **Roberto Báez Martínez**, menciona que se puede dar en los casos siguientes:

- a) Cuando falta la voluntad
- b) Cuando falta el objeto
- c) Cuando falta la competencia para la realización del acto
- d) Cuando hay omisión de las formas constitutivas del acto

Un ejemplo del primer caso aparece en los actos de una administración usurpadora, lo cual se contiene en apotegma: “El orden solo descansa en el respeto a la ley” o, como decían los romanos, *dura lex sed lex* (la ley es dura, pero es la ley).

Respecto de la segunda causa, es imposible concebir que un acto pueda producir algún efecto si las situaciones jurídicas o las causales a que está destinado a originar no tienen objeto sobre el cual recaigan; por tanto, debe omitirse la inexistencia de los actos administrativos por falta de objeto.

La falta de competencia es también una causa de inexistencia, así la falta de competencia constitucional se traduce en una falta de voluntad emanada del acto jurídico.

Por último, otra causa de inexistencia es la omisión de las formas que, de acuerdo a la ley debe revestir el acto, o cuando se usa una forma diferente de la establecida como elemento solemne del acto.

1.7 RECURSO ADMINISTRATIVO

Antes de poder recurrir a alguna definición del recurso administrativo, tendríamos que entender qué significa la palabra recurso. El Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas vierte el significado así: “Del latín *recursos*, camino de vuelta, de regreso o retorno. Es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada”.³⁰

Como se ve el recurso es un medio de impugnación y los medios de impugnación configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y resoluciones judiciales cuando las mismas contienen razonamientos que están fuera del ordenamiento legal.

³⁰ *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Volumen VI Cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 2001, p. 3205.

Así tenemos que, el recurso, es el medio de defensa con que cuenta el particular, cuando un acto de la autoridad resulta ilegítimo y por tanto no promueve sus intereses, por eso para defender sus derechos ante la autoridad administrativa, hace uso del medio de protección que le brinda el recurso administrativo.

Ahora bien, el recurso administrativo es definido por **Emilio Margáin Manatou** así: “Es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicable o falta de aplicación de la disposición debida”.³¹

Narciso Sánchez Gómez lo conceptúa de esta manera: “Los medios de defensa legal, que han sido creados a favor de los particulares, para que, en caso de resultar afectados en sus propiedades, intereses personales o derechos, por un acto de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, soliciten la revocación, modificación o la declaración de nulidad de ese acto ilegal, injusto, desproporcionado o arbitrario, ante la misma autoridad responsable, el superior jerárquico o un órgano especial creado para ese efecto, según la ley o el reglamento que lo regule”.³²

El diccionario de **Jorge Fernández Ruiz** dice respecto de los recursos administrativos: “es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración generadora de los actos impugnados. Siempre deben estar previstos

³¹ MARGÁIN MANATOU, Emilio, *El recurso administrativo en México*, quinta edición Ed. Porrúa, México, 1999, p. 18.

³² SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2002, pp 405 y 406.

en la ley, no pueden en consecuencia tener ese carácter las secuelas o prácticas de instancias que se presenten y tramiten ante las autoridades administrativas si aquella no las autoriza como medios de impugnación.”³³

Por su parte **Andrés Serra Rojas** dice que el recurso administrativo “es medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal, que tienen los gobernados afectados en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque , anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional. Es necesario precisar que no toda inconformidad o impugnación de un particular tiene el carácter de un recurso administrativo.”³⁴

Como vemos, el recurso y particularmente el recurso administrativo al que estamos haciendo referencia, debe estar previsto en la ley y estar autorizado por esta como medio de impugnación a fin de que resulte se un medio eficaz para que los particulares y la propia autoridad administrativa, defiendan sus derechos e intereses jurídicos ante la administración que ha generado estos actos impugnados. Entonces surge la pregunta: ¿Qué se busca con interponer un recurso administrativo? El objetivo es que se corrijan los actos de la autoridad administrativa que resultan contrarios a derecho y que por tanto afectan la esfera jurídica del particular. Así al impugnar, por ejemplo una resolución, dicha impugnación tiene la finalidad de obtener una revisión exhaustiva, a fin de que el mismo órgano que dictó la

³³ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. *Diccionario de Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 2003, p.225.

³⁴ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. P.727.

resolución u otro de superior jerarquía los anule o reforme, si se encuentra que dicha resolución contiene violaciones cometidas durante el procedimiento administrativo, o bien, que se hayan afectado derechos de particulares de imposible reparación, o inclusive que se detecte que se haya violado el ordenamiento legal. Es decir, cuando el particular o la autoridad administrativa, estén siendo afectados en sus derechos o intereses por un acto administrativo, dispondrán de este medio legal para obtener una revisión del propio acto.

Ahora bien, lo que tratamos de exponer es que en un determinado momento no sólo se vulneran los intereses de los particulares, caso concreto en esta tesis, de los servidores públicos, si no también los de la propia autoridad administrativa, en este caso la Contraloría Interna del Estado de México y el legislador conciente de esta realidad, incluyó en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en el artículo 286 primer párrafo, lo siguiente:

Artículo 286.- El recurso de revisión podrá ser interpuesto por *cualquiera de las partes*, con expresión de agravios, dentro del plazo de ocho días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne. El recurso se presentará ante la sección de la sala superior correspondiente a la adscripción de la sala regional que haya emitido la resolución recurrida.

Es cierto que dentro de este mismo Código se prevé un recurso llamado recurso administrativo de inconformidad que es de uso exclusivo para el particular afectado, pero ese no es motivo para encuadrar al recurso en general, como un medio de impugnación que interpone el particular solamente.

Por eso es que pensamos que el recurso en materia administrativa es el medio legal de que disponen los particulares y la propia autoridad administrativa para impugnar actos o resoluciones que afecten los derechos e intereses de la parte que lo promueva, a fin de que se reforme o revoque dicho acto o resolución, ó en el caso concreto de la Contraloría Interna, para que se declare la validez de una resolución emitida por ella misma.

Narciso Sánchez Gómez expone como razones que justifican la existencia de los recursos administrativos las siguientes:

- a) Se trata de un medio de defensa legal necesario para los particulares, para que, en caso de resultar lesionados en sus intereses patrimoniales o derechos se inconforme ante la propia autoridad que emitió el acto o resolución administrativa para que revoque, se nulifique o se deje sin efecto.
- b) Con el recurso administrativo alcanza eficacia la garantía de audiencia plasmada en el artículo 14 de la Constitución Política Federal, a favor del gobernado para que sea escuchado por una autoridad administrativa ante la posible irregularidad o ilegalidad de actos administrativos que perjudiquen sus intereses. En donde tenga oportunidad de alegar por escrito, ofrecer pruebas y en donde habrá de dictarse una resolución fundada en derecho.

1.7.1 EFECTOS QUE PRODUCE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO

El Estado de derecho mantiene la presunción –*juris tantum*– de que todos los actos de los funcionarios se presumen realizados en la esfera de su competencia. Sin embargo, el crecimiento inusitado de la Administración Pública y del intervencionismo del Estado en

actividades reservadas a los particulares, crea una complicada organización, que debe ser estudiada en cada una de sus partes.

La interposición de un recurso no debe ser un obstáculo para que el Estado continúe sus actividades, como en el caso del cobro de los impuestos, en que no debe iniciarse ninguna acción administrativa o jurisdiccional, sin que se haya asegurado el pago del impuesto.

1.7.2 EL RECURSO ADMINISTRATIVO NO SUSPENDE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO

La doctrina administrativa dominante sostiene que la presunción de que los actos de Administración son legítimos, hacen que no pueda sostenerse en general el efecto suspensivo del recurso, sin que pueda enunciarse el principio opuesto, o sea de que nunca deba suspenderse la ejecución del acto recurrido. La cuestión debe por ello, ser regulada por el derecho objetivo.

Se opina que puede concluirse que la interposición de un recurso administrativo no producirá la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, excepto: a) cuando el ordenamiento jurídico disponga expresamente que el recurso planteado produzca efectos suspensivos; b) Cuando la administración, ya sea de oficio o a petición de parte interesada, disponga la suspensión de la ejecución del acto impugnado, en consideración a circunstancias especiales que la autoricen y justifiquen.

1.7.3 NATURALEZA DEL ACTO QUE DECIDE EL RECURSO

Dos opiniones se han elaborado para determinar la naturaleza del acto que decide el recurso:

- a) La primera opinión afirma que este acto es de naturaleza jurisdiccional.
- b) La segunda opinión afirma que se trata de un acto administrativo.

Ahora bien, hay que tener presente que en los recursos administrativos:

a) No hay una controversia entre la Administración y el particular recurrente, sino una *mera revisión* de un acto administrativo, que la propia autoridad administrativa o un superior jerárquico de ella realiza, que la obliga a *emitir un nuevo acto administrativo* –no una sentencia-, o a ratificar el anterior, a diferencia de la impugnación administrativa que demanda, además el particular y la administración, la presencia del juzgador.

b) Los recursos administrativos necesariamente no deben inspirarse en procedimientos semejantes a los judiciales. Es típico de la Administración encontrar sus propios y originales caminos para desenvolverse. Los problemas jurídicos se complican innecesariamente cuando se confunden las jurisdicciones.

c) La irrevocabilidad de las resoluciones administrativas en el caso a estudio – que pone fin a un recurso- son propias de numerosos actos administrativos. La ley es la que determina la naturaleza del acto administrativo y la que al final de cuentas, debe resolverse sobre su estructura definitiva.

Ahora bien, los recursos tienen sus partes integrantes que son importantes conocer y que a continuación señalaremos.

1.7.4 PARTES INTEGRANTES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Los recursos administrativos cuentan con **elementos esenciales y secundarios**. Los elementos **esenciales** son aquellos que determinan la existencia del recurso y se tienen que cumplir necesariamente, para que el mismo proceda. Los **secundarios** no deben cumplirse necesariamente, y sin embargo el recurso procede.

Como partes integrantes esenciales tenemos:

La existencia de una ley que prevenga el recurso.- Esto quiere decir que la propia ley debe señalar expresamente el medio de defensa, incluyendo el procedimiento a seguir, el término o plazo para interponerlo, la autoridad que conocerá y resolverá sobre el particular, los actos o resoluciones contra los que procederá y el plazo que se tendrá para dictar la resolución y notificarla al recurrente.

Que exista un acto administrativo previo que sirva de causa y antecedente del recurso.- Esto es, que debe existir un acto administrativo que soslaye los derechos legalmente tutelados, que exista una lesión a los intereses del recurrente, pues a partir de ese acto de autoridad, es como el particular o la autoridad administrativa, formularán el recurso respectivo, y en el caso de la autoridad administrativa recurrente, al expresar sus agravios combatirá fundamentos y motivos de la resolución atacada. A este respecto, el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, señala que los actos administrativos que pueden impugnarse a través del recurso de revisión son:

Artículo 285.- Procede el recurso de revisión en contra de:

- I** Los acuerdos que desechen la demanda;
- II** Los acuerdos que concedan o nieguen la suspensión del acto impugnado, los que revoquen o modifiquen estos acuerdos y los que señalen garantías o cauciones con motivo de la propia suspensión;
- III** Las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos;
- IV** Las sentencias que decidan la cuestión planteada, por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento del juicio, en este último caso cuando hayan dejado sin defensa al recurrente y trascienden al sentido de las sentencias; y
- V** Las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia.

Que exista una autoridad administrativa que deba tramitarlo y resolverlo.- Tratándose del recurso administrativo de inconformidad el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México establece que la interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad administrativa competente o ante la propia autoridad que emitió el acto impugnado (artículo 188). En el caso del recurso de revisión, este se presentará ante la sección de la Sala superior correspondiente a la adscripción de la sala regional que haya emitido la resolución recurrida (artículo 286 primer párrafo).

Que afecte un derecho del recurrente. En el caso del particular, el acto administrativo debe afectar algún derecho jurídicamente tutelado, pues así estará en condiciones de demandar de la autoridad competente la revocación o invalidez del acto administrativo. Con respecto a la autoridad administrativa, tiene que existir, por ejemplo, una contravención de las normas de la legislación aplicable, transgresión que evidentemente afecte a la autoridad.

Que exista una obligación de la autoridad de dictar una resolución en cuanto al fondo.-

En el primer elemento que mencionamos quedó claro que el recurso administrativo debe estar contemplado en una ley, sin embargo, también debe de señalarse la obligación de la autoridad para resolverlo, así como el tiempo para hacerlo. Al respecto el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México dice sobre el recurso administrativo de inconformidad en el artículo **197**: La autoridad competente o el superior jerárquico de la autoridad que emitió o ejecutó el acto en su caso, *dictará resolución* y la notificará en un término que no exceda de 30 días siguientes a la fecha de interposición del recurso (...). Con respecto al recurso de revisión el citado Código menciona en el numeral **286**, párrafos segundo y tercero: El presidente de la sección, al admitir el recurso, designará a un magistrado ponente y mandará correr traslado del mismo a las demás partes por el término de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación, para que expongan lo que a sus derechos convenga.

Vencido este término, el magistrado ponente formulará el proyecto de resolución y dará cuenta del mismo a la sección de la sala superior en un plazo de cinco días.

Así entonces la autoridad al resolver el recurso interpuesto por el servidor público o la autoridad administrativa, está ajustando sus actos a lo que está previsto en la ley, lo que es consecuencia del principio de legalidad.

Como **elementos secundarios** tenemos:

Que este tipo de elementos se diferencian de los esenciales, en que no necesariamente deben cumplirse para la procedencia de los recursos y entre estos elementos se cuentan los siguientes:

Plazo para interponer el recurso. ¿Qué significa que este elemento sea secundario? Por supuesto no quiere decir que sea menos importante, más bien, que el hecho de que este elemento no conste en la ley, no por ello el recurso no existiría, lo que significaría que se podría interponer en cualquier momento. Empero cuando la ley sí determina el plazo en que se tiene que interponer, el plazo debe ser observado por el recurrente, de otro modo se estaría interponiendo el recurso fuera de término con el subsecuente desechamiento.

Para el caso del *recurso administrativo de inconformidad* el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, contempla lo siguiente: El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad administrativa competente o ante la propia autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los *15 días* siguientes al en que surta efectos su notificación. (...) (artículo 188)

Respecto al *recurso de revisión* el Código en cita lee en su artículo 286.- El recurso de revisión podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes, con expresión de agravios, dentro del plazo de *ocho días* siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne.

Nombre del recurso que se interpone, a este respecto el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México no menciona nada, esto es, dentro de los requisitos formales que deba llenar el escrito de interposición del recurso. Ahora bien, respecto a que no es necesario que en el escrito se exponga específicamente el nombre del recurso que se interpone, existe criterio jurisprudencial:

JURISPRUDENCIA 34

RECURSOS ADMINISTRATIVOS REGULADOS POR LA LEGISLACION DEL ESTADO DE MEXICO. ESTAN DESPROVISTOS DE FORMULISMOS.- Los recursos administrativos contemplados por la Legislación del Estado de México son medios de impugnación que pueden hacer valer los particulares, con la finalidad de proteger sus derechos e intereses, pero fundamentalmente para asegurar la legalidad de la actuación administrativa, mediante el cumplimiento de un mínimo de formalidades, dentro de las que destaca la expresa inconformidad de los gobernados en contra de actos administrativos o fiscales, presentada ante las autoridades competentes de este carácter, en el plazo que al efecto señalan las normas jurídicas aplicables, sin que en la interposición y tramitación de estos medios de defensa rijan una técnica procesal rigurosa y compleja, que en vez de facilitar haga difícil la observancia de tales finalidades. Lo que trae por resultado que no sea pertinente desechar o declarar la improcedencia de los recursos administrativos, por meras razones de error u omisión en el nombre de los mismos, de expresión de fundamentos legales o de la insuficiencia de los agravios invocados.

NOTA : Sólo existe el recurso administrativo de inconformidad previsto en los artículos 186 a 198 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor.

Recurso de Revisión número 113/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 24 de noviembre de 1988, por unanimidad de tres votos.

Recursos de Revisión acumulados números 96/989 y 97/989.- Resueltos en sesión de la Sala Superior de 10 de octubre de 1989, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 121/989.-Resuelto en sesión de la Sala Superior de 10 de octubre de 1989, por unanimidad de tres votos.

Además el criterio emitido por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en el sentido de que la procedencia de un recurso no está determinada por el nombre del recurso, sino por su naturaleza. Por lo que la tesis en cuestión lee así:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, SU PROCEDENCIA NO ESTÁ CONDICIONADA A SU DENOMINACIÓN SINO A SU NATURALEZA.- Si bien el Artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, derogó los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por dicho

ordenamiento, incluido entre ellos el previsto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, denominado de inconformidad, para ser substituido por el de revisión previsto en el artículo 83 del primer ordenamiento en cita, ello no puede avalar el desechamiento del que se promueve denominándolo de inconformidad, bajo el argumento de que ese medio de defensa ya no existe, pues aún cuando el recurso al alcance del particular ya no tenga esa denominación, lo cierto es que sí existe y es susceptible de ser interpuesto en contra de los actos de la Procuraduría Federal al Ambiente; de tal modo que para su procedencia debe atenderse al hecho de que se satisfagan los supuestos exigidos en la norma aplicable, a saber, el artículo 83 ya citado, como lo son tipos de actos susceptibles de impugnación, plazos y requisitos de forma y no a su denominación, pues esto último implica evadir simplistamente el estudio de la cuestión sometida a consideración de la autoridad, sin que exista razón jurídica sustentable para ello, lo que se traduce en hacer del recurso una trampa procesal, que impide la defensa del particular, violentando con ello su naturaleza misma.

Recurso de Apelación No. 100(A)-I-122/97/(2)922/96-II.-Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 12 de febrero de 1998, por unanimidad de 4 votos.- Magistrado Ponente: Jorge Alberto García Cáceres .- Secretario: Lic. Ricardo Arteaga Magallón. Tesis aprobada en sesión privada de 6 de agosto de 1998.

En un sentido similar, y que tiene aplicación al caso en estudio, se encuentra la tesis sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo 115-120, Sexta Parte, página 143, cuyo texto es el siguiente:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE EXPRESIÓN EN LOS.-Si está manifiesta la voluntad del gobernado de inconformarse con la sanción impuesta, el hecho de que se hubiere equivocado en la cita del precepto legal o en la denominación del medio de defensa ejercitado, no es causa para desecharlo, pues no es aceptable hacerlo por razones de forma o por exigencias de expresión, cuando es posible suplir la oscuridad por medio de la interpretación, conforme el criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicado a fojas 107 y 108 del Informe de labores rendido a dicho Alto Tribunal en el año de 1974, Segunda Sala.

El acto que se impugna. El acto se demuestra normalmente de manera documental mediante la resolución y la constancia de su notificación. Al respecto, cuando dicha documental no es exhibida junto al recurso administrativo interpuesto, debe recurrirse al particular para que lo haga.

Los agravios que cause el acto impugnado.- La doctrina menciona que es una ofensa que, con algún hecho o dicho, se causa a uno en su honra o en su fama, o bien, hecho o dicho que provoca esta ofensa.

Las pruebas y lo hechos controvertidos de que se trate. Para el caso concreto existe un criterio jurisprudencial:

PRUEBA.- SI NO SE EXHIBEN, Y LA VIOLACIÓN ALEGADA SE ENCUENTRA VINCULADA A ELLAS, ESTA NO SE ACREDITA.- Si en el juicio de nulidad la actora ofrece como prueba el acto de notificación de un crédito. Pero al requerir su exhibición en el juicio, exhibe una que corresponde a créditos diferentes, al declararse la probanza

desierta en su perjuicio, la Juzgadora se encuentra imposibilitada para determinar la violación que invoca la actora negando que en la diligencia de notificación se hubieran cumplido los requisitos que contemplan los artículos 134 al 137 del Código Fiscal de la Federación, pues la negativa está vinculada a la prueba ofrecida, y por tanto, su agravio debe considerarse infundado.

Juicio No. 672/95.- Sentencia de 8 de marzo de 1996, por unanimidad de votos.-

Magistrada Instructora: Celia López Reynoso.- Secretario: Lic. Jorge Luis Rojas Sierra.

Documentos que deben anexarse al recurso

Los que acrediten la personalidad.- La personalidad, lo mismo que los demás elementos de los recursos administrativos, tampoco está sujeta a un formalismo rígido, siempre y cuando ella haya sido demostrada fehacientemente en un procedimiento administrativo relacionado con el del recurso que se interpone.

Documentos en que conste el acto impugnado.- En la Contraloría Interna, por ejemplo el acto impugnado puede ser la resolución de un procedimiento de remoción, o bien el oficio citatorio por el que se hizo del conocimiento del servidor público las causales de remoción que actualizó y los artículos infringidos.

Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando se declare bajo protesta de no haberla recibido.

Las pruebas documentales que se ofrezcan. Estas deben ofrecerse en el escrito de interposición del recurso, junto con las documentales correspondientes, y con la pericial. Para la valoración de las mismas la autoridad dará prueba plena a la confesión expresa del recurrente y las presunciones legales que no admiten prueba en contrario, a los hechos legalmente afirmados por la autoridad u otras autoridades que consten en documentos públicos. Las demás pruebas quedan al prudente arbitrio de la autoridad.

Por otro lado cabe hacer mención que el criterio de la Suprema Corte y el Tribunal Fiscal la ha seguido en ello, que el formalismo de los recursos no sea muy estricto, conservando tan sólo la formalidad mínima y necesaria para su tramitación, de otra forma, los recursos administrativos serían trampas procesales, mas que medios de defensa propiamente dichos, pues toda vez que el gobernado acude a la autoridad competente interponiendo un recurso administrativo , al sentir que un acto de la autoridad le perjudica, bien está por parte de la autoridad que califique el recurso interpuesto, no poner trabas innecesarias, a fin de que el gobernado defienda sus intereses que a su parecer han sido vulnerados.

Lo que a este respecto menciona el Código Adjetivo de la materia es que el recurrente deberá adjuntar al escrito de interposición del recurso, el documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio; el documento en el que conste el acto impugnado; los documentos que ofrezca como prueba; y el pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de ofrecimiento de estas pruebas (artículo 190).

1.7.5 POSIBLE SUSPENSIÓN Y REQUISITOS DE LA MISMA

La suspensión implica que la ejecutividad del acto administrativo que se recurre sea dejada provisionalmente sin efectos hasta que sea emitida la resolución que ponga fin al procedimiento. Son requisitos para que la suspensión proceda, según el artículo 194 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que a la letra señala:

Artículo 194.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

I Lo solicite expresamente el recurrente;

II Se admita el recurso;

III No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;

IV No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen estos para el caso de no obtener resolución favorable; y

V Tratándose de créditos fiscales, el recurrente garantice su importe en cualquiera de las formas previstas por la legislación financiera aplicable, cuando así lo acuerde discrecionalmente la autoridad.

Sobre este particular ha habido ocasiones en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, ha negado la suspensión del acto reclamado solicitado por la parte actora, esto en virtud de que de concederse se violaría disposiciones de orden público como resulta ser la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Lo anterior queda ilustrado con la jurisprudencia número 73 emitido por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso

Administrativo, visible a foja cincuenta y ocho del compendio oficial “Jurisprudencia Administrativa Primera y Segunda Épocas, 1987/2001”, misma que a la letra establece:

JURISPRUDENCIA 73

SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO. SU IMPROCEDENCIA EN CONTRA DE RESOLUCIONES QUE ORDENEN LA SUSPENSION, DESTITUCION O INHABILITACION DE UN SERVIDOR PUBLICO.- En términos del artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local no pueden otorgar la suspensión del acto impugnado, en los casos en que se siga perjuicio al interés social o se transgredan disposiciones de orden público, por lo que tratándose de las sanciones de suspensión, destitución e inhabilitación, aplicables a los servidores públicos que hayan incurrido en responsabilidades administrativas, conforme al numeral 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, no es procedente otorgar la suspensión del acto combatido, porque, de otorgarse, se violarían normas de orden público.

NOTA : El artículo 72 de la abrogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, corresponde al numeral 255 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor.

Recurso de Reclamación número 9/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 3 de agosto de 1989, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Reclamación número 2/993.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 3 de marzo de 1993, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Reclamación número 44/993.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 24 de junio de 1993, por unanimidad de tres votos.

1.7.6 IMPROCEDENCIA DEL RECURSO

El artículo 195 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México

dice al respecto:

ARTICULO 195.- Es improcedente el recurso:

I. Contra actos que hayan sido impugnados en un anterior recurso administrativo o en un proceso jurisdiccional, siempre que exista resolución ejecutoria que decida el asunto planteado;

II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del recurrente;

III. Contra actos que se hayan consentido expresamente por el recurrente, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable;

IV. Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por éstos cuando el recurso no se haya promovido en el plazo señalado para el efecto;

V. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto impugnado;

VI. Cuando el acto impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o material, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo; y

VII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

1.7.7 LA RESOLUCIÓN AL RECURSO ADMINISTRATIVO

Por lo que hace al recurso administrativo de inconformidad, el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, menciona que la autoridad que dicte la resolución y la notifique, lo hará en un término que no exceda de 30 días siguientes a la fecha de interposición del recurso, (artículo 197)

En virtud de que los recursos administrativos se rigen por el principio objetivo de legalidad, cuando la autoridad administrativa al resolverlos advierta una ilegalidad manifiesta en el acto administrativo, deberá revocarlo, aun cuando los agravios sean insuficientes. Para ello habrá de fundamentar y motivar cuidadosamente esta revocación. Este hecho obedece a que el recurso administrativo parte del presupuesto de la relación de buena fe entre autoridad administrativa y gobernado, que hace presumir la colaboración mutua.

A partir de este presupuesto es que debe analizarse la legalidad objetiva de los actos administrativos conforme son impugnados en los agravios esgrimidos por el particular, razón por la cual, la autoridad administrativa no puede destinar el recurso interpuesto por falta de pruebas, por ejemplo, cuando el hecho en cuestión consta en documentos que obran en los archivos de la propia institución; o bien, cuando surjan elementos que muestren la presencia de una ilegalidad manifiesta en el acto administrativo recurrido o en su

formación, o cuando del análisis integral del recurso interpuesto surjan agravios que, si bien no son expresamente planteados, sí existen implícitos en el escrito del particular, debiendo ser tomados en cuenta por la autoridad y valorados conforme a derecho.

La resolución que ponga fin al recurso interpuesto por el particular puede tener alguno de los siguientes sentidos:

1. Confirmar el acto administrativo impugnado. En este caso, de la actividad de autorrevisión que efectuó la autoridad sobre el acto que emitió en su facultad de imperio, se concluye que el procedimiento administrativo previo estuvo ajustado a los parámetros normativos y, por tanto, es acorde con el principio de legalidad, no existiendo ilegalidad ni manifiesta ni no manifiesta, dado el estudio hecho al respecto, por lo que la autoridad emite una nueva resolución en la que resuelve confirmar el acto, dando las razones jurídicas para ello dentro de los considerandos de la resolución que resuelve el recurso.
2. Que el recurso se deseche ya sea porque el escrito de interposición no contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente; si encontrare motivo manifiesto e indubitable de improcedencia; cuando prevenido el recurrente para que aclare, corrija o complete el escrito de interposición, no lo hiciere, (artículo 193 fracciones I, II y III del Código Adjetivo de la materia)
3. Que se declare su improcedencia, en términos de lo que señala el artículo 195 fracciones I a la VII del Código antes mencionado.
4. Que se sobresea, debido a que el recurrente se desista expresamente del recurso; que durante el procedimiento apareciere o sobreviniere alguna de las causas de

improcedencia del recurso; el recurrente fallezca durante el procedimiento, siempre que el acto solo afecte sus derechos estrictamente personales; la autoridad haya satisfecho claramente las pretensiones del recurrente; y en los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución que decida el asunto planteado (artículo 196 fracciones I a la V).

CAPÍTULO 2

MARCO JURÍDICO

2.1 Constitución política federal

2.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

2.3 Código Administrativo del Estado de México

2.4 Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México

2.5 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios

2.6 Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA FEDERAL

En este capítulo no pretendemos hablar de todos los artículos que conforman la Constitución General, sólo de los que utilizamos para fundamentar los actos administrativos que emanan de la Contraloría Interna, como son los numerales 14, 16, 123 apartado “B” fracción XIII. Para ello hemos tomado comentarios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, por lo que a continuación transcribiremos algunos.

ARTÍCULO 14.- “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

El segundo párrafo configura lo que se conoce como *derecho o garantía de audiencia*, que es el que asume mayor complejidad tanto por lo que se refiere a los derechos tutelados como a los diversos elementos que integran la citada garantía.

- A) Por lo que se refiere a los derechos protegidos, el precepto fundamental comprende la vida, la libertad, propiedades, posesiones y derechos.
- B) En cuanto a los elementos del derecho constitucional de audiencia, comprende los de juicio.

Este artículo fundamenta los actos administrativos creados por la Contraloría Interna como son los acuerdos de instauración en los procedimientos administrativos sean estos de supervisión, queja, manifestación de bienes, o remoción y los respectivos oficios citatorios

a garantía de audiencia. Es común que el servidor público cuando promueve un juicio administrativo en contra de la resolución que le ha sido desfavorable e inclusive en contra del mismo oficio citatorio a garantía de audiencia invoque el artículo 14 de la Carta Magna, expresando que se ha violado dicho numeral en su perjuicio. Como ya mencionamos este artículo consagra lo que se conoce como garantía de audiencia, a continuación transcribiremos dicho precepto legal y lo explicaremos utilizando una jurisprudencia **pendiente de transcribir la tesis**

ARTÍCULO 16.- Dentro de este artículo se contempla el principio de legalidad previsto en su primer párrafo. Veamos como lee este artículo:

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

La ley a que se refiere este precepto es la disposición general abstracta e impersonal aprobada por el órgano Legislativo, electo por el sufragio libre del pueblo.

La Suprema Corte ha señalado que la garantía de legalidad es aplicable a cualquier acto de autoridad que afecte o infrinja alguna molestia a los particulares, sin privarlos de sus derechos (acto de molestia)

Las condiciones que el artículo 16 impone a los actos de autoridad de molestia, son tres: 1) que se exprese por escrito; 2) que provenga de autoridad competente, y 3) que en el documento escrito en el que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento.

A. Mandamiento escrito. Esta es una condición esencial para que pueda haber certeza sobre la existencia del acto y para que el afectado pueda conocer con precisión de

cual autoridad proviene el acto y cual es su contenido y las consecuencias jurídicas de este. La omisión de este requisito tiene como consecuencia que el afectado por el acto de autoridad no sólo no este obligado a obedecerlo, sino que, además, debe ser protegido a través del juicio de amparo, por la inconstitucionalidad manifiesta del acto.

El mandamiento escrito debe contener la firma original o autógrafa de la autoridad competente que emita el acto de molestia, por ser solo ese tipo de firma lo que le da autenticidad al documento en el que se expresa el acto; por la misma razón, cuando en el documento no aparezca la firma original o autografa de la autoridad o aparezca pero en facsímil, impresa o en cualquier otra forma de reproducción, no se satisface la condición de que el acto conste por escrito. Para que se pueda cumplir con la finalidad de la exigencia de documento escrito, es necesario que aquél se notifique adecuadamente al afectado, a quien, además, se debe entregar precisamente el documento escrito, con la firma autografa de la autoridad competente.

De esto tenemos que, el Órgano de Control al notificar por ejemplo, un oficio citatorio a garantía de audiencia, o uno citando al servidor público para efectos de que comparezca a desahogar una diligencia administrativa, entrega el oficio original mismo en el que se le hace saber que autoridad está emitiendo el acto respectivo, y la firma en original de dicha autoridad.

B. Autoridad competente.

En materia administrativa, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ha afirmado que la “competencia de las autoridades estatales es uno de los elementos esenciales del acto administrativo que encuentra su fundamento

constitucional en el artículo 16 de la carta magna” y ha señalado que entre sus características más importantes se encuentra que “requiere siempre de un texto expreso de la ley para poder existir.”

Por lo que hace a que la Contraloría Interna es una autoridad competente, de más está decir que lo es, para ello en los actos administrativos se hace mención de la normatividad que hace de la Contraloría Interna una autoridad competente y facultada para iniciar, tramitar y terminar los procedimientos administrativos que se instauren en contra de determinados servidores públicos, según se establece en los numerales **primero, segundo y cuarto fracción I** del Acuerdo del Ejecutivo del Estado, por el que se establecen los Órganos de Control Interno en las Dependencias y en la Procuraduría General de Justicia de la Administración Pública Estatal como Unidades Administrativas dentro de la estructura orgánica de éstas y bajo la coordinación directa y funcional de la Secretaría de la Contraloría dentro del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental emitido y publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, en fechas doce y trece de diciembre de mil novecientos noventa y tres, respectivamente; **cuarto fracción II y séptimo** del Acuerdo por el que se reforma y adiciona el diverso por el que se establecen los Órganos de Control Interno de las Dependencias y Procuraduría General de Justicia de la Administración Pública Estatal como Unidades Administrativas dentro de la estructura orgánica de éstas y bajo la coordinación directa y funcional de la Secretaría de la Contraloría dentro del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental emitido y publicado en la Gaceta del Gobierno de la de la Entidad, en fechas veintiuno y veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, respectivamente.

Respecto a la fundamentación y motivación. El deber por parte de la autoridad es expresar los motivos de hecho y las razones de derecho que tomó en cuenta para emitir el acto de molestia. La motivación de los actos de autoridad es una exigencia esencial para tratar de establecer sobre bases objetivas la racionalidad y la legalidad de aquellos; para procurar eliminar, en la medida de lo posible, la subjetividad y la arbitrariedad de las decisiones de autoridad, para permitir a los afectados impugnar los razonamientos de estas y al órgano que debe resolver la impugnación, determinar sí son fundados los motivos de inconformidad.

La exigencia de fundamentación ha sido entendida como el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad; y la exigencia de motivación ha sido referida a la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que se basa se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal que afirma aplicar. Lo anteriormente escrito nos deja ver que ambos requisitos se encuentran estrechamente relacionados, pues no es posible lógicamente citar disposiciones legales sin relacionarlos con los hechos de que se trate, ni exponer razones sobre hechos que carezcan de relevancia para dichas disposiciones. Esta correlación entre los fundamentos jurídicos y los motivos de hecho supone necesariamente un razonamiento de la autoridad para demostrar la aplicabilidad de los preceptos legales invocados a los hechos de que se trate.

La interpretación judicial mas clara y precisa de los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Constitución de 1917, es la que ha hecho la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia en la tesis de jurisprudencia.

“Fundamentación y motivación. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también debe señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas”

Por otra parte, la propia Segunda Sala ha resuelto que dentro de la fundamentación de los actos de autoridad, se deban incluir no solo los preceptos legales aplicables a los hechos o al caso de que se trate, sino también los que determinen la competencia del órgano de autoridad para emitir el acto.

Con respecto a cómo debe entenderse el artículo 16 constitucional, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia también ha determinado con precisión lo siguiente: “la motivación exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones de hecho que se formulo la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.” Es decir que para la Segunda Sala la motivación consiste en la manifestación que debe hacer la autoridad, en el texto del acto de molestia, de los razonamientos con base en los cuales llegó a la conclusión de que los hechos que tomó en

cuenta para realizar dicho acto son ciertos y son precisamente los previstos en el precepto legal en el que afirma fundarse. Los razonamientos sobre la cuestión de hecho tienen que apoyarse necesariamente en medios de prueba o, al menos, en un principio de prueba que asegure que los hechos sobre los que la autoridad actúa son ciertos.

Citaremos un ejemplo de lo anterior, este tiene que ver con los procedimientos administrativos de remoción que se instauran en contra de los elementos de un cuerpo de seguridad pública, entre otras causas por faltar por mas de tres días en un periodo de treinta días o de cinco en noventa días a sus servicios en el Agrupamiento de su adscripción, causal que está prevista en el artículo 78 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México. El motivo que se expresa en el oficio citatorio a garantía de audiencia gira en torno a las faltas a sus servicios, para ello, se utilizan las constancias que remite la Dirección General de Seguridad Pública, mismas que contienen en forma detallada la conducta irregular del servidor público; una vez que se describe en que se hizo consistir la conducta se citan la fracción o fracciones transgredidas por el elemento.

ARTÍCULO 109.- FRACCIÓN III.- “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro del ámbito de su respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.-...

II.-...

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

¿Qué pasa cuando un servidor público infringe una ley? Se hace merecedor de una sanción administrativa. Las sanciones administrativas que señala la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios son: la amonestación, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación. La amonestación es la advertencia que en la resolución se da al servidor público haciéndole saber las consecuencias de su actuar, a la vez que se le conmina haciéndole saber que se le impondrá una sanción mayor si reincide. La suspensión tiene un efecto directo en el trabajo que se desempeña, pues este se ve interrumpido ya sea por 3, 5, 10 o más días, obviamente sin que el sancionado reciba pago alguno. Respecto a esta sanción no hay un parámetro que nos indique cuántos días de suspensión se impondrá al servidor público por determinada conducta, lo que se hace al momento de emitir alguna resolución es motivarla cuidadosamente tomando en consideración los antecedentes del infractor; las condiciones socio-económicas del infractor; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, en su caso; y el monto del beneficio, daño o perjuicio económico, derivado del incumplimiento de obligaciones, si lo hubiere, en cumplimiento al artículo 137 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Respecto a la inhabilitación, esta priva al que incurrió en responsabilidad administrativa temporalmente de su empleo, puede ser de seis meses como mínimo y máximo de tres años, del mismo modo la destitución priva de su empleo, cargo o comisión al servidor público como mínimo un año y máximo tres. Por cuanto hace a la sanción económica, la misma

Ley de Responsabilidades explica la forma en que se aplicará, por lo cual transcribimos textualmente el artículo:

Artículo 51.- Cuando se trate de sanciones económicas por beneficios obtenidos, o por daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 42 de esta ley, se impondrán de uno a tres tantos de los beneficios obtenidos y de los daños y perjuicios causados.

Dichas sanciones económicas, se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

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

II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado al día de pago de la sanción.

Para los efectos de esta Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces al salario mínimo diario vigente en la capital del Estado.

ARTÍCULO 113.- Las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y

comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109. pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

De este artículo se desprende que el servidor público debe proteger la legalidad, es decir, cuidar que su actuar sea conforme a la Ley, por ejemplo el Órgano de Control Interno del que tanto hemos venido hablando, lleva a cabo las facultades que los diferentes ordenamientos le indican, no más. Asimismo se debe proteger la honradez, es decir, la rectitud e integridad, esto es, que ningún servidor público debe solicitar o recibir dinero por el empleo, cargo o comisión que desempeñe, de lo contrario se le aplicará la sanción que en derecho proceda.

Con respecto a la lealtad ¿cuál debe ser nuestro carácter con respecto a cumplir con lo que la Carta Magna, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y otras disposiciones legales nos señalen? Precisamente la respuesta se engloba en la palabra lealtad, este vocablo debe existir en la persona de todos los que conformamos este país, pero sobre todo en las autoridades, si una autoridad es observante de la Ley, los resultados positivos no se dejarán esperar y por supuesto no pasarán desapercibidos por la ciudadanía.

Artículo 123 apartado B.- Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

Fracción XIII.-Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

De este artículo, tenemos que hace referencia a miembros de instituciones policiales y que estos se regirán por sus propias leyes, esto es así en el Estado de México, los servidores públicos adscritos a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, por ejemplo, se rigen por la Ley de Seguridad Pública Preventiva de la Entidad y efectivamente pueden ser removidos de su cargo, si no cumplen con los requisitos que la citada Ley señala, específicamente es el artículo 78 que señala las causas de remoción.

2.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO

ARTÍCULO 78.- Para el despacho de los asuntos que la presente Constitución le encomienda, el Ejecutivo contará con las dependencias y los organismos auxiliares que las disposiciones legales establezcan.

De este artículo tenemos que, el Órgano de Control Interno, es una dependencia que funcionalmente depende de la Contraloría Interna y estructuralmente de la Secretaría General de Gobierno. El despacho de los asuntos tiene que ver, refiriéndonos específicamente a las funciones que desempeña la Contraloría Interna, con las siguientes, de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría:

Artículo 18.- A la Contraloría Interna de la Secretaría, en su calidad de órgano de control interno, le corresponde:

Fracción V.- Participar en los procesos de entrega-recepción de las unidades administrativas de la Secretaría, verificando su apego a la normatividad correspondiente.

Fracción VI.- Recibir, tramitar, investigar y dar seguimiento a las quejas y denuncias que se interpongan en contra de los servidores públicos de la Secretaría.

Fracción VII.- Iniciar, substanciar y resolver los procedimientos administrativos y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan a los servidores públicos de la Secretaría, de acuerdo con la Ley.

Fracción X.- Instruir y resolver los recursos presentados en contra de sus resoluciones

Fracción XI.- Dar seguimiento y verificar la presentación oportuna de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos de la Secretaría;

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...

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

En términos parecidos se pronuncia la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios en el artículo 2, el cual lee: “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.

Precisamente en la Contraloría Interna se atienden asuntos que tengan que ver con la conducta irregular de servidores públicos, han llegado asuntos relacionados con personas que no lo son, y en esos casos el asunto se archiva como total y definitivamente concluido.

2.3 CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO

Este código nos da la pauta para que los actos y procedimientos que dicte o ejecute el Órgano de Control Interno sea conforme al Código en cita y al de Procedimientos Administrativos (artículo 1.2)

Ahora bien, ¿cómo sabemos que la Contraloría Interna debe aplicar el Código Administrativo?, esto es por lo que explica el artículo 1.4: “La aplicación de este Código corresponde al Gobernador del Estado y a los ayuntamientos de los municipios de la entidad, en sus respectivas competencias, quienes actuarán directamente o a través de sus dependencias y organismos auxiliares, en los términos de este ordenamiento, las leyes orgánicas de la Administración Pública del Estado de México y Municipal del Estado de México y los reglamentos correspondientes.

Los titulares de las dependencias, unidades administrativas y organismos descentralizados de la administración pública estatal y municipal, mediante acuerdo publicado en la Gaceta del Gobierno, podrán delegar en los servidores públicos que de él dependan cualquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o reglamento deban ser ejercidas por dichos titulares.”

Esto es, que la Contraloría Interna conforma precisamente ese conjunto de servidores que depende de la Secretaría General de Gobierno, quien le delega una serie de facultades, claro mediante acuerdo publicado en la Gaceta del Gobierno, y al cual hicimos referencia en la página 83.

Algo importante que menciona el Código en cita, tiene que ver con la validez del acto administrativo para esto el artículo 1.8, indica que debe satisfacer lo siguiente:

1. Ser expedido por autoridad competente. En este caso la Contraloría Interna es competente para realizar instauraciones, acuerdos, resoluciones, etc.
2. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o fin del acto. Esto puede ser por ejemplo, cuando en el citatorio a garantía de audiencia, el abogado en lugar de mencionar que es para desahogar una garantía de audiencia pone que es para una diligencia administrativa, entonces hay error sobre el objeto. Otro ejemplo lo tenemos cuando en el citatorio a garantía de audiencia, en un procedimiento de remoción, la razón por la que se cita al servidor público es por faltas a sus servicios, entonces existe un conocimiento equivocado de un hecho, v.g. que en realidad no se actualice la causa de remoción.
3. Ser expedido sin que exista dolo ni violencia en su emisión. Respecto al dolo podemos decir que ninguno de los actos emitidos por la Contraloría Interna, conlleva algún engaño o simulación, téngase como ejemplo el oficio citatorio mediante el cual se le da a conocer al servidor público la conducta que se le atribuye, y los artículos infringidos con el despliegue de tal conducta, la redacción de dicho citatorio no se hace al azar, tratando de encontrar algo irregular por parte del servidor público, no, sino que con documentación fidedigna es como se procede a instaurar un procedimiento, y hasta si el compareciente al momento de desahogar su garantía de audiencia detecta algún dato erróneo, en el momento se subsana tal irregularidad, con lo que se demuestra que la Contraloría no persigue imprimir un sello de engaño en la emisión de sus actos. Por otro lado, es parte de la función de la Contraloría Interna brindar un trato amable a la ciudadanía incluidos los servidores

públicos, así es que por nuestra parte podemos decir que los actos administrativos emitidos no conllevan violencia alguna, ni en el momento de su notificación, o al momento de desahogarse la garantía de audiencia, ni siquiera cuando el servidor público es omiso en dar cumplimiento a algún oficio en donde se requiera su comparecencia o documentación que tenga a su cargo.

4. Que su objeto sea posible de hecho, determinado o determinable y esté previsto en el ordenamiento que resulte aplicable. Esto puede ser ilustrado de la siguiente manera: mediante oficio se le hace saber al servidor público que se solicita su comparecencia en una determinada fecha y hora hábiles en las oficinas de la Contraloría Interna, y asimismo se le hacer saber que deberá traer documentación relacionada con su servicio, supongamos que el servidor público es el encargado de vehículos oficiales de un determinado agrupamiento, y que la documentación que deberá presentar son los Controles de suministro de combustible, conocidos como bitácoras, lo anterior es posible de hecho, en virtud de que es documentación que se encuentra a cargo de él, y de nadie más en el Agrupamiento, así es que el servidor público no podrá alegar que le es imposible exhibir tales documentos. El objeto se determina con precisión dentro del contenido de los oficios notificados a los servidores públicos, en el caso de solicitar documentos se señalan fechas, agrupamiento, y turnos, ya que los agrupamientos tienen dos turnos el A y el B.
5. Cumplir con la finalidad de interés público señalada en el ordenamiento que resulte aplicable, sin que puedan perseguirse otros fines distintos. Es bien conocido que este tipo de interés es el que tutela el Estado, en razón de que están envueltas las pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad.

6. Constar por escrito, indicar la autoridad de la que emane y contener la firma autógrafa del servidor público, salvo en aquellos casos que el ordenamiento aplicable autorice una forma distinta de emisión. A este respecto podemos decir que todos los actos administrativos emanados por la Contraloría Interna se hacen constar por escrito, desde las citaciones a garantías de audiencia hasta la mas mínima razón que se asiente para hacer saber una circunstancia, como el hecho de que en el domicilio señalado en autos no vive el servidor público, y por tanto no es posible llevar a cabo la notificación correspondiente. Esto está muy en relación con lo que dice el Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad en el artículo 7 que a continuación se transcribe:

Artículo 7.- Las promociones y actuaciones del procedimiento y proceso administrativo se presentarán o realizarán en forma escrita. Cuando una diligencia se practique de manera oral, deberá documentarse inmediatamente su desarrollo.

Y por supuesto se indica la autoridad de la que emana dicho acto administrativo, que bien puede ser el Contralor o Subcontralor, ambos de la Contraloría Interna de la Secretaría General de Gobierno, firmando los mismos al margen y al calce del documento.

7. Tratándose de un acto administrativo de molestia, estar fundado y motivado, señalando con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias generales o especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo constar en el

propio acto administrativo la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso concreto. Este requisito es indispensable porque de no satisfacerlo, se incurriría en una violación al artículo 16 de la Carta Magna. A modo de ejemplo podemos tener una conducta irregular por parte de un servidor público, pero si aquella no está contemplada en algún reglamento o ley, no podemos citarlo a una garantía de audiencia, y decirle que infringió alguna fracción del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, si no se tiene la fuente obligacional, es decir, aquel ordenamiento jurídico donde pueda encuadrarse su conducta, pues por sí solo no puede invocarse el Código de Conducta.

8. Expedirse de conformidad con los principios, normas e instituciones jurídicas que establezcan las disposiciones aplicables. Uno de los actos mas comunes emanados por la Contraloría Interna, son las resoluciones que ponen fin al procedimiento, entonces surge la pregunta ¿cómo ha de resolverse un procedimiento?, la Contraloría no se encuentra a ojo cerrado respecto a este particular, y para ver el modo correcto de emitir una resolución que esté de conformidad con las normas aplicables, basta leer y comprender lo que el artículo

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.

Es precisamente el análisis que se realiza a la hora de resolver un procedimiento, cuidando que cada fracción sea debidamente observada, y entonces aplicar una sanción que sea apegada a derecho, sin que se vislumbre una violación a precepto legal alguno.

9. Guardar congruencia en su contenido y, en su caso, con lo solicitado. La congruencia también resulta muy importante, caso concreto en las resoluciones, al dictarse ésta, no es lógico que el servidor público sea sancionado por solicitar o aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintos a los previstos legalmente, cuando en el oficio citatorio a garantía de audiencia se le citó por haber detenido la marcha de un vehículo para la sola revisión de documentos. Si una resolución estuviera como este ejemplo a todas luces habría motivos para considerar que la resolución se declarara inválida.

10. Señalar el lugar y la fecha de su emisión, así como los datos relativos a la identificación precisa del expediente, documentos, nombre y domicilio de las personas de que se trate. Todos los documentos emanados por la Contraloría Interna contienen lugar y fecha de emisión; respecto al lugar puede señalarse la Ciudad de Toluca, tratándose de resoluciones, o la sede de Ecatepec de Morelos, lugar donde se ubican las oficinas de la Subcontraloría. La identificación precisa del expediente se señala al rubro lugar donde se especifica número de expediente, tipo de procedimiento, y lugar, es decir, el municipio donde se ubicó la irregularidad. Los documentos, se dan a conocer a través del oficio citatorio a garantía de audiencia, y una vez notificado el servidor público, si es su deseo consultar el expediente, basta con que lo solicite, para hacerlo, y de esa forma enterarse de las constancias que lo integran.

11. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse, se hará mención expresa de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo. Sea que se notifique un oficio citatorio a garantía de audiencia o bien, un oficio solicitando la comparecencia del servidor público a efecto de desahogarse una diligencia administrativa, siempre se señala el domicilio donde se ubica la Subcontraloría, y específicamente en el citatorio a garantía de audiencia se le da a conocer al servidor público que el expediente se encuentra a su disposición para ser consultado en las oficinas de la Subcontraloría.

12. Tratándose de resoluciones desfavorables a los derechos e intereses legítimos de los particulares, deberá hacerse mención del derecho y plazo que tienen para promover

el recurso administrativo de inconformidad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Esto se señala en la misma resolución, y se le indica al servidor público que tiene quince días hábiles para interponer el recurso administrativo de inconformidad o el juicio, contados a partir de aquel en que surta efectos la notificación.

13. Resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos en las disposiciones aplicables. Lo anterior puede ser ejemplificado del siguiente modo: en ocasiones al momento de desahogar alguna diligencia administrativa el servidor público presenta un escrito, mediante el cual hace saber como ha sido invadida su esfera jurídica, manifestando que cree que se han violado en su contra los artículos 14 y 16 de la Constitución General por citar un ejemplo, bueno sucede que el momento apropiado para dar atención a los puntos propuestos por dicho servidor público, es cuando se entra al estudio de todas y cada una de las constancias que integran el expediente, a fin de emitir la resolución que proceda.

2.4 CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL ESTADO DE MÉXICO.

Respecto a este Código cabe mencionar que es de uso frecuente en la Contraloría Interna, por ejemplo en las instauraciones de los procedimientos administrativos, las notificaciones

de dichas instauraciones, en las garantías de audiencia, en las resoluciones, así es que sólo mencionaremos algunos artículos:

Artículo 25.- Las notificaciones se harán:

I. Personalmente a los particulares y por oficio a las autoridades administrativas, en su caso, cuando se trate de citaciones, requerimientos y demás resoluciones o actos que puedan ser impugnados. También podrán efectuarse por correo certificado con acuse de recibo;

II. Por edicto que se publique por una sola vez en la “Gaceta del Gobierno” o en la del municipio cuando se trate de actos municipales, y en uno de los periódicos de mayor circulación a nivel estatal o nacional, tratándose de citaciones, requerimientos y demás resoluciones o actos que puedan impugnarse, cuando el particular a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio, se encuentre fuera del territorio estatal sin haber dejado representante legal en el mismo o hubiere fallecido y no se conozca al albacea de la sucesión;

III. Por estrados ubicados en sitio abierto de las oficinas de las dependencias públicas o del Tribunal, cuando así lo señale la parte interesada o se trate de actos distintos a citaciones, requerimientos y demás resoluciones o actos que puedan ser impugnados; y

IV. En las oficinas de las dependencias públicas o del Tribunal, si se presentan los particulares o autoridades administrativas a quienes debe notificarse, incluyendo las que han de practicarse personalmente o por oficio.

Como vemos este numeral señala a la notificación, y dar cumplimiento a este es importante, sobre todo por los términos, ya que para los procedimientos de remoción se tiene un plazo de notificación el cual no debe ser menor de tres días ni mayor de cinco (artículo 81 de la LSPPEM), si esto por alguna razón no llegare a cumplirse, la notificación no estaría legalmente realizada, y hasta podría ser una causa para que se declarara la invalidez del acto administrativo.

Artículo 38.- Son medios de prueba:

I. Confesional;

II. Documentos públicos y privados;

III. Testimonial;

IV. Inspección;

V. Pericial;

VI. Presuncional;

VII. Instrumental; y

VIII. Fotografías y demás elementos aportados por la ciencia.

Este artículo es particularmente enunciado en la garantía de audiencia, cuando al momento de ofrecer pruebas el servidor público, estas se acuerdan siempre que sean las que el Código contemple. Acuerdo que se fundamentará utilizando este artículo, para tener por admitidas, ofrecidas y desahogadas las pruebas respectivas. No está de mas decir que algunos abogados, han ofrecido pruebas como la ampliación de declaración, prueba que no se señala en el numeral antes transcrito y lo que se ha hecho en esos casos es perfeccionarla invocando el nombre correcto de la prueba. Cabe precisar que cada prueba debe ser ofrecida en los términos que el Código indique, pues si el abogado defensor o el

propio servidor público ofrecen, por ejemplo, la inspección sin más referencia que el nombre de la prueba, la misma no podrá acordarse de conformidad, pues a la luz de lo que señala el artículo 81 del Código de Procedimientos Administrativos, aquella prueba deberá indicar cuatro aspectos: 1) el objeto de la misma; 2) el lugar donde debe practicarse; 3) el período que ha de abarcar en su caso; 4) la relación con los hechos que se quieren probar.

ARTICULO 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.

Este artículo resulta también importante en virtud de que para poder sancionar a un servidor público, es necesario analizar las circunstancias antes escritas, por ejemplo de la gravedad hay que establecer si no es grave, o es medianamente grave, o de plano sí es grave; los antecedentes se hacen constar en un documento denominado certificación de antecedentes laborales, que contiene el domicilio del servidor público, fecha de alta en el servicio, categoría actual, sueldo base mensual y adscripción. Las condiciones socio-económicas, dejan ver que se trata de una persona con capacidad para ejercer sus derechos o contraer

obligaciones y si su percepción mensual le permite satisfacer sus necesidades materiales con decoro. Respecto a la reincidencia si dentro de los antecedentes se observa que el servidor público ya ha sido sujeto a otros procedimientos administrativos y por tanto sancionado, estamos frente a un sujeto que gusta de quebrantar las leyes.

2.5 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.

Esta Ley también conocida como el Código de Conducta, contiene entre otros los artículos que la Contraloría Interna usa para fundamentar que es una autoridad competente para la emisión de sus actos administrativos como ejemplo tenemos el artículo 3 que a la letra dice:

Artículo 3.- Las autoridades competentes para aplicar la presente ley, serán:

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

En la fracción IV es precisamente donde se sitúa la Contraloría Interna de la Secretaría General de Gobierno., siendo entonces la Contraloría competente para aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, la pregunta que ahora urge es ¿a quiénes se aplica dicha ley? La respuesta la encontramos en el artículo 42:

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

Cuando se instaura un procedimiento administrativo a algún servidor público, en el oficio citatorio se le hace saber qué fracción o fracciones del artículo 42 infringió, esto es así porque dicho numeral contiene las obligaciones de carácter general que todo servidor público tiene. Así entonces el artículo 42 es de los más usados por la Contraloría Interna, pues es el que nos da la pauta para saber si se sancionará al servidor público o no. Esto significa que aunque se infrinja la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos no sólo se invocará dicha ley sino que se tratará de encuadrar la conducta irregular a alguna de las fracciones contenidas en el artículo 42. A continuación transcribiremos algunas fracciones de dicho numeral:

Fracción XVI.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero.

Triste es decirlo pero, actos corruptos como el de solicitar dinero a fin de vitarse una multa por ejemplo, se vuelve cada vez más común desde el elemento de tránsito que detiene a un conductor con la sola finalidad de extorsionarlo hasta defensores de oficio que solicitan compensaciones por sus servicios. Pensando en esta clase de conductas, en el Código de Conducta se incluyó la fracción antes descrita con el objetivo de dejar claro que a toda acción irregular recaerá una sanción sustentada en el derecho.

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

Otras de las obligaciones que los servidores públicos tienen es la de presentar oportunamente la manifestación de bienes, esto es, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión o a la conclusión del cargo, según sea el caso y durante el mes de mayo de cada año, de lo contrario el servidor público se hará acreedor a una sanción pecuniaria consistente de 15 días a 6 meses del último sueldo base presupuestal y dicha sanción se aplicará de igual forma a los que la hayan presentado pero de forma extemporánea.

Fracción XXII.- Abstener de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

Aunque breve, esta fracción es de gran utilidad, pues como puede observarse, no toda conducta irregular que un servidor público pueda realizar está contemplada en el Código de Conducta, así es que a veces basta que se infrinja el ordenamiento por el que se rige el servidor para que su presunta responsabilidad pueda fundamentarse en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

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

De este artículo resaltamos sólo la fracción I, dado que contiene todo el procedimiento a seguir cuando se inicia procedimiento administrativo en contra de un determinado servidor público. Analicemos entonces el primer párrafo de la fracción I:

Fracción 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 si o por medio de defensor. A la audiencia, podrá asistir el representante de la dependencia de adscripción que para tal efecto se designe.

Una vez que el Subcontralor ha acordado instaurar un procedimiento esto se da a conocer al servidor público implicado, a través de un oficio citatorio donde se describe la conducta irregular y los artículos infringidos, además del lugar, día y hora en que tendrá verificativo la garantía de audiencia; una vez que se presunto responsable se da por notificado es cuando inicia el procedimiento. Ahora bien, entre la fecha de la citación y el de la garantía de audiencia, mediará un plazo n menor de 5 días ni mayo de 15 días, de acuerdo al segundo párrafo, si la notificación se hiciera transgrediendo esto, sería un buen motivo para que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo declarara inválido tal acto, en tal virtud se ejerce mucho cuidado a la hora de calendarizar las garantías de audiencia y que cuando el oficio se vaya a notificar se esté dentro de los plazos ya señalados.

El tercer párrafo lee de la siguiente manera:

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.

Este párrafo se invoca al momento en que tiene lugar la garantía de audiencia, y da la Contraloría Interna un amplio margen para poder realizar preguntas que sean tendientes al

conocimiento de la verdad, y esto se realiza independientemente de que el servidor público desahogue su garantía de audiencia por escrito.

2.6 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA

Este reglamento es medular, pues es el que faculta a la Contraloría Interna para llevar a cabo todas las funciones para la cual fue creada. Y decimos que es medular porque el artículo 16 de la Constitución General que en su interpretación por parte de la Suprema Corte refiere que es importante señalar la competencia con la que actúa la autoridad emisora del acto, de lo contrario se dejaría al particular en estado de indefensión. Es en este entendido que en los acuerdos de instauración así como en los oficios citatorios que se notifican a los servidores públicos siempre se incluyen los artículos del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría que señalan las atribuciones que le corresponden, como son los siguientes:

ARTÍCULO 18.-A la Contraloría Interna de la Secretaría, en su calidad de órgano de control interno, le corresponde:

Fracción VI.- Recibir, tramitar, investigar y dar seguimiento a las quejas y denuncias que se interpongan en contra de los servidores públicos de la Secretaría.

Fracción VII.- Iniciar, substanciar y resolver los procedimientos administrativos y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan a los servidores públicos de la Secretaría, de acuerdo con la Ley de Responsabilidades.

Las quejas por parte de los ciudadanos generalmente son remitidas a la Contraloría Interna a través de remesas que envía el Departamento de Quejas y Denuncias de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría a partir de ellas se abre un período de investigación a efecto de recabar pruebas que apoyen el decir del quejoso, y teniendo ya elementos de prueba, se ordena instaurar procedimiento administrativo en contra del servidor público. Una vez que el servidor público acude a su garantía de audiencia, ofrece pruebas y formula sus alegatos, se turna el expediente a resolución y si se demuestra que el servidor público ha infringido alguna de las fracciones del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, se impone la sanción que en derecho proceda. Ahora bien la fracción VII del numeral que estamos comentando, es muy amplia y sus efectos alcanzan inclusive a los procedimientos de remoción que la Contraloría Interna instaura. Esto es importante mencionarlo, en virtud de que se han interpuesto varias demandas argumentando que la Contraloría Interna o en su caso, la Subcontraloría no son competentes para iniciar procedimientos de remoción, pero como puede apreciarse la fracción supracitada faculta a dicha autoridad para llevar a cabo tales procedimientos, pero por si fuera poco la Ley de Seguridad Pública Preventiva en el artículo 81 establece que cuando el Director General de Seguridad Pública y Tránsito o el Presidente Municipal en el ámbito de sus atribuciones, conozcan de asuntos relacionados con causas de remoción de los elementos de los cuerpos preventivos de seguridad pública, se abrirá un expediente con las constancias que existan sobre el particular quienes, en su caso tramitarán ante la contraloría correspondiente, la que podrá investigar los hechos y se sujetará al procedimiento señalado en dicho numeral.

Artículo 22.- Las contraloría internas o, en su caso, los servidores públicos que realicen las funciones de control y evaluación y sin perjuicio de las atribuciones que le señale el respectivo reglamento interior, tendrán las siguientes:

Fracción I.- Atender y tramitar las quejas y denuncias que se interpongan en contra de los servidores públicos;

Fracción II.- Iniciar, tramitar y resolver los procedimientos administrativos, disciplinarios y resarcitorios e imponer, en su caso, las sanciones correspondientes en los términos de la Ley de Responsabilidades.

Como vemos estos dos numerales transcritos son muy similares y sirven de fundamento para demostrar que el Órgano de Control es competente para llevar a cabo los procedimientos administrativos que se instauran en sus oficinas.

CAPÍTULO 3

LA NECESIDAD DE CREAR UN MEDIO DE DEFENSA FAVORABLE A LA CONTRALORÍA INTERNA DEL ESTADO DE MÉXICO, PARA RECURRIR LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN QUE INTERPONGA EL SERVIDOR PÚBLICO, COMO EL INSTRUMENTO EFICAZ QUE GARANTICE QUE EL SERVIDOR PÚBLICO SUJETARÁ SU ACTUAR A LA LEGISLACIÓN APLICABLE.

3.1 Problema planteado

3.2 Caso concreto

3.3 Necesidad de dicha creación

3.4 Opinión personal

Sabemos que los actos de la administración pública deben estar fundados en leyes u ordenamientos legales. Sin embargo no siempre la actuación del poder público se ajusta a los ordenamientos legales, bien puede ser por interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los servidores públicos encargados de aplicarlos, lo que origina violación a artículos de la Carta Magna o algún otro ordenamiento legal. Es por ello que frente a estas situaciones tanto el particular como la propia autoridad tienen a su alcance los recursos o medios de defensa. Es decir, no hay porqué conformarse con la decisión que determine la autoridad encargada de emitir la sentencia, si no está apegada a derecho, por eso podemos decir que los medios de defensa constituyen un eficaz control de legalidad de la actuación de la autoridad administrativa, para que dicha actuación se ajuste al orden legal y asegurar la legalidad administrativa y ya será tarea de la propia autoridad que dictó el acto administrativo o de otra especializada, revisar la validez de dicho acto administrativo. Asimismo queremos dejar claro que aunque la gran mayoría de autores, apunta que los recursos administrativos son un medio de defensa legal necesario para los particulares, no hay que pasar por alto que también es un medio de defensa que tiene a su alcance la propia autoridad, en este caso específico de la Contraloría Interna.

3.1 PROBLEMA PLANTEADO

Dicho en pocas palabras, el problema aquí planteado, y que ha suscitado la preparación de esta tesis, es el hecho de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en más de una ocasión ha emitido razonamientos incongruentes que ha afectado el sentido de sus resoluciones fallando de manera desfavorable para la Contraloría Interna, lo que ha

propiciado que se declaren inválidos los actos administrativos emitidos por aquella. Así las cosas muchos expedientes han terminado archivándose como total y definitivamente concluidos una vez que el Órgano de Control Interno ha dado cabal cumplimiento a las sentencias emitidas por el Tribunal, sentencias en las que se puede ordenar cancelar la sanción del Libro de Gobierno, reincorporar al servidor público nuevamente a su lugar de trabajo y pagarle los haberes que haya dejado de percibir con motivo de la sanción impuesta.

Esta situación aquí expuesta no supone algo sencillo, hasta podríamos calificarla de delicada, en virtud de que están de por medio servidores públicos que están para eso, para servir a la ciudadanía, sin embargo si su actuar afecta a éstos, entonces es lógico que la conducta irregular sea sancionada por el Órgano de Control Interno, pues si este ha reunido los elementos necesarios y ha decidido instaurar un procedimiento administrativo que finalmente se resolverá imponiendo una sanción de acuerdo a la conducta, es porque la responsabilidad administrativa es muy clara y la transgresión a las normas aplicables también, pero si el Tribunal con ligereza determina lo contrario, sólo premia a los infractores y propicia que se sigan soslayando los ordenamientos legales. Es por eso que para la Contraloría Interna representa un verdadero problema que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo siga en esa línea.

3.2 CASO CONCRETO

La Contraloría Interna siendo la autoridad facultada para aplicar los procedimientos administrativos, disciplinarios y resarcitorios e imponer en su caso las sanciones que correspondan en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos

del Estado y Municipios, tuvo a su cargo un procedimiento iniciado en contra de los CC. Héctor Guadarrama Silva y Bertín Linares Izquierdo, al emitir la resolución correspondiente, ésta fue impugnada por los servidores públicos mencionados, a través del Juicio Administrativo 295/2005, resolviendo la Cuarta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de manera desfavorable para la Contraloría Interna, sin embargo no es el hecho de que haya resuelto de manera desfavorable lo que afecta al Órgano de Control Interno sino, la manera como resolvió, por ello para un mejor entendimiento del caso que aquí se expone, transcribimos textualmente algunas partes importantes de la resolución emitida por la Cuarta Sala Regional:



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

EXPEDIENTE NUM: 295/2005
 ACUMULADOS
 JUICIO ADMINISTRATIVO.

**HECTOR GUADARRAMA SILVA Y
 BERTIN LINARES IZQUIERDO.**

VS

**CONTRALOR INTERNO DE LA
 SECRETARIA GENERAL DE
 GOBIERNO DEL ESTADO DE
 MEXICO.**

Ecatepec de Morelos, México, a veintiocho de abril del año dos mil cinco.-----
 Vistos para resolver en definitiva los autos del expediente citado al rubro; y.-

RESULTANDO

1.- Mediante escritos presentados en fecha catorce de marzo del año dos mil cinco, ante la Cuarta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, por **HECTOR GUADARRAMA SILVA y BERTIN LINARES IZQUIERDO POR SU PROPIO DERECHO** interponen demanda en contra del **CONTRALOR INTERNO DE LA SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO**, señalando como acto impugnado: La resolución del tres de febrero del año dos mil cinco emitida por el Contralor Interno de la Secretaria General de Gobierno del Estado de México. -----

2.- Que por acuerdo de fecha quince de marzo del dos mil cinco, se admiten las demandas de referencia, ordenándose emplazar a la autoridad demandada para el efecto de que produzca su contestación en los términos de Ley, quedando debidamente notificada el diecisiete de marzo del mismo año, así mismo se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas por la parte actora en términos del artículo 245 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.-----

competencia, misma que se materializó en todo momento a través de los documentos que se hicieron llegar al impetrante, entre ellos el oficio de comisión número SGG/CI/SCIE/02258/2004, las correspondientes actas administrativas de supervisión y de declaración, así como el respectivo oficio de comisión que se le allegó para que acudiera a desahogar su garantía de audiencia en la que tuvo el derecho a ofrecer pruebas de su parte y exponer sus alegatos correspondientes, destacándose que en ningún momento como consta de la resolución misma en el considerando III, se dejó de valorar una a una las pruebas documentales que ofreció como medio de defensa, por lo que resulta obvio que no representada nunca se alejó de el cumplimiento a las garantías individuales que consagran los artículos 14 y 16 Constitucionales a favor del impetrante y menos se alejó del cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 1.8 del Código Administrativo ni del artículo 129 y 137 del Código de Procedimientos del Estado de México, pues los actos de autoridad de mi representada siempre fueron fundados y motivados en estricto apego a derecho, por lo que resulta inatendible la pretensión del recurrente para obtener la invalidez de la resolución de fecha tres de febrero del año dos mil cinco, emitida por la autoridad a la que represento; ya que más bien, debe confirmarse dicha resolución en atención a que ésta se encuentra debidamente estructurada en sus requisitos de fondo y forma, con las consabidas características que la misma debe tener como son claridad, precisión, congruencia y exhaustividad. Por lo que una vez analizadas las constancias que obran en autos y valoradas las pruebas aportadas por las partes, este Sala considera procedente declarar la invalidez del acto impugnado tomando en consideración lo referido por los actores al haber esgrimido: (lo transcribió).

Del análisis del oficio número CI/431/2003 de fecha veinticinco de febrero del año dos mil tres consistente en la Orden de Auditoría solicitada por parte del Contralor Interno del Instituto de Salud dirigida al Director del Hospital de Diagnóstico Especializado “José María Morelos y Pavón”, se deduce que con las mismas la autoridad demandada, viola en perjuicio del hoy actor el principio de motivación consagrado por el artículo 16 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que indica: (lo



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

(transcribió). Bajo estas condiciones, el acto de molestia dirigido a la parte actora fue violatorio del numeral transcrito con antelación, ya que la propia autoridad debe expresar las disposiciones legales aplicables el caso concreto, así como las circunstancias, motivos y razonamientos que tomó en cuenta para llegar a la resolución impugnada, con el fin de lograr adecuación entre los motivos y fundamentos invocados siendo que de la simple lectura del oficio número CI/431/2003 de fecha veinticinco de febrero del año dos mil tres consistente en la Orden de Auditoría solicitada por parte del Contralor Interno del Instituto de Salud dirigida al Director del Hospital de Diagnóstico Especializado "José María Morelos y Pavón" consultable a foja ciento cinco del expediente que se resuelve que hace prueba plena en términos del artículo 100 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; se aprecia con claridad la falta de motivación por parte de la autoridad demandada al haber omitido señalar el objeto y alcance que tendría la auditoría contenida en el oficio número CI/431/2003 de fecha veinticinco de febrero del año dos mil tres al haber señalado textualmente: (lo transcribió), sin que de dicho documento se desprenda que la autoridad hubiese señalado los documentos y papeles que se iban a inspeccionar, el período que comprendería esta, y más a aún no mencionó que Servidores Públicos serían sujetos a la Auditoría en cuanto a cargo, nombre, horario, departamento, siendo que no señaló las circunstancias generales o especiales o causas inmediata que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto. Lo anterior en virtud de que como consecuencia de la auditoría de referencia la autoridad demandada emitió la resolución de fecha veintisiete de noviembre del dos mil tres mediante la cual impuso a los ahora quejosos la sanción consistente en AMONESTACIÓN, lo cual nos conlleva a establecer que la autoridad demandada omitió motivar correctamente el acto impugnado al no haber señalado el objeto y alcance que tendría la auditoría contenida en el oficio número CI/431/2003 de fecha veinticinco de febrero del año dos mil tres, de conformidad a lo establecido en el artículo 129 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México que señala: (lo transcribió). En consecuencia resulta procedente declarar la invalidez de los

En mérito de lo expuesto y fundado; se: -----

RESUELVE

PRIMERO.- Se declara la invalidez de la resolución del tres de febrero del año dos mil cinco emitida por el Contralor Interno de la Secretaria General de Gobierno del Estado de México.-----

SEGUNDO.- **SE CONDENA A LA AUTORIDAD DEMANDADA DEJAR SIN EFECTOS LA RESOLUCIÓN DEL TRES DE FEBRERO DEL AÑO DOS MIL CINCO, DEBIENDO PAGAR LOS HABERES QUE DEJO DE PERCIBIR EL ACTOR HECTOR GUADARRAMA SILVA CONSISTENTES EN QUINCE DIAS DE SALARIO Y AL ACTOR BERTIN LINARES IZQUIERDO LOS HABERES QUE DEJO DE PERCIBIR DESDE EL MOMENTO EN QUE FUE REMOVIDO DE SU CARGO HASTA QUE SEA REINSTALADO, ASI COMO BORRAR DEL EXPEDIENTE PERSONAL DE LOS ACTORES LA SANCIÓN IMPUESTA.** En un término no mayor de tres días hábiles siguientes a aquél en que cause ejecutoria la presente resolución, con el apercibimiento de que en caso contrario se aplicará lo establecido por el artículo 280 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.-----

TERCERO.- Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a la autoridad demandada.-----

Así lo resolvió y firma el M. EN D. FRANCISCO RODRÍGUEZ MONTIEL, Magistrado de la Cuarta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, con residencia en Ecatepec de Morelos, ante la presencia del LICENCIADO ALEJANDRO MOLINA SANCHEZ, Secretario de Acuerdos que da

MAGISTRADO SECRETARIO DE ACUERDOS



M. EN D. FRANCISCO RODRIGUEZ MONTIEL LIC. ALEJANDRO MOLINA SANCHEZ
CUARTA SALA REGIONAL

Visto lo anterior podemos apreciar que el Magistrado de la Cuarta Sala Regional valora y entra al estudio de un documento que no fue emitido por la Contraloría Interna, estamos refiriéndonos al oficio número CI/431/2003 de fecha veinticinco de febrero del año dos mil tres consistente en la orden de Auditoría solicitada por parte del Contralor Interno del Instituto de Salud, documento del que sostiene viola el principio de motivación consagrado por el artículo 16 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, agregando que como consecuencia de la auditoría de referencia, la autoridad demandada emitió la resolución de fecha veintisiete de noviembre del año dos mil tres, por lo que en conclusión fue dable para la autoridad declarar la invalidez de la resolución de fecha tres de febrero del año dos mil cinco. Lo que llama la atención de este razonamiento es que lo basa en documentos diversos a los emitidos por la Contraloría Interna, esto es, el oficio número CI/431/2003 y la resolución de fecha veintisiete de noviembre del año dos mil tres, expresando que mediante esta se impuso a los actores la sanción de amonestación, cuando de los autos del expediente original se desprende que la resolución que emitió el Órgano de Control Interno fue de fecha tres de febrero del año dos mil cinco, con la que se inhabilitó por el término de un año al C. Bertín Linares Izquierdo y se impuso la suspensión por el término de quince días al C. Héctor Guadarrama Silva. Como vemos apoyándose en documentos totalmente ajenos al expediente número SGG/CI/SCIE/A/009/2004, la Cuarta Sala Regional declara la invalidez de la resolución emitida por la Contraloría Interna. Ante esta situación, la Contraloría Interna interpuso el recurso de revisión en contra de la resolución emitida por la Cuarta Sala Regional, argumentando las cuestiones ajenas en que se basó el Magistrado para emitir la sentencia, sin embargo tristemente este medio de impugnación no sirvió de nada, pues la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo resolvió así el recurso de revisión:



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Tlalnepantla de Baz, México a primero de septiembre del año
dos mil cinco. -----

VISTO para resolver el Recurso de Revisión número
1069/2005, interpuesto por Aristeo Rivera Mora en su carácter
de autorizado por el Contralor Interno de la Secretaría General
de Gobierno del Estado de México, en contra de la sentencia
de fecha veintiocho de abril del año dos mil cinco, dictada por
el Magistrado de la Cuarta Sala Regional del Tribunal de lo
Contencioso Administrativo del Estado, en el expediente de
juicio contencioso administrativo **295/05 y 296/05 acumulados**;
y -----

RESULTANDO

1.- Por escritos presentados en la oficialía de partes de la
Cuarta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso
Administrativo del Estado de México, el día catorce de marzo
del año dos mil cinco, por HECTOR GUADARRAMA SILVA y
BERTION LINAREZ IZQUIERDO, se interpuso demanda
administrativa en contra del Contralor Interno de la Secretaría
General de Gobierno del Estado de México, reclamando la
invalidez de la resolución de fecha tres de febrero del año dos
mil cinco, mediante la cual se le impuso a BERTIN LINARES
IZQUIERDO la inhabilitación por un año para desempeñar

empleos, cargos o comisiones en el servicio público, y a HECTOR GUADARRAMA SILVA la suspensión del empleo, cargo o comisión que desempeña en la administración pública.-

2. Substanciándose el juicio en todas sus partes, el Magistrado de la Cuarta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de esta Entidad Federativa, mediante sentencia de fecha veintiocho de abril del año dos mil cinco, determinó: declarar la invalidez de la resolución de fecha tres de febrero del año dos mil cinco, dictada por el Contralor Interno de la Secretaría General de Gobierno del Estado de México; ordenar a dicha autoridad a pagar a Héctor Guadarrama Silva los haberes que dejó de percibir con motivo de la suspensión de quince días que le fue impuesta; así mismo pagar a Bertin Linares Izquierdo los haberes que dejó de percibir con motivo del acto impugnado, y borrar del expediente personal de los actores la sanciones impuestas a los mismos, lo anterior en razón de las consideraciones vertidas en la sentencia en comento. -----

3.- Mediante escrito presentado ante la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Entidad, el día dieciséis de mayo del año dos mil cinco, por Aristeo Rivera Mora en su carácter de autorizado por el Contralor Interno de la Secretaría General de Gobierno del



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Estado de México, se interpuso Recurso de Revisión en contra de la sentencia antes citada, haciendo valer los agravios expuestos en el escrito que obra en las primeras treinta fojas del expediente en que se actúa.-----

4.- Por acuerdo de fecha diecisiete de mayo del año dos mil cinco, el Presidente de la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, admitió a trámite el Recurso de Revisión promovido, asignando como Magistrado ponente al Licenciado **FERNANDO G. HERNANDEZ CAMPUZANO**; y -----

CONSIDERANDO

I.- La Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de esta Entidad Federativa, es competente para tramitar y resolver el presente asunto, en términos de los artículos 221 fracción II, 285 fracción IV, 286 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos de la propia Entidad y 13 del Reglamento Interior de este Órgano Jurisdiccional. -----

II. Este Tribunal de Alzada, se ciñe al estudio del concepto de agravio, contenido en el escrito que obra en las primeras treinta fojas del expediente en que se actúa, respecto de que se

señala que, el A quo violó lo dispuesto por los numerales 22 y 273 fracciones II, II y IV del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, ya que éste fue incongruente al dictar la sentencia recurrida, pues es inatendible y erróneo que dicho juzgador haya decretado la invalidez de la resolución impugnada en primera instancia, en razón de argumentos relacionados a un asunto diverso, pues hizo alusión a un oficio de número CI/431/2003, y de una resolución de fecha veintisiete de noviembre del año dos mil tres, por lo que el Magistrado citado, al dictar la sentencia recurrida no actuó conforme a derecho. En razón de lo anterior el hoy recurrente arguye que, el Magistrado multicitado no realizó un examen exhaustivo del acto impugnado. -----

Esta Instancia de Justicia Administrativa, considera parcialmente atendible pero inoperante, el concepto de agravio señalado anteriormente, ya que del estudio del cúmulo de actuaciones que, integran el expediente de juicio de origen, siempre realizado en atención a lo dispuesto por los numerales 92 y 95 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y por ende con sujeción a las reglas de la lógica y la sana crítica, se advierte que tal y como lo señala el hoy recurrente, el A quo al dictar la sentencia de fecha veintiocho de abril del año dos mil cinco, violó lo dispuesto por el numeral 22 y 273 fracciones II y III del Código de



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Procedimientos Administrativos del Estado de México, lo anterior en razón de que dicho Magistrado de manera errónea, estudió cuestiones ajenas a la materia de la litis en el presente asunto; al haber hecho mención de un oficio de número CI/431/2003, y de una resolución de fecha veintisiete de noviembre del año dos mil tres, cuando la litis se circunscribió a determinar sobre la validez o invalidez de la resolución de fecha tres de febrero del año dos mil cinco, relativa al expediente de auditoría de número SGG/CI/SCIE/A/009/2004 y SGG/CI/SCIE/Q/061/2004, dictada por el Contralor Interno de la Secretaría General de Gobierno del Estado de México, **sin embargo** es preciso indicar que lo anterior no trasciende al sentido de la sentencia recurrida, ya que el Juzgador natural en la sentencia recurrida, **declaró** de manera precisa y en atención a la fijación de los puntos controvertidos, **la invalidez** de la resolución de fecha tres de febrero del año dos mil cinco y **condenó** a la autoridad demandada en relación a las cuestiones debatidas en el presente asunto, por tanto y de lo anterior no es procedente revocar la sentencia recurrida. -----

III. Ahora bien, este Tribunal de Alzada, se circunscribe al estudio del concepto de agravio, contenido en el escrito que obra en las primeras treinta fojas del expediente en que se actúa, respecto de que se señala que, la autoridad demandada realizó una descripción lógica y jurídica del porque llegó a la

conclusión de determinar la responsabilidad en que incurrieron los actores del juicio natural; esto es, resulta ilógico y arbitrario que se haya señalado que la autoridad demandada transgredió en perjuicio de los actores del juicio de origen, lo dispuesto por el artículo 16 de la Carta Magna, ya que contrario a lo referido por el de A quo, en el acto de autoridad impugnado se expresaron los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación. Así mismo, refiere la autoridad recurrente que, el Juzgador citado no tomó en cuenta las cuestiones planteadas por el Órgano de Control antes citado, por lo que la sentencia recurrida es incongruente. La autoridad demandada si fundó y motivó el acto materia de la litis en el presente asunto analizando las circunstancias que establece el artículo 137 del Código adjetivo en materia Administrativa para el Estado de México, cuestión que se corrobora de la simple lectura del acto multicitado. Así pues, es erróneo el criterio del Magistrado antes mencionado, ya que en el acto impugnado si se expresaron los parámetros para determinar la gravedad del infracción en que incurrieron los actores del juicio de origen, con base a lo anterior resulta inatendible que se declare la invalidez del acto multicitado en atención a los razonamientos vertidos por el A quo en la sentencia multicitada. Por lo que evidentemente se transgredieron en perjuicio de la autoridad demandada el artículo 273 fracciones II, III, y IV, del Código de Procedimientos Administrativos. Así mismo, indica el hoy



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

recurrente que, la responsabilidad administrativa disciplinaria se constituye por la serie de actos u omisiones por parte de los servidores públicos, que implican las obligaciones administrativas de éstos en ejercicio de sus funciones, y la sanción administrativa, es el castigo que el Estado impone a los servidores públicos por incumplimiento de sus deberes y obligaciones, resultado que cualquier falta o irregularidad que cometa el servidor público lo hace responsable administrativamente, por tanto y de lo anterior, se debe decretar la validez del acto impugnado en primera instancia. ---

Este Cuerpo Colegiado, considera inoperante el concepto de agravio sintetizado en líneas anteriores, ya que del estudio del conjunto de actuaciones que integran el expediente de juicio natural, siempre realizado en atención a lo dispuesto por los numerales 92 y 95 del Código de Procedimientos Administrativos del Estados Unidos, se advierte que contrario a lo referido por el hoy recurrente, el Magistrado de Origen actuó apegado a derecho al dictar la sentencia de fecha veintiocho de abril del año dos mil cinco, pues tal y como lo refirió dicho juzgador, la autoridad demandada al emitir la resolución de fecha tres de febrero del año dos mil cinco, violó lo dispuesto por el numeral 137 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en relación con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, lo anterior en razón de que dicha autoridad no **razonó pormenorizadamente** todas las circunstancias que contempla en numeral 137 del ordenamiento legal citado anteriormente, es decir, no señaló de manera precisa como la gravedad de la conducta atribuida a los actores del juicio natural, causó ánimo en la misma para imponer a éstos, respectivamente, las sanciones consistentes en inhabilitación por un término de un año para desempeñarse en la administración pública y suspensión por el término de quince días, violación formal la anterior que vulnera arbitrariamente la esfera jurídica de los actores del juicio natural, siendo que es de aclararse que el razonamiento específico de dicha circunstancia, tiene como finalidad que las autoridades administrativas no impongan a los gobernados sanciones excesivas; a más de lo anterior, es preciso señalar que, si bien la autoridad demandada en el acto administrativo citado señaló que, los actores del juicio natural no causaron daño o perjuicio económico con su actuar en el servicio público, lo cierto es que con dicho razonamiento no se cumple cabalmente con lo dispuesto por la fracción V del artículo 137 del Código Adjetivo en Materias Administrativa para el Estado de México, habida cuenta que no indicó como dicha circunstancia influyó en el ánimo de la autoridad para imponer a los actores del juicio de origen, las sanciones antes descritas; por tanto y de lo anterior se colige que, el Magistrado Regional antes citado, de manera



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

atinada decretó la invalidez de la resolución de fecha tres de febrero del año dos mil cinco, lo anterior a la luz de lo dispuesto por los numerales 1.8 fracción VII y 1.11 fracción II, del Código Administrativo de Estado de México. -----

IV. Ahora bien, y respecto de los conceptos de agravio, vertidos en el escrito que obra en las primeras treinta fojas del expediente en que se actúa, en relación a que se señala en los mismos que, la autoridad demandada es competente para emitir el acto materia de la litis en el presente asunto y que se respetó el derecho a los actores a desahogar su garantía de audiencia; este Tribunal de Alzada considera insuficientes dichos agravios, **pues es de aclararse que las cuestiones referentes a** la competencia de la autoridad demandada para emitir el acto impugnado en primera instancia; y las relacionadas al desahogo de audiencia que precedió al acto materia de la litis en el presente asunto, **no fueron analizadas por el A quo** y por ende tampoco fueron el motivo por el cual finalmente dicho juzgador decretó la invalidez del acto multicitado, por lo que de estudiarse dichas cuestiones ajenas a la litis, se supliría la deficiencia de la queja en favor de la autoridad administrativa, cuando es de explorado derecho que dicha figura jurídica únicamente puede ser aplica en beneficio de los intereses de los particulares. Atingente a lo anterior, es

dable indicar que los agravios en estudio, no han sido suficientes para revocar o modificar la sentencia recurrida. ----

En mérito de lo expuesto y fundado, se: -----

RESUELVE

PRIMERO.- Se confirma la sentencia de fecha veintiocho de abril del año dos mil cinco, emitida por el Magistrado de la Cuarta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en el expediente de juicio administrativo 295/05 y 296/05 acumulados, lo anterior en razón de las consideraciones de hecho y de derecho vertidas en la presente sentencia. -----

SEGUNDO.- Notifíquese personalmente a la parte actora en el juicio principal, y por oficio a la autoridad demandada, así como al Magistrado de la Cuarta Sala Regional del propio Órgano de Justicia. -----

Así lo resolvió la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en sesión celebrada el día primero de septiembre del año dos mil cinco, por unanimidad de votos de los MAGISTRADOS LICENCIADOS JORGE LIMÓN GALVÁN,



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

FERNANDO G. HERNÁNDEZ CAMPUZANO y ARMANDO GARDUÑO PEREZ, siendo ponente el Magistrado citado en segundo término; quienes firman ante el Ciudadano Secretario General de Acuerdos de la Segunda Sección, que da fe. -----

EL PRESIDENTE DE LA SEGUNDA
SECCION DE LA SALA SUPERIOR.

LIC. JORGE LIMON GALVAN.

EL MAGISTRADO DE LA
SEGUNDA SECCION DE LA
SALA SUPERIOR.

LIC. FERNANDO G.

HERNANDEZ CAMPUZANO

EL MAGISTRADO DE LA
SEGUNDA SECCION DE LA
SALA SUPERIOR.

LIC. ARMANDO GARDUÑO

PEREZ

EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
DE LA SEGUNDA SECCION DE LA SALA
SUPERIOR.

LIC. JOSE ANDRES MARQUEZ GONZALEZ.

SSN/JACM.

Básicamente la parte de la sentencia que resulta medular para el Órgano de Control Interno es la que se señala en el considerando II: “...sin embargo es preciso indicar que lo anterior no trasciende al sentido de la sentencia recurrida, ya que el Juzgador natural en la sentencia recurrida, declaró de manera precisa y en atención a la fijación de los puntos controvertidos, la invalidez de la resolución de fecha tres de febrero del año dos mil cinco y condenó a la autoridad demandada en relación a las cuestiones debatidas en el presente asunto, por tanto y de lo anterior no es procedente revocar la sentencia recurrida.”

Vemos que no es trascendente para la Segunda Sección del Tribunal de lo Contencioso Administrativo el hecho de que un magistrado resolviera un juicio administrativo basándose en documentos totalmente ajenos al expediente, y declarara la invalidez del acto administrativo. Creemos que no tiene sentido tomar en consideración unos documentos que no se relacionan con la litis planteada, declarar la invalidez apoyándose en dicha documentación y que el Tribunal de Alzada confirme la sentencia que tuvo sustento en dicha documentación, toda vez que el Magistrado de la Cuarta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo entró al estudio del oficio número CI/431/2003 de fecha veinticinco de febrero del año dos mil tres y que el mismo era violatorio del artículo 16 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asimismo de la resolución de fecha veintisiete de noviembre de dos mil tres, actos que no emanaron de la Contraloría Interna.

Como vemos estas resoluciones no resultaron favorables a las actuaciones de la Contraloría Interna, digámoslo así, el trabajo, tiempo y recursos invertidos en la auditoria, fue totalmente en vano, pues la determinación de la Segunda Sección fue reintegrar los haberes

que dejaron de percibir los CC. Héctor Guadarrama Silva y Bertín Linares Izquierdo y además reinstalar al segundo de los servidores públicos a su lugar de trabajo. Lo que resta decir es que este caso no es aislado, toda vez que en muchas ocasiones el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha emitido resoluciones parecidas, lo que ha alentado a los servidores públicos a seguir impugnando las resoluciones emitidas por la Contraloría Interna y el resultado es que servidores públicos que gustan de infringir las leyes que son aplicables al tipo de empleo que desempeñan, sigan ocupando un lugar dentro del Gobierno del Estado de México y percibiendo un sueldo que es cubierto gracias a los impuestos que se recaudan de muchos ciudadanos que sólo esperan un buen trato cuando se ven en la necesidad de acudir a alguna secretaría de Gobierno.

3.3 NECESIDAD DE DICHA CREACIÓN

Creemos que lo que hay que resaltar en este punto es el hecho de que el servicio público que brinda el Gobierno del Estado de México, debe ser óptimo, sobre todo cuando existe trato entre los servidores públicos y los ciudadanos. Al fin y al cabo la remuneración económica que aquellos perciben, es gracias a los impuestos que pagan los propios ciudadanos. Pero ¿qué pasa cuando el servicio que brindan los agentes de tránsito, custodios, defensores de oficio, entre otros, no está a la altura de las normas aplicables, y por el contrario se ve el servicio como el medio para recibir contraprestaciones distintas a las previstas legalmente? O ¿a qué persona le agrada que injustificadamente un policía de tránsito detenga la marcha de su vehículo? Las respuestas son obvias. Pues bien toda esta problemática podría disminuirse considerablemente si se eliminaran a estos malos elementos del servicio público. Cabe mencionar que, como un 30% de los procedimientos

administrativos se pierden en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ésta pérdida es considerable, pero no sólo para la Contraloría Interna, aquí pierden también los ciudadanos, pues no se trata tan sólo de perder un asunto sino también el Gobierno del Estado pierde credibilidad y confianza, en virtud de que la ciudadanía ya no cree fácilmente en sus autoridades y llega a la conclusión que además de cuidarse de los amantes de lo ajeno tiene que hacerlo de los que ostentan un cargo público. Creemos que esta situación tiene que quedar en el pasado, no tiene porque seguir ocurriendo, pues si la conducta irregular por parte de un servidor público es evidente y está respaldada por pruebas, y además se encuentra como violatoria de alguna norma, no debe haber obstáculo que impida que se aplique una sanción ejemplar que disuada al servidor público de seguir en esa misma línea. Empero las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo han representado enormes obstáculos que no han sido fáciles de superar. Lo que resta decir es que si los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo continúan emitiendo fallos a favor de los servidores públicos, cuando la responsabilidad administrativa se ha acreditado a través del procedimiento administrativo la pesada carga la seguiremos llevando todos.

3.4 OPINIÓN PERSONAL

Después de que se ha planteado el problema, se ha expuesto el caso concreto, y se ha hecho ver la necesidad de la creación de un medio de defensa a favor de la Contraloría Interna, nuestra opinión indudablemente está inclinada hacia la valiosa labor que desempeña el Órgano de Control Interno, pues gracias a su existencia se ha logrado poner en su lugar a servidores públicos corruptos, que lejos de desempeñarse en apego a la Ley de

Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y otras normatividades, obran de acuerdo a sus intereses personales y pasan por alto que están para servir a la ciudadanía y no para servirse de ella. Tristemente podemos decir que la actividad de la Contraloría Interna se ve truncada al emitirse sentencias que protegen a esos servidores públicos, por ello el énfasis que ponemos en que se cree un medio de defensa a favor de la autoridad, en este caso la Contraloría Interna, para poder combatir las sentencias que emita el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, quizá estemos hablando de un Tribunal Supremo en materia administrativa, integrado por magistrados imparciales, expertos en derecho administrativo y que estén a favor del derecho y la justicia y que deseen que la Administración Pública Estatal esté compuesta de servidores públicos capaces de observar los lineamientos correspondientes. No se trata de números, de cuántos procedimientos administrativos se pierdan, no, sino, que lo que está de por medio es la integridad de un sector muy delicado: el gobierno estatal por un lado, y por otro la misma ciudadanía, ya que ésta al ser objeto de actos de corrupción por parte de quienes debería velar por el fiel cumplimiento de las leyes, terminan idealizando al Gobierno de su Estado, como un ente incapaz de conducirse por las leyes creadas por él mismo, y no se trata de eso, sino de que el Gobierno refleje una buena imagen hacia los gobernados, sin embargo para ello es menester dar buenos motivos a la ciudadanía para creer que sí es capaz de respetar sus propias leyes y hacerlas respetar, pues sólo con hechos se probará que el Gobierno está trabajando a favor de los intereses de los gobernados. Ahora bien, el hecho de que ciertos servidores públicos no ganen mas que lo indispensable, no justifica la solicitud de dádivas a los ciudadanos, pues aunque el ser servidor público no es en todos los casos una vocación, sí representa un compromiso ante la sociedad de conducirse rectamente

y no lo olvidemos el servidor público está para servir a la ciudadanía y no para servirse de ella.

Por otro lado, es importante resaltar que el Órgano de Control es una dependencia que está al servicio de la ciudadanía, incluso en días festivos y época vacacional, y que entre sus funciones está atender y tramitar las quejas y denuncias que se interpongan en contra de los servidores públicos de la dependencia a la que pertenezcan, en atención a dichas funciones cabe mencionar que, son mayoritarias las quejas en las que se denuncian a agentes de tránsito o policías estatales por la solicitud de pagos o gratificaciones distintos a los previstos legalmente, o también está el caso de los policías llamados voladores, es decir, servidores públicos que no se presentan a trabajar, pero que sin embargo firman la lista de asistencia, y reciben quincenalmente su pago, del cual la mitad pasa a manos de los Jefes de Servicio que se encuentran a cargo de un agrupamiento. El ciudadano que acude a cualquiera de las Subcontralorías del Estado de México, a fin de interponer una denuncia, lo hace porque está inconforme con el trato que ha recibido por parte de un servidor público y porque desea que sean eliminadas las irregularidades de que fue objeto, ¿cómo reaccionaría si supiera que el servidor público que fue sancionado por el Órgano de Control, ahora felizmente goza de regresar a su trabajo nuevamente, y encima de todo se le pagan los haberes que dejó de percibir todo el tiempo que duró el procedimiento y proceso administrativo, simple y sencillamente porque así lo determinó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo?. Conocemos la respuesta.

En nuestra opinión creemos que las autoridades del gobierno estatal se encuentran muy desacreditadas, claro no tratamos de decir que establecer un medio de impugnación en contra de la resolución del recurso de revisión sea la panacea que necesitan las autoridades administrativas, para hacer cumplir las leyes y sancionar a quien las infrinja, no, sin

embargo creemos que los índices de corrupción disminuirían, y se estaría poniendo un castigo ejemplar a los infractores, y de algún modo se lograría disuadir a quienes pretendan pasar por alto los diversos ordenamientos aplicables, y lo que es más la ciudadanía vería que realmente se da un seguimiento eficaz a sus quejas y que sí se sanciona a los servidores públicos que han incurrido en alguna responsabilidad administrativa, lo que generaría una mayor credibilidad hacia las autoridades, y disminuiría la incertidumbre respecto a si se denuncia o no cierta conducta, de ahí que consideremos muy necesario establecer un medio de impugnación en contra de la resolución del recurso de revisión que sea favorable a la autoridad administrativa.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El empleo, cargo o comisión que desempeñan los servidores públicos es indispensable para la vida de las personas que integran el país o el Estado, porque sin él la vida en armonía no sería posible, por ejemplo el tránsito vehicular sería un caos sin los agentes de tránsito; la ciudadanía necesita realizar varios trámites que, sin la intervención de los servidores públicos, no sería posible llevar a cabo, como el registrar a un recién nacido.

SEGUNDA.- Uno de los motivos por los cuales los servidores públicos infringen los ordenamientos aplicables, como el solicitar y recibir dádivas, es en muchos de los casos por no percibir un sueldo que cubra todas sus necesidades, sin embargo el sueldo percibido no debe ser el factor determinante para desempeñar su empleo con eficiencia, en virtud de que el servidor público sabe que tiene ante sí una gran responsabilidad para con la sociedad, por tal motivo su empleo debería ser siempre ejercido con apego a la normatividad.

TERCERA.- En atención a las quejas y denuncias presentadas por ciudadanos molestos en contra de la conducta irregular de diversos servidores públicos, es como la Contraloría Interna implementa supervisiones y ordena se hagan las investigaciones necesarias que permitan allegarse de elementos de prueba y así acreditar la conducta denunciada; lo que demuestra que el Órgano de Control Interno, actúa a la altura de las facultades que la propia Ley de confiere para beneficio de la propia ciudadanía.

CUARTA.- El servicio que brinda la Contraloría Interna de la Secretaría General de Gobierno es útil, toda vez que a través de su intervención, se han detectado conductas

irregulares y se ha sancionado a servidores públicos infractores y de este modo se ofrecen resultados a la ciudadanía que demanda a un servidor público eficiente.

QUINTA.- Los recursos administrativos, resultan ser medios de defensa apropiados con los que cuentan tanto los particulares como la propia autoridad administrativa, ya que si algún acto administrativo perjudica sus intereses y más aún viola alguna normatividad, con justa razón la parte afectada puede hacer uso de aquellos recursos legales para defender sus derechos, o en su caso para hacer que una autoridad superior estudie el caso y emita una sentencia apegada a derecho.

SEXTA.- Los medios de defensa han sido creados para proteger los intereses de particulares que han sido afectados en su esfera jurídica, lamentablemente servidores públicos a través del tiempo, que se han visto afectados en lo que tiene que ver con su forma de allegarse de dádivas, han aprendido a usar los diferentes recursos legales a su favor, pero en detrimento de los legítimos intereses de una ciudadanía que cada vez cree menos en las autoridades que la gobiernan.

SÉPTIMA.- La creación de un medio de defensa a favor de la autoridad administrativa que sirva para combatir la resolución del recurso de revisión, resultaría ser benéfico a la colectividad, no a la Contraloría Interna, pues no es cuestión de números, de cuantos recursos de revisión de ganen y cuántos de pierdan, no, más bien la cuestión es que Órganos como la Contraloría Interna han sido creados con el fin inmediato de producir un claro beneficio a la sociedad, por eso en pro de ese beneficio es que es necesaria la creación

del medio de defensa que permita que el caso pase a una autoridad superior que determine si la sanción impuesta al servidor público infractor es apegada a derecho.

OCTAVA.- El establecer un medio de defensa que sirva para impugnar la resolución del recurso de revisión, contribuiría a eliminar de la administración pública a aquellos servidores públicos que no les interesa ser observantes de la ley y entonces dar paso a aquellos individuos que tengan vocación para ser servidores públicos, con lo que se garantizaría a la sociedad un trato digno y sobre todo apegado a las diferentes leyes, así el particular no dudaría en acudir a las autoridades cuando le sobreviniera algún problema, pues habría confianza en dichas autoridades y seguridad de que si un servidor público se ha conducido contrariamente al Código de Conducta, este será sancionado conforme a derecho.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, Ed. Porrúa, México, 1999.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo*, 3ª. ed., Ed. Porrúa, México, 2001.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso*, 16ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002.
- CASTILLO VELASCO, José María del, *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*, Ed. Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios, México.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, 5ª. ed., Ed. Porrúa, México, 2002,
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*. 2ª. ed., Ed. Limusa, México, 2000.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 38ª. ed., Ed. Porrúa, México, 2002.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Procedimiento Administrativo Federal*, 3ª. ed., Ed. UNAM, 1997.
- MARGÁIN MANATOU, Emilio, *El recurso administrativo en México*, 5ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1999.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo 1er y 2do. Curso*, 4a. ed., Ed. Oxford, México, 2000.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997.
- PÉREZ DE LEÓN, E. Enrique, *Notas de Derecho Constitucional Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1994.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 2ª. ed., Ed. Porrúa, México, 2002.
- SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., *Los medios de impugnación en materia administrativa. Recursos administrativos y Juicio de nulidad y Amparo*, Ed. Porrúa, México 1997.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, 22ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

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

Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México.

Código Administrativo del Estado de México.

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría.

OTRAS FUENTES

DE PINA Rafael y DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 25ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo P-Z, 11ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. *Diccionario de Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 2003

Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Tomo IX, 12da.ed., Ed. Reader's Digest México, 1980.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Diccionario Jurídico*, Volumen 3, Ed. Harla, México, 1996.