



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

LA CREACIÓN DE UN MANUAL ADMINISTRATIVO  
EN LAS CONTRALORIAS INTERNAS DE LOS  
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS  
MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MÉXICO, SOBRE  
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
DISCIPLINARIO Y LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

## T E S I S

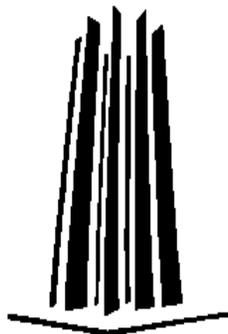
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

DAVID ISRAEL SHIROMA RETANA

ASESOR:

MTRA. JANETTE MENDOZA GÁNDARA



MÉXICO, ARAGÓN



ENERO 2009

FES Aragón



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**A DIOS:**

GRACIAS SEÑOR POR LA VIDA, POR LLENARME DE BENDICIONES, POR PERMITIRME COMPARTIR MIS ALEGRÍAS Y TRISTEZAS CON MI FAMILIA, AMISTADES, SERES QUERIDOS Y POR LA OPORTUNIDAD DE VER CULMINADO ESTE ANHELO.

**CON TODO MI AMOR A MIS PADRES:**

JORGE SHIROMA Y MARGARITA RETANA, GRACIAS POR SER LA GUÍA EN MI VIDA, GRACIAS POR SU SABIDURÍA, GRACIAS POR SU AMOR, GRACIAS POR ESTAR SIEMPRE Y EN CADA MOMENTO DE MI VIDA JUNTO A MÍ.

“GRACIAS POR SER MIS PADRES”

**CON CARIÑO A MIS HERMANOS:**

JORGE ARIEL, PALOMA LIZHET, ARTURO IVAN, JESÚS GUILLERMO Y MIGUEL ÁNGEL, POR SU COMPRENSIÓN Y APOYO INCONDICIONAL, USTEDES SON PARTE ESENCIAL EN MI VIDA Y EN MI VIDA TIENEN UN LUGAR MUY ESPECIAL.

**A MIS AMADOS BEBES:**

LEONARDO, SOFÍA Y REGINA, GRACIAS PORQUE SON LOS ÁNGELES QUE LE DAN ALEGRÍA A MI VIDA.

**A LA LIC. MARÍA LUISA RUFINO SOLANO:**

GRACIAS POR TU APOYO CUANDO MÁS LO NECESITE, GRACIAS POR CREER EN MI, GRACIAS POR SER UN EJEMPLO DE DEDICACIÓN, ESFUERZO Y COMPROMISO, GRACIAS POR HABERTE CONOCIDO. HAS SIDO DE LAS MAYORES BENDICIONES QUE DIOS ME DIO.

**CON MI MÁS PROFUNDA GRATITUD A LA MAESTRA JANETTE Y. MENDOZA GÁNDARA:** POR REPRESENTAR EL CUMPLIMIENTO DE UN IDEAL, GRACIAS POR SU ASESORÍA Y VALIOSA COLABORACIÓN PARA LA CULMINACIÓN DE ESTE TRABAJO, SU EJEMPLO DE PROFESIONALISMO CONSTITUIRÁ SIEMPRE UNA GUÍA.

“GRACIAS MAESTRA”

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL:**

GRACIAS POR PERMITIRME SER PARTE DE ELLA, LUCHARE SIEMPRE POR NO DEFRAUDARLA, HONRARLE Y ENALTECER EL NOMBRE DE NUESTRA MÁXIMA CASA DE ESTUDIOS.

**MUY EN ESPECIAL A MI ABUE SOCO:**

TE AMO, ERES UN EJEMPLO A SEGUIR, GRACIAS POR TUS CONSEJOS, GRACIAS POR IMPULSARME A CULMINAR ESTE SUEÑO, TUS PALABRAS SIEMPRE ME ACOMPAÑARAN, TE VOY A EXTRAÑAR, PERO SÉ QUE DESDE HOY YA ESTÁS EN PRESENCIA DE NUESTRO PADRE DIOS.

**“LA CREACIÓN DE UN MANUAL ADMINISTRATIVO EN LAS CONTRALORÍAS INTERNAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MEXICO, SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO Y LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA”**

**INTRODUCCIÓN.**

**CAPITULO 1.**

**CONCEPTOS GENERALES.**

1.1	Servicio Público	1
1.2	Servidor Público	7
1.3	Responsabilidad	14
1.4	Sanción Disciplinaria	31
1.5	Contraloría	34

**CAPITULO 2.**

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO EN LAS CONTRALORÍAS INTERNAS DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MÉXICO.**

2.1	Obligaciones de los Servidores Públicos	37
2.2	Sistema Estatal de Quejas y Denuncias	52
2.3	Procedimiento Disciplinario	60
2.4	Sanciones por Responsabilidad Administrativa	64
2.5	Recurso de Inconformidad	73

**CAPITULO 3.**

**MARCO JURÍDICO DE COMPETENCIA DE LAS CONTRALORÍAS INTERNAS**

3.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	79
3.2	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	85
3.3	Ley Orgánica Municipal del Estado de México	90
3.4	Ley del Agua del Estado de México.	98
3.5	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.	104

**CAPITULO 4.**

**PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**

4.1	Problemática Planteada.	111
4.2	Tratamiento.	116
4.3	Manual Administrativo sobre el Procedimiento Administrativo Disciplinario, para las Contralorías Internas de los Organismos Descentralizados Municipales en el Estado de México.	124

<b>CONCLUSIONES.</b>	138
----------------------	-----

<b>FUENTES CONSULTADAS.</b>	143
-----------------------------	-----

## **INTRODUCCIÓN.**

Es conocido el deseo tanto de administradores como de administrados de optimizar, eficientizar y mejorar el Servicio Público, ya sea dentro del ámbito federal, estatal o municipal, y es este deseo y reclamo popular, que ha obligado a las autoridades en el ámbito de su competencia, a crear medios y mecanismos que además de eficientizar el Servicio Público, mantengan control y vigilancia en las conductas de los sujetos, que ya sea que tengan un cargo público, por medio del sufragio popular, o aquellos sujetos que presten sus servicios laborales al estado, en cualquiera de sus ámbitos, federales, estatales o municipales, recayéndoles el carácter de Servidores Públicos.

Es esta misma necesidad de modernizar y mejorar la Administración Pública que busca en los diferentes actores de una sociedad el tener un mayor control y vigilancia en el actuar y proceder de los Servidores Públicos en el ejercicio de sus funciones, es por esto que en el afán de mejorar y transparentar la administración de los recursos públicos, que ha hecho necesaria la creación de diversos órganos encargados de aplicar la ley en el campo de las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, otorgándoles a dichos órganos de control de la Administración Pública, el poder o facultad disciplinaria, manteniendo una corresponsabilidad necesaria entre las dependencias de la Administración Pública, respecto de sus propios servidores.

Es necesario que los Servidores Públicos, presten y observen en su conducta los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de normar sus actuaciones, así como los deberes de esmero, eficiencia, obediencia jerárquica, reserva o secreto de información, trato debido, incompatibilidad, nepotismo y conflicto de intereses. Principios y deberes con los cuales debe de cumplir todo servidor público en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

La presente investigación, contiene un análisis claro sobre el poder disciplinario otorgado a los órganos de control de la Administración Pública, estableciendo que es el medio para mantener el control y la vigilancia sobre las conductas de los Servidores Públicos, poder que es aplicado en el Estado de México, y más concretamente en los Organismos Públicos Descentralizados integrantes de los Ayuntamientos por las Contralorías Internas u Órganos de Control Interno, mediante el llamado Procedimiento Administrativo Disciplinario.

Ahora bien, si se analiza el artículo 16 de nuestra Constitución Federal que señala, “Nadie puede ser molestado en su persona, en su familia, domicilio, papeles o posesiones si no en virtud de un mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”, se observa que todo acto de autoridad debe de estar debidamente fundado y motivado, además que debe de ser emitido por autoridad competente para que el acto tenga el carácter de legal. Por lo que, todo acto de autoridad, que cumpla con estos requisitos debe de tomarse como licito, y si las Contralorías Internas de los Organismos Públicos Descentralizados al emitir sus resoluciones dentro de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios, cumplen con esto requisitos deben de ser tomados dentro de la esfera jurídica como actos de autoridad legalmente emitidos.

Toda vez que en la práctica jurídica se observa como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, niega la competencia de las Contralorías Internas de los Organismos Públicos Descentralizados, para conocer tramitar, resolver e imponer sanciones administrativas disciplinarias a los Servidores Públicos mediante el procedimiento administrativo disciplinario establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, obliga a contar con un instrumento como la presente investigación, que permita conocer los lineamientos básicos que deben de

observados por el personal que integra las Contralorías Internas de estos Organismos Descentralizados de carácter municipal, y así evitar el desconocimiento del fundamento legal y del procedimiento para demostrar la competencia de estos órganos de Control Interno.

En el presente trabajo de investigación, queda plenamente establecido el criterio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en cuanto a la facultad de las Contralorías Internas de los Organismos Públicos Descentralizados de carácter municipal a los que hace referencia la Ley del Agua del Estado de México, para imponer sanciones administrativas disciplinarias a los servidores públicos, toda vez que mediante el análisis lógico-jurídico que se realiza, se observa que no solamente las Contralorías Internas de los Organismos Públicos Descentralizados son competentes para conocer e instaurar el procedimiento administrativo disciplinario, sino que también son competentes para imponer sanciones a los Servidores Públicos que por su conducta así lo ameriten.

El resultado de ésta investigación, es un trabajo que beneficia a la Administración Pública, representada por las Contralorías Internas de los Organismos Públicos Descentralizados de carácter Municipal en el Estado de México, aportando elementos jurídicos que dan una mejor comprensión a las resoluciones emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la entidad, en cuanto a la competencia de las Contralorías Internas de los Organismos Públicos Descentralizados para resolver el Procedimiento Administrativos Disciplinarios, además de contar con un Manual Administrativo que permita conocer a los integrantes de los Órganos de Control el procedimiento que se desarrolla, cumpliendo así con el objetivo de este tipo de instrumentos administrativos.

Y así tenemos un trabajo, que permite conocer de manera sencilla y metódica la tramitación y resolución del procedimiento administrativo disciplinario establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, generando un Manual Administrativo mismo que será de utilidad en la práctica jurídica del Servicio Público, aportando elementos de utilidad para todos aquellos que laboren dentro de un Órgano de Control Interno de algún Organismo Descentralizado Municipal dentro de la jurisdicción mexiquense, y que a su vez estos elementos permitan defender la competencia de estos órganos de Control Interno.

## **CAPÍTULO 1 CONCEPTOS GENERALES**

### **1.1. SERVICIO PÚBLICO.**

Para poder hablar acerca de la responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos, es importante conocer con antelación de la actividad que prestan estas personas, la cual recibe el nombre de Servicio Público; toda vez que el Servicio Público es la actividad y por lo tanto razón de ser de los Servidores Públicos, es necesario que en este trabajo de tesis se conceptualice dicho termino.

En este punto es importante referirnos al Estado como ente jurídico, toda vez que es este el que da vida u origina el Servicio Público.

Existe una gran cantidad de conceptos y por lo tanto de apreciaciones de la palabra Estado, considerando personalmente como uno de los conceptos más apropiados y completos entre la doctrina, el que el maestro Eduardo García Maynez, señala “El Estado es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio.”<sup>1</sup>, concepto que contiene los elementos esenciales que integran el Estado como son: la población, el territorio y el gobierno; cabe hacer mención que diversos autores señalan otros elementos como soberanía, unión, democracia, entre otros, mismos que en mi opinión se encuentran integrados a los elementos esenciales señalados en primer término.

De manera somera pero explicativa, haremos referencia a los elementos esenciales del Estado, toda vez que para fines didácticos del presente trabajo permitirá una mejor comprensión de la temática desarrollada; por lo que en primer plano señalaremos que por Territorio se entiende que es “El elemento del Estado constituido por la superficie terrestre y marítima y por el espacio aéreo sobre los que se ejerce su soberanía.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 51ª ed. México, Porrúa 1998, p. 98.

<sup>2</sup>. DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 30ª ed. Porrúa 2001, p. 472.

Por lo que debemos entender que el Territorio es el espacio geográfico en el cual el Estado ejercita sus facultades.

Por Población, señala el jurista Rafael De Pina, que es “El elemento personal del Estado. Esta formado por los nacionales, pues los extranjeros, si bien viven en el territorio del Estado, no se consideran como parte de su población. La población de un Estado, vale sobre todo como pueblo, constituyendo étnica y políticamente el núcleo de energías convergentes mantenedor de aquel en el espacio y en el tiempo.”<sup>3</sup>. Es decir que de acuerdo a lo señalado por el autor la población son todas aquellas personas de una misma nacionalidad, que viven, dan origen, así como mantienen y es la razón de ser de un Estado, como bien lo señala el jurista citado es el elemento personal.

Por otra parte, por Gobierno se entiende que es “(...) el conjunto de órganos mediante los cuales el Estado actúa en cumplimiento de sus fines,”<sup>4</sup>; así tenemos que el gobierno es el conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico denominado Estado, mediante la acción y efecto de la conducción política.

Estos órganos integrantes del gobierno cuentan con un conjunto de atribuciones conferidas por la ley, es decir cuentan con una “potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad de su ejecución forzosa en caso necesario”<sup>5</sup>; potestad que es conocida como autoridad y que otorga al Estado la facultad para poder hacer cumplir los fines de este.

---

<sup>3</sup> *Ibíd*em, P. 409.

<sup>4</sup> *Idem* P. 303.

<sup>5</sup> *Idem* P. 117.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que el Gobierno ejerce su poder a través de un Gobierno Federal mismo que rige en todo el país, a través de Gobiernos locales que rigen en las entidades federativas y por lo Gobiernos Municipales que realizan lo propio en los municipios.

De acuerdo a lo señalado en el numeral 49 de la Constitución Federal, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Judicial y Ejecutivo. Siendo este último el encargado de realizar una función administrativa que es “aquella función que desarrolla el Poder Ejecutivo en forma de Administración Pública, misma que se traduce en diversos actos jurídicos y materiales que vienen a ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión para el ámbito federal y por las legislaturas locales para los Estados y Municipios”.<sup>6</sup>

Siendo que el artículo 80 de la Carta Magna, determina que: “Se deposita el Ejercicio de Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Por lo que resulta que es el Presidente de la República Mexicana quien realiza la serie de acciones, tendientes a la satisfacción de las necesidades que tiene una sociedad mediante la aplicación de las leyes del Congreso de la Unión, y que se traducen en acciones y servicios públicos.

Una vez que ha quedado determinado que el Poder Ejecutivo tiene funciones administrativas tendientes al cumplimiento de las tareas encomendadas al Estado, entre ellas la satisfacción de intereses generales de una sociedad y toda vez que el termino servicio público está íntimamente relacionado con las facultades que tiene el Poder Ejecutivo, estamos en aptitud de definir el concepto de servicio público como tal.

---

<sup>6</sup> SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, tercera ed. Porrúa, México, 1999, p. 21

Así tenemos lo señalado por el jurista Jorge Olivera Toro, que en relación al Servicio Público señala: “Es la actividad de la cual es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas de una manera continua y uniforme.”<sup>7</sup>

En la definición anteriormente citada advertimos como el maestro Olivera Toro, clara y atinadamente señala que una de las características del Servicio Público es que se trata de una actividad del Estado prestada de forma directa o indirecta, que quiere decir que realiza la actividad de forma directa cuando haciendo uso de sus propios recursos se encarga de otorgar los Servicios Públicos, situación que de manera diversa sucede cuando de forma indirecta presta el servicio, que se presenta cuando el propio Estado concede a los particulares la explotación de bienes o servicios a través de las concesiones a particulares.

No menos importante es la mención que el Servicio Público debe de satisfacer necesidades colectivas y a su vez debe de ser realizada de forma continua y constante, señalamientos que dejan de manifiesto la imposibilidad para que el servicio público persiga intereses particulares y que el servicio sea prestado de forma discontinua, selectiva o discriminatoria.

Al respecto el maestro Miguel Acosta Romero, establece que el Servicio Público es: “Una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades, colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad, puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión).”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, octava ed. Porrúa, México 1998. p.73

<sup>8</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo. T. II tercera ed. Porrúa, México 1999 p 894.

Como parte importante del concepto se desprende que, el Servicio Público es una actividad técnica, toda vez que requiere de conocimientos determinados y específicos para realizar la actividad encomendada; el autor al igual que su homólogo citado con antelación, hace el señalamiento que el Servicio Público debe de satisfacer necesidades colectivas, al estar destinado a toda la sociedad; que debe de presentar los principios de regularidad, uniformidad e igualdad, para que el servicio sea constante y no esporádico y desigual; presenta un régimen de Derecho Público al presentar norma regidas por la Administración técnica.

Puede al igual señalar que esta actividad prestada por el Estado o por los particulares, presentando esa bivalencia de que al servicio puede ser proporcionado por uno u otro, en algunas cosas por ambos.

En ambos conceptos encontramos gran parte de los elementos que integran el concepto de Servicio Público, pero observamos que en ambos no se hace el señalamiento que el Servicio Público debe de ser prestado sin propósito de lucro, por lo que las definiciones se encuentran un tanto incompletas.

Para el maestro Andrés Serra Rojas, el Servicio Público es: “una actividad técnica directa o indirecta, de la Administración Pública, activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continúa y sin propósito de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de Derecho Público.”<sup>9</sup>

Del análisis al citado concepto se desprenden las siguientes características:

- Es una actividad técnica, por lo tanto se requiere que las personas que lo realicen tengan la capacidad, habilidad conocimiento de los procedimientos y de los recursos para el debido cumplimiento de la actividad.

---

<sup>9</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, 20<sup>ª</sup> ed. Porrúa, México 1999, P.102 s.

- Actividad que es llevada a cabo por la Administración Pública (por el Estado) de manera directa y de forma indirecta por los particulares mediante concesión.
- Se realiza de forma permanente, regular y continua.
- La finalidad de esta actividad es satisfacer las necesidades colectivas de interés general.
- Se rige por normas de Derecho Público.
- Esta actividad se realiza sin propósito de lucro, lo cual no implica que el servicio sea gratuito.

De lo anterior se observa que el autor aludido, señala que el Servicio Público no persigue una utilidad que se refleje en el erario público, situación que en lo personal, considero que quedan cubiertas todas las características del Servicio Público, robusteciendo lo señalado con la Tesis Jurisprudencial emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en la página 663, volumen 20 correspondiente a la Quinta Época del Seminario Judicial de la Federación, que señala:

Por servicios públicos se entiende toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad colectiva, económica o cultural, para cuya satisfacción es indispensable para desarrollar un esfuerzo regular, continuo y uniforme, aunque por regla general esos servicios están encomendados al Poder Público, hay veces que por razones económicas son encomendados a organismos descentralizados, que no por ello cambian la naturaleza del servicio público de las funciones que desempeñan (...).

Por lo que, a mi consideración, se puede señalar que el Servicio Público, es una actividad técnica suministrada por la Administración Pública de manera directa o indirecta, teniendo como finalidad el satisfacer el interés general y para beneficio de la colectividad de manera permanente regular, continúa y uniforme, rigiéndose por normas de Derecho Público y sin buscar lucro alguno;

quedando contemplados todos los elementos necesarios para determinar lo que es el Servicio Público.

## **1.2 SERVIDOR PÚBLICO**

El Estado otorga diversos servicios públicos a la sociedad, los cuales tienden a la satisfacción del interés general, por lo que requiere que esos servicios públicos sean llevados a cabo por personas físicas quienes mantienen una relación laboral especial con el Estado y a los cuales se les denomina servidores públicos.

Como señalamos el Estado para la realización de sus fines, requiere la intervención de personas físicas que lo representen, ejerzan su competencia y externen su voluntad, de tal manera que la actuación de estas personas no sea de ellas sino del Estado, integrando el órgano y el funcionario un solo ente, conocido como Administración Pública. Al ser este sujeto (conocido comúnmente como Servidor Público) el encargado de exteriorizar la voluntad del Estado, es precisamente por este hecho que puede incurrir en diversas responsabilidades, por lo que en el momento oportuno se realizará el análisis a los tipos de responsabilidades en que el Servidor Público puede incurrir.

Dentro de la doctrina, existen diversas definiciones del llamado Servidor Público, así tenemos que el jurista Miguel Galindo Camacho define al respecto: “Es Servidor Público toda persona física que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en cualquiera de los tres órganos fundamentales del Estado Federal o de las Entidades Federativas, de los Municipios y accesoriamente de los organismos descentralizados, aunque estos no desempeñen tareas inherentes al ejercicio de la soberanía o a tareas que impliquen facultades de mando o de poder”.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. 3ª. Ed. México. Porrúa 1998, p. 2375.

Tras el análisis realizado al citado concepto observamos que el autor hace referencia a que un Servidor Público es una persona física y no así una persona moral; haciendo además la aclaración que así bien es una persona física esta debe de desempeñar un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, por lo que resulta conveniente que lo que se entiende por empleo, cargo y comisión; y así tenemos que por empleo se entiende que es la “Acción y efecto de emplear/ocupación, oficio, profesión”.

Por cargo debemos decir que es la “ Función, oficio, empleo o dignidad/...” y por comisión se entiende que es el: “Encargo conferido a una persona por otra parte que realice una o varias cosas o uno de varios servicios/ persona o personas investidas de la facultad de realizar alguna gestión o trabajo de carácter público o privado/ Denominación con la que se conoce el conjunto de personas que colabora de modo permanente o accidental en el desempeño de determinadas tareas de tipo político o parlamentario, administrativo, etcétera”.

Por lo que podemos señalar que en los tres casos anteriormente citados, las actividades se refieren a la existencia de un vinculo laboral entre la persona física y el Estado, pudiendo desarrollar cualquiera de estas tres actividades en cualquiera de los ámbitos de Estado ya sea Federal, Estatal, Municipal, e inclusive en los órganos descentralizados como posteriormente lo refiere el autor.

Como ultima característica de este concepto, encontramos, que no importa que las personas físicas no desempeñen tareas inherentes al ejercicio de la soberanía o que impliquen facultades de mando o de poder, por lo que, la única condicional a decir del maestro Galindo Camacho para que una persona física sea considerada Servidor Público, es que la misma preste su empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública.

Al respecto existen puntos de vista contrarios al vertido por el autor señalando que de manera poco explícita se establece que tipo de relación debe constar entre el Estado y la persona física; de manera particular se considera que al respecto queda debidamente establecido que la relación entre el Estado y el Servidor Público es una relación netamente laboral o como anteriormente fue señalado existe un vínculo jurídico de carácter laboral entre ambos.

Por lo que, podemos señalar que el carácter de Servidor Público, deriva del vínculo particular que tiene la persona como parte de los órganos que desempeñan el ejercicio de la función pública, surgiendo independientemente del título de incorporación del órgano al que ingrese y de la actividad que realice.

Resulta importante el conocer lo que la legislación positiva mexicana define como servidor público; así tenemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 108 establece:

“Artículo 108.- Para los efectos de la responsabilidad a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de Poder Judicial y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal; así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. (...) Las Constituciones de los Estados de la República, precisarán en los mismo términos del primer párrafo de esta artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los Estados o Municipios.”

Es evidente que nuestra ley suprema, en este artículo enumera de una manera muy general a las personas que se consideran Servidores Públicos, pero de manera determinante señala que un Servidor Público “Es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión dentro de Administración Pública situación que como anteriormente se señaló, se refiere al vínculo jurídico de carácter laboral que debe de existir entre la persona física y el Estado. Omitiremos en referirnos a otros ordenamientos de carácter federal, toda vez que en gran parte de ellos se remite a lo establecido en el artículo 108 constitucional citado con antelación.

Toda vez que el referido precepto en su último párrafo señala que las constituciones locales deberán hacer lo propio y deberán definir quienes son considerados con el carácter de Servidores Públicos, y, siendo este trabajo contemplado en la jurisdicción territorial del Estado de México, es menester el observar que es lo que determina la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que al respecto señala:

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

El numeral citado retoma lo señalado por la Constitución Federal al señalar que en el Estado de México se considera como Servidor Público a toda

persona que desempeña un empleo, cargo o comisión dentro de alguno de los poderes del Estado(...), por lo que nuevamente se hace mención a ese vínculo jurídico de carácter laboral, que da origen al Servidor Público, por lo que al seguir analizando el precepto señalado, este manifiesta que la Ley reglamentaria regulará los sujetos que pueden ser objeto de responsabilidad, así tenemos que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, en relación de a quienes se considera Servidor Público señala:

“Artículo 2.- Son sujetos de esta Ley, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal, en sus Organismos auxiliares y fideicomisos públicos, y en los Poderes

Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dio origen (...). También quedan sujetos a esta Ley, aquellas personas que administren recursos económicos, estatales, municipales concertados o convenidos por el Estado o la Federación o con sus Municipios; y aquellas que en los términos del Artículo 73 de esta Ley se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, así como prestación de servicios relacionados, que deriven de actos o contratos que realicen con cargo a dichos recursos.”

En este tenor la Ley de Responsabilidades amplía el panorama presentado por la Constitución Federal y Local de quienes son los sujetos a determinarles responsabilidad, contemplando dentro de estos a quienes manejen o administren recursos económicos estatales o municipales; lo que bien significa un avance en cuanto a los sujetos a los que se les puede decretar una responsabilidad (de las cuales más adelante se hablará), situación que en

cuestión de responsabilidad es necesario abundar; pero, el precepto aludido en cuestión de definir al Servidor Público se limita a señalar quienes son considerados como Servidores Públicos de la misma forma que la Constitución Federal y Local, sin que ninguna de estas de un concepto del Servidor Público.

Por lo que con el afán de encontrar un concepto de Servidor Público dentro de la legislación mexiquense, tenemos lo señalado por la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que en su Artículo 4, señala:

“Artículo 4.- Para efectos de esta Ley se entiende: I. Por Servidor Público, toda persona física que preste a una Institución Pública un trabajo personal subordinado de carácter material o intelectual o de ambos géneros, mediante el pago de un sueldo. (...)”

Así tenemos que la Legislación laboral burocrática citada, señala como elementos del concepto de Servidor Público el que la persona que presta sus servicios en la Administración Pública, deba de ser una persona física, por lo que deja claro la imposibilidad para que una persona moral adquiera este carácter.

De la misma forma es señalado como elemento, el que se preste un trabajo personal subordinado de carácter material o intelectual o de ambos géneros; refiriéndose como trabajo a la actividad que desempeña la persona física como parte de las funciones realizadas dentro de la Institución Pública.

Teniendo como uno más de estos elementos que integran esta definición, que ese trabajo debe desarrollarse en una institución pública, que se refiere a los órganos legalmente constituidos y que desarrollan una actividad que beneficia a la colectividad.

Como último de estos elementos es el que a ese trabajo desarrollado por la persona física, dentro de una Institución Pública, deba de ser retribuida mediante el pago de un sueldo, por lo que a decir de la Ley del Trabajo de los

Servidores Públicos del Estado y Municipios, todo Servidor Público debe de recibir la remuneración onerosa al trabajo desempeñado dentro de una institución pública, dejando de lado la posibilidad que el Servidor Público realice una actividad sin recibir gratificación por sus servicios.

Por otra parte, la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, en el Artículo 5, determina al respecto:

“Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley se entiende por: III.- Servidor Público, a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión ya sea por elección popular o nombramiento, o bien, presta sus servicios mediante contrato por tiempo u obra determinados, así como las que se encuentren en lista de raya en cualquiera de las instituciones públicas a que se refiere la fracción II de este artículo. Quedan exceptuadas aquellas que estén sujetas a contrato civil o mercantil, o a pago de honorarios.”

Como puntos relevantes que señala esta fracción, podemos señalar la indistinción que realiza, de la forma en que se puede obtener el cargo de Servidor Público señalando como alternativa, la elección popular, como es el caso del Gobernador del Estado, Presidentes Municipales, Diputados Locales, etc.; por nombramiento como es el caso de los secretarios o directores de área o bien que presten sus servicios mediante contrato u obra determinada siendo el caso de secretarías, policías, administrativos, etc., siempre y cuando desempeñen un empleo, cargo o comisión invariablemente dentro de una institución pública; instituciones que como lo marca la Constitución Local Mexiquense, pueden ser dentro de la Administración Pública Estatal, Municipal o en sus organismos auxiliares.

Este Artículo además adhiere un elemento más a los ya señalados, el cual es que otorga el carácter de Servidor Público a todo aquel que figure en las listas

de raya contemplando a toda aquella persona que aparezca en la nómina de las Instituciones Públicas. Además de exceptuar a todas aquellas personas físicas o morales que presten algún bien o servicio convirtiéndose en acreedores de las instituciones públicas y no siendo parte de estas.

Conociendo cual es el criterio que la doctrina y la legislación respectivamente mantienen en relación el concepto de Servidor Público hace necesario el que al respecto se emita un concepto personal que contemple lo que se considera como Servidor Público: Es toda persona física, que desempeñe un trabajo material y/o intelectual, y que las actividades que realice sean parte y sirvan para el funcionamiento de una Institución Pública de carácter Federal, Estatal, Municipal u Organismos Auxiliares, y que por este trabajo reciba una remuneración económica además de existir un vínculo personal subordinado entre la persona física y el Estado.

### **1.3 RESPONSABILIDAD.**

Por lo que respecta al concepto de responsabilidad, como primer punto señalaremos, que “la voz responsabilidad proviene de respondere que significa, “inter alia”: prometer, merecer, pagar; así responsalis significa el que responde (fiador). En un sentido más restringido responsum (responsable) significa el obligado a responder de algo o alguien. Responder se encuentra estrechamente relacionado con spondere, que era la expresión por la cual alguien asumía una obligación, así como sponsio, palabra que designa la forma más antigua de obligación.

Por lo que podemos señalar, que la palabra responsabilidad; indica la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo y en ocasiones especiales por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado. Pudiendo concebirse también como deuda moral, causa de conciencia por un error;

deber de sufrir las penas establecidas por los delitos o faltas por dolo o culpa”.<sup>11</sup>

Así, de acuerdo por lo manifestado por el jurista Miguel Galindo Camacho quien señala “es evidente que el Estado elige o designa para el desempeño de la función pública a las personas mejor preparadas para ello, en tanto a los aspectos técnicos, científicos y culturales como en el moral, que es de vital importancia para el rango de las tareas que tienen encomendadas. Por lo tanto, el funcionario que no cumpla con las obligaciones que la Ley impone en el ejercicio de su función incurre en responsabilidad”.<sup>12</sup> Por lo que podemos definir a la palabra responsabilidad “como la particular situación que presentan los trabajadores del Estado que los sujeta a una relación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la Ley les imponen, generan responsabilidades en favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden representar características diferentes en razón del régimen legal aplicable de los órganos que intervienen en los procedimientos para su aplicación y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento”.<sup>13</sup>

Si a lo anteriormente citado aunamos el principio de Derecho Público que señala “las autoridades públicas solo pueden hacer lo que estrictamente la Ley les permita”; podemos señalar que las responsabilidades de los Servidores Públicos son originados por contravenir un precepto legal determinado que realice algún Servidor Público, ya que dada la relación que mantiene este con el Estado (como anteriormente fue señalado), es necesario que el Servidor Público sea una persona que cumpla con todas y cada una de

---

<sup>11</sup> SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso. Op. Cit. p. 415 s

<sup>12</sup> GALINDO CAMACHO, Miguel. Op. Cit. p. 271

<sup>13</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luís Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 3ª. Ed. México. Ed. Porrúa 1999. Pág. 625

las funciones que le fueron otorgadas en el órgano público, desempeñándolas de manera cabal y éticamente; siendo por ello que el Servidor Público al no cumplir con los principios y normas señaladas debe responder por su conducta que contravenga disposiciones legales violadas, ya que anteriormente fue señalado, los Servidores Públicos pueden hacer estrictamente lo que los ordenamientos legales respectivos les permitan.

De tal forma, si un Servidor Público viola alguna disposición legal, este permite incurrir en algún tipo de responsabilidad, como lo son responsabilidades de carácter civil, penal, político y administrativo.

#### RESPONSABILIDAD CIVIL.

Analizando el criterio de algunos doctrinarios, estos se refieren a la responsabilidad civil de la siguiente manera; el Maestro Olivera Toro, señala que “la responsabilidad civil tiene lugar cuando el incumplimiento produzca menoscabo sufrido en el patrimonio del Estado o daño a los particulares, que es la obligación de carácter civil de reparar el daño pecuniario directamente por el obligado a la reparación o por las personas o cosas que estén bajo su cuidado.”<sup>14</sup>

El catedrático Narciso Sánchez Gómez señala “La responsabilidad civil es aquella que se finca, cuando por negligencia descuido, irresponsabilidad o engaño, se ocasionan daños o perjuicios a los intereses patrimoniales de los particulares o del Estado, y en tal caso deben ser resarcidos o indemnizados los bienes o derechos dañados, de conformidad con las normas jurídicas observables.”<sup>15</sup>

De lo anterior podemos decir que cuando un Servidor Público ocasione un daño, entendiendo a éste último como la pérdida o menoscabo sufrido en el

---

<sup>14</sup> OLVERA TORO, Jorge. Op. Cit. Pág. 357

<sup>15</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op. Cit. Pág. 444

patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación, esto en el sentido material, entonces será cuando un Servidor Público incurra en responsabilidad civil.

Por lo que al Servidor Público se le puede imputar una responsabilidad civil cuando no desempeñe su empleo, cargo o comisión con el debido cuidado que debe tener y que además con dicha conducta afecte los intereses del Estado o de los particulares, pudiéndose exigir en estos casos que el Servidor Público culpable responda de los daños ocasionados a los anteriormente citados.

Responsabilidad que se encuentra establecida en términos de lo dispuesto en el Código Civil vigente en el Estado de México que en su artículo 7.145 señala: “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres, aún cuando sea incapaz, cause daño a otro está obligado a repararlo, a menos que pruebe que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

Si tomamos en cuenta que el Servidor Público actúa en nombre y en algunos casos en representación del Estado en cualquiera de sus órganos, podríamos afirmar en sentido estricto que la responsabilidad (en este caso civil) tendrá que ser imputada al Estado, toda vez que el Servidor Público externaría la voluntad de este, y no así la propia como individuo. Denotando esta situación los legisladores advirtiendo que podría presentarse abusos de los Servidores Públicos en las funciones que realicen y que de manera ilícita y dolosa responsabilizaran de sus acciones al Estado, por lo que de manera acertada en el numeral 7.172 del Código Civil del Estado de México señala: “El Estado, los municipios y sus respectivos organismos descentralizados, tienen la obligación de responder de los daños causados por sus Servidores Públicos

en el ejercicio de las funciones públicas que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva, cuando el Servidor Público responsable directo no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado”.

Por lo que podemos señalar que por una parte el legislador trata de garantizar la reparación del daño de la persona afectada, por otro lado obliga al Servidor Público y lo hace responsable del daño ocasionado y solamente en los casos en que no cuente con bienes suficientes para garantizar la reparación del daño, el ente público se hará responsable de garantizar el daño.

Por lo que la responsabilidad civil de los Servidores Públicos sólo se presenta respecto de los particulares o del Estado, por los daños que los Servidores Públicos en ejercicio de las funciones públicas las ocasionen, mismas que deberán ser demandadas conforme a las normas de carácter civil.

#### RESPONSABILIDAD PENAL.

Por lo que respecta a la responsabilidad penal en que pueden incurrir los Servidores Públicos en el ejercicio del empleo, cargo o comisión que desempeñen en cualquier órgano de la Administración Pública, así tenemos que el jurista Narciso Sánchez Gómez señala que la responsabilidad penal se presenta “cuando los Servidores Públicos en el ejercicio de sus funciones incurrir en faltas o infracciones que se equiparán a delitos previstos y sancionados por el Código Penal respectivo y demás leyes de la materia.

En tal sentido, la responsabilidad penal se configura por actos u omisiones que resulten de un compartimiento doloso o culposo del Servidor Público, ya sea por apoderamiento indebido de bienes o valores del Estado, por no cumplir fácilmente las funciones encomendadas, por ejercicio indebido de las mismas para recibir o exigir dinero, bienes, cosas u objetos al que no se tiene derecho

de parte del público, por disponer para provecho personal de dinero público, por revelar asuntos secretos del Estado, por usurpación de funciones, por encubrimiento de ciertas conductas ilícitas de otros trabajadores del Estado o particulares por tráfico de influencia, etc....”.<sup>16</sup>

La definición anteriormente citada coincide con lo señalado por el maestro Miguel Galindo Camacho quien en su obra manifiesta “Un funcionario o empleado público incurre en responsabilidad penal cuando en ejercicio de sus funciones realiza un acto tipificado como delito; es decir única y exclusivamente cuando lo realiza una persona en el ejercicio de la función pública”.<sup>17</sup>

Por lo que de ambas definiciones tenemos como principal característica y como elemento fundamental de la Responsabilidad Penal, que el Servidor Público en el ejercicio de sus funciones realice un acto tipificado por la legislación penal como delito.

Lo que se traduce como Responsabilidad Penal cuando el carácter de Servidor Público, ejerciendo la función pública cometa una conducta (hacer o no hacer) tipificada por las leyes reglamentarias en la materia como delito, por lo que exclusivamente puede existir responsabilidad Penal, por funcionarios que con esa calidad cometa un delito, de los previamente tipificados como tal en la legislación penal.

Situación que quedo contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción II, del artículo 109, que señala “La Comisión de delitos por parte de cualquier Servidor Público será perseguida y sancionada en los términos de la Legislación Penal...”, por lo que al remitirnos a la legislación Penal del Estado de México, la Responsabilidad Penal, queda

---

<sup>16</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Op. Cit.* Pág. 440

<sup>17</sup> GALINDO CAMACHO, Miguel. *Op. Cit.* Pág. 271

debidamente tipificado en los delitos en los que el sujeto activo necesariamente debe tener el carácter de Servidor Público, siendo dichos delitos los siguientes:

- Cohecho (Artículos 129 al 131 CPEM).
- Incumplimiento de Funciones Públicas (Art. 132 CPEM).
- Ejercicio Indevido de Funciones Públicas (Art. 133 CPEM).
- Abandono de la Función Pública (Art. 134 CPEM).
- Coalición (Art. 135 CPEM).
- Abuso de Autoridad (Art. 136 y 137 CPEM).
- Tráfico de Influencia (Art. 138 CPEM).
- Concusión (Art. 139 CPEM).
- Peculado (Art. 140 CPEM).
- Enriquecimiento Ilícito (Art. 141 y 142 CPEM).
- Delitos cometidos por Servidores Públicos en Agravio de la Hacienda Pública Municipal y de Organismos del Sector Auxiliar (Art. 146 CPEM).
- Encubrimiento (Art. 149 último párrafo y 151 CPEM).
- Delitos cometidos por Servidores Públicos de la Administración de Justicia (Art. 166 CPEM).
- Falsificación de Documentos (Art. 167 fracción IV CPEM).

Por lo que como conclusión podemos señalar que la Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos en el Estado de México y en general en toda la República, tiene exclusivamente lugar cuando con esa calidad de Servidor Público cometa un delito, o bien cuando el ejercicio de la función pública resulte como agravante en la comisión de una conducta tipificada como delito por la legislación penal.

## RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

Por lo que hace a la Responsabilidad Política, al respecto Miguel Galindo Camacho, manifiesta “Acto u omisión que cometen los funcionarios señalados en la propia Constitución con repercusión a los intereses públicos fundamentales”.<sup>18</sup> Definición de la que se desprende como elemento de la responsabilidad política, que esta puede presentarse por el hacer (acto) o no hacer (omisión), determinando que exclusivamente los funcionarios sujetos a responsabilidad política aquellos señalados en la Constitución, señalando que los actos de estos repercutan en los intereses fundamentales, sin que sean determinados cuales son este tipo de intereses.

El doctrinario Narciso Sánchez Gómez define a la responsabilidad política como “Es aquella que se le atribuye a un Servidor Público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político segundo de presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación común”.<sup>19</sup> Por lo que podemos señalar que este tipo de responsabilidad es atribuible a Servidores Públicos de alta jerarquía, quedando excluidos la mejor parte del personal que labora en la Administración Pública, para al igual que el autor anteriormente citado no especifica quienes son considerados servidores de alta jerarquía.

Relevante resulta el señalamiento que este tipo de responsabilidad se determina como consecuencia de un juicio político instaurado por presuntas violaciones graves de carácter político.

Al no encontrar en la doctrina con precisión quienes son los Servidores Públicos, que puedan incurrir en responsabilidad política, y al hacer la referencia que estas se encuentran contempladas en la Constitución, se considera conveniente el reproducir lo establecido en el numeral 110 de Nuestra Carta Magna, que señala:

---

<sup>18</sup> GALINDO CAMACHO, Miguel. Op. Cit. Pág. 288

<sup>19</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op. Cit. Pág. 420

“Artículo 110.- Podrán ser sujetos de Juicio Político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones Asimiladas a estas y Fideicomisos Públicos.

Los Gobernantes de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso los miembros de los consejos de las judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de Juicio Político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del Servidor Público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el Servicio Público. Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la

Mayoría Absoluta del número de los miembros presentes en cesión de aquella cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y como audiencia del inculpado. Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en cesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.”

Al reformar el Marco Jurídico del Estado de México que en relación a los funcionarios sujetos a determinar la responsabilidad política en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios en su Artículo 5 señala:

“Artículo 5.- Son sujetos a Juicio Político los Servidores Públicos que menciona el Artículo 131 de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de México.

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

El artículo en cita coincide con lo señalado por la doctrina el hacer referencia que la forma para determinar la responsabilidad política es a través del Juicio Político y al remitirnos esta ley reglamentaria a la Constitución del Estado de México, es necesaria la transcripción del artículo 131, para saber que sujetos son susceptibles de responsabilidad política siendo de la siguiente manera:

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

Una vez que tenemos delimitados los sujetos que pueden ser objeto de responsabilidad política es necesario el conocer cuáles son las causales por las que es procedente el determinar la responsabilidad política que de acuerdo a los

Artículos 6 y 7 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios que al respecto señalan:

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

Artículo 7.- Redundan en perjuicio de los intereses Públicos fundamentales y de su buen despacho; I. El ataque de las Instituciones Democráticas; II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y popular del Estado, así como la organización política y administrativa de los Municipios; III. Las violaciones graves a las garantías individuales o sociales; IV. El ataque de la libertad del sufragio; V. la usurpación de atribuciones; VI: Cualquier infracción a la Constitución Local o a las Leyes Estatales cuando causen perjuicios graves al Estado, a uno o varios Municipios del mismo, o motive algún trastorno en el

funcionamiento normal de las instituciones; VII. Las omisiones carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y VIII. Las violaciones graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública estatal y municipal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos.”

Como fue señalado con antelación el maestro Miguel Galindo Camacho, en su concepto de responsabilidad política, hace el señalamiento que este tipo de responsabilidad es consecuencia por transgredir los intereses públicos fundamentales, y como complementación y descripción tenemos lo señalado por el artículo 7 anteriormente citado que enumera cuales son los intereses públicos fundamentales, que en general podemos observar que se refieren a la mantención del estado de derecho, a la democracia que debe imperar en este, el respeto y observancia a las garantías individuales de los gobernados, y al orden y legalidad que debe regir en el actuar de los Servidores Públicos al frente de las Instituciones Públicas.

Como sanción a los Servidores Públicos que después de seguir la substanciación del Juicio Político resultaren responsables como sanciones se aplicará lo establecido por el artículo 8 de la Ley de Responsabilidades en esta misma que señala:

“Artículo 8.- Si la resolución que se dicte en el Juicio Político es condenatoria, se sancionará al Servidor Público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el Servicio Público desde un año hasta veinte años.”

Este tipo de responsabilidad en el Estado de México sólo podrá ser determinada durante el tiempo que el Servidor Público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Por lo que, podemos señalar que efectivamente la responsabilidad política es exclusivamente de Servidores Públicos de alto nivel jerárquico, ya que como quedo establecido no cualquier sujeto puede incurrir en un hacer o no hacer que repercuta en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.

#### RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

En especial este tipo de responsabilidad resulta trascendental tanto para el desarrollo del presente trabajo, como para la comprensión de la responsabilidad en que pueden incurrir los sujetos que ejerciten la función pública; trascendencia que se deriva del principio de que todas aquellas personas que tengan el carácter de Servidores Públicos pueden incurrir independientemente de otros tipos de responsabilidades (civil, penal y/o política) en la responsabilidad administrativa, traduciéndose esto en que cuando algún Servidor Público incurre en responsabilidad civil, penal o política, de manera simultánea e independiente se le puede determinar de ser procedente responsabilidad administrativa.

Para definir el concepto de responsabilidad administrativa, nos remitimos a lo señalado por el jurista Luis Delgadillo Gutiérrez, que al respecto manifiesta, “La responsabilidad administrativa se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los Servidores Públicos en el ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública”.<sup>20</sup> Definición que presenta uno de los elementos fundamentales de la responsabilidad administrativa, dicho elemento es que para que un Servidor Público sea sujeto a responsabilidad administrativa deberá encontrarse en el desempeño de su empleo, cargo o comisión que se le halla encomendado y que sobretodo que dichos actos u omisiones tengan como consecuencia una afectación del Servicio Público.

---

<sup>20</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 39

Por su parte el doctrinario Narciso Sánchez Gómez, refiere al respecto que “La responsabilidad administrativa se exige a todos los Servidores Públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; el incumplimiento a tales deberes la legislación respectiva previene la aplicación de sanciones”.<sup>21</sup>

La anterior definición señala que la responsabilidad administrativa podrá ser determinada a todos los Servidores Públicos, esto es que independientemente de la jerarquía que tengan asignados dentro de su unidad de trabajo y este tipo de responsabilidad se finca o determina, cuando alguno de estos Servidores incurren en violaciones de criterios que deben ser observadas durante el desempeño de sus servicios tales como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, además nos señala que cuando un Servidor Público, contraviniendo los criterios señalados la legislación respectiva aplica las sanciones que ha lugar por dicha conducta.

El jurista Miguel Galindo Camacho, define la responsabilidad administrativa al señalar que: “Un funcionario o empleado público incurra en responsabilidad administrativa cuando comete una falta en el desempeño de sus funciones, cuando el acto u omisión que realiza tiene solamente efectos en el ámbito interno de la Administración Pública y no afecta en consecuencia la esfera jurídica de los particulares. En este caso por la comisión de faltas administrativas da lugar a que el superior jerárquico del infractor sea el que imponga la sanción correspondiente de acuerdo con los lineamientos administrativos previamente establecidos en la ley de la materia. En el caso de que la acción u omisión del Servidor Público afecte la esfera jurídica de los particulares, la sanción administrativa no es límite con la responsabilidad civil o penal”.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op. Cit. Pág. 425

<sup>22</sup> GALINDO CAMACHO, Miguel. Op. Cit. Pág. 37

Coincide el jurista con lo autores citados en el sentido de que el Servidor Público incurre en responsabilidad administrativa cuando realizando sus actividades lleva a cabo alguna irregularidad, traduciéndose esta en responsabilidad por parte del Servidor Público. Señala el autor que el Servidor Público al realizar algo o dejarlo de hacer (acto u omisión) incurre en responsabilidad administrativa cuando por la conducta desplegada se transgreden los intereses fundamentales del estado afectando con ello la Administración Pública, toda vez que el Servidor Público es la persona física que se encarga de exteriorizar la voluntad del gobierno; puntualizando además que el encargado de imponer una sanción al Servidor Público es su superior jerárquico mediante el procedimiento que se encuentra establecido en la Ley de la materia, situación que efectivamente se tiene que cumplir, para sujetarse a lo estipulado por la Constitución Federal, en su artículo 14, y para el caso del Estado de México se encuentra contemplado el procedimiento y la autoridad de deba imponer la sanción por responsabilidad administrativa en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

Por otra parte, relevante resulta lo señalado por Jorge Olivera Toro que en relación a la responsabilidad administrativa señala: “La responsabilidad administrativa también comprendida en la disciplinaria, opera con motivo de las faltas cometidas en el desempeño de la función pública; pudiendo coexistir con la responsabilidad civil y penal”.<sup>23</sup>

Si bien esta definición es un tanto ambigua en cuanto a sus elementos, contempla una situación relevante como lo es que independientemente de que a un Servidor Público se le determine responsabilidad administrativa por las faltas cometidas en el desempeño de sus funciones, puede coexistir una

---

<sup>23</sup> OLIVERA TORO, Jorge. Op. Cit. Pág. 358

responsabilidad civil y penal, situación que amplía el tipo de responsabilidad en que puede incurrir un Servidor Público y que de tal manera podrá ser exigible a todo aquel empleado público.

Así mismo, el doctrinado Luis Delgadillo Gutiérrez en relación a la responsabilidad administrativa señala que: “Se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los Servidores Públicos, en ejercicio de sus funciones que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública”.<sup>24</sup>

Por lo que el autor complementa lo señalado por los demás doctrinarios al puntualizar que se determina responsabilidad administrativa por los actos u omisiones que tenga como consecuencia una afectación al prestar el servicio público y a los valores fundamentales como son la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y la eficacia.

Por su parte el Maestro Gabino Fraga, manifiesta que la responsabilidad administrativa tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y penal. Esta responsabilidad puede en unos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento y en otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la administración, la falta que le origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que le impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta”.<sup>25</sup>

De los criterios anteriormente citados podemos puntualizar como elementos de la responsabilidad administrativa los siguientes:

- Es consecuencia de los actos u omisiones de los Servidores Públicos.

---

<sup>24</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 39

<sup>25</sup> FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, 31 ed., México, Porrúa, Pág. 66.

- Debe de existir una afectación a los valores fundamentales de la función pública, como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.
- Esta afectación de los valores fundamentales debe de realizarse en el desempeño de su empleo, cargo o comisión que se le haya asignado.
- Como consecuencia de estos actos u omisiones sea la afectación del Servicio Público y que su conducta se contraponga a lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.
- La facultad para imponer sanciones por falta cometida, mismas que deberán estar previamente establecidas en la ley de la materia.
- La responsabilidad administrativa puede ser determinada independientemente de que sea determinado algún otro tipo de responsabilidad (civil, penal o político).

Cabe mencionar que en el Estado de México, la responsabilidad administrativa se encuentra contemplada en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios que en su artículo 43 señala:

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

La responsabilidad administrativa disciplinaria, tiene por objeto disciplinar y sancionar las conductas de los Servidores Públicos que infrinjan alguna de las disposiciones administrativas contenidas en el artículo anterior, con

independencia de otra responsabilidad de cualquier naturaleza; inclusive de la responsabilidad administrativa disciplinaria.”

Por lo que al contar con el desglose de los elementos que integran la definición de responsabilidad y al analizar lo señalado en el artículo citado, observamos como en el Estado de México en su legislación queda plenamente definido y contemplado este tipo de responsabilidad, por lo que en dicha entidad esta es la base para instaurar el procedimiento administrativo disciplinario.

#### **1.4 SANCIÓN DISCIPLINARIA.**

La sanción puede ser definida de acuerdo al criterio de García Maynes como “La consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal”.<sup>26</sup>

Derivado de lo señalado se puede aseverar que la sanción busca como fin el mantener la observancia del mandato legal de manera obligatoria, cuando de manera contraria el obligado desprende una conducta que va en contra de la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económica equivalente a la obligación incumplida (reparación del daño o indemnización) y cuando el daño sea irreparable, la pena consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor (destitución o inhabilitación). La doctrina clasifica las sanciones, ya sea en razón del contenido de la misma (pecuniaria, privativa de la libertad y restrictiva); en razón del órgano que las ordena (judiciales y administrativas) o de la norma que contiene el deber que se infringe (civiles, penales, administrativas, laborales, etc.).

---

<sup>26</sup> GARCÍA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa. México 1974. p. 294.

Las sanciones que se aplican a los Servidores Públicos que han incumplido alguno de sus deberes en la función pública es de carácter administrativo, toda vez que su resolución corresponde a una autoridad con este carácter y mediante un procedimiento administrativo. Esto no es limitante para que las resoluciones puedan ser impugnadas y resueltas por una autoridad judicial mediante la sentencia respectiva, lo cual no cambia el carácter administrativo.

Tal como lo refiere Otto Mayer la sanción disciplinaria se refiere en virtud de que “La relación de servicio de derecho público implica necesariamente una fidelidad y una devoción especiales. Cualquier contravención no representa, pues, solamente, un desorden que se ha de reprimir, sino que ese hecho aislado tiene una importancia mucho mayor porque de él pueden inferirse conclusiones acerca de la existencia de sentimiento que no están de acuerdo con aquella exigencia fundamental. No le conviene pues, al poder público tener tales servidores. Por lo tanto, reacciona contra la persona en falta mediante penas. Esas penas son penas medicinales en el sentido del derecho crónico. Tienen su razón de ser en el fin que persiguen: el mejoramiento del servicio”.<sup>27</sup>

Al respecto el maestro Humberto Delgadillo Gutiérrez refiere lo siguiente: “Cuando se trate de una infracción que afecte el ejercicio de una relación funcional (de servicios), es decir, que produzca en el ámbito de las relaciones de servicio público entre el Estado y sus trabajadores, la sanción correspondiente independientemente de su naturaleza administrativa, tendrá la característica disciplinaria, puesto que tiende a permitir el correcto funcionamiento del servicio en que se produzca”<sup>28</sup>, además continua señalando “Para una mayor precisión y delimitación del contenido y naturaleza de las infracciones que cometen los Servidores Públicos en el ejercicio de su función, más que denominarlas responsabilidades administrativas, utilizando el

---

<sup>27</sup> MAYER, Otto “Derecho Administrativo Alemán” Tomo IV, Da Palma, Buenos Aires 1994, Pág. 75

<sup>28</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. “El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos”. Limusa, México 1989, p. 116

género, las llamamos responsabilidades disciplinarias, como una especie de aquellas; y las sanciones aplicables, en el mismo sentido, podemos particularizarlas como sanciones disciplinarias”<sup>29</sup>.

Por lo que la sanción disciplinaria es aquella que tiene como fin el establecer medidas correctivas como lo son la amonestación, el apercibimiento, la multa, la postergación del acenso, la suspensión del cargo, entre otras; medidas expulsivas como son la remisión y la destitución; y medidas represivas como es el arresto; medidas que son aplicadas a los Servidores Públicos que no cumplan con las obligaciones inherentes a su cargo en la administración pública.

Conforme a lo expuesto, podemos señalar que las sanciones disciplinarias son aplicadas exclusivamente a los Servidores Públicos como parte de la exigencia social que existe respecto del ejercicio de la función pública, lo que representa que el actuar de todo Servidor Público que debe de observar, los valores de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia por lo que de no llevarse a cabo se hacen acreedores a las sanciones disciplinarias que impondrá el superior jerárquico; además que de manera independiente pueden ser aplicadas sanciones disciplinarias y penales o de otra índole. Importante resulta el señalar que las sanciones disciplinarias son derivadas de un proceso administrativo seguido ante un órgano previamente establecido. De igual manera es necesario conocer las sanciones establecidas en la legislación mexicana en la materia, lo cual será señalado en el siguiente capítulo del presente trabajo.

Finalmente señalaremos que la sanción administrativa es el castigo que las autoridades administrativas imponen a los Servidores Públicos que violan las

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 117.

normas administrativas previamente emitidas (o que incumplen las obligaciones establecidas), con lo cual causa daño a la sociedad y/o a la administración pública.

### **1.5 CONTRALORÍA.**

Se ha venido señalando la importancia social que reviste el correcto actuar de los funcionarios públicos y toda vez que la actividad pública requiere que todo el personal que labore para el Estado sea eficiente e idóneo para la atención de las actividades propias de cada institución y que de manera inherente observe los valores de legalidad, honradez, lealtad, eficiencia e imparcialidad que exige el Servicio Público, además de la conciencia de la trascendental encomienda que se vierte sobre cada Servidor Público.

Por desgracia no todos los servidores públicos cuentan con este perfil moral, académico y personal que requiere la administración pública, situaciones por las que no puede ser sancionada persona alguna, pero cuando de manera dolosa o culposa deja de cumplir las obligaciones establecidas o realiza actividades ilícitas, es (como a quedado señalado) cuando se le aplica una sanción disciplinaria. Por lo que es necesario conocer al órgano facultado instaurar el procedimiento disciplinario y como resultado de este (de ser procedente) la sanción disciplinaria.

Así, tenemos que los órganos encargados de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, son los llamados Órganos de Control o Contralorías Internas, quienes son los facultados por la ley para imponer las sanciones administrativas disciplinarias previamente establecidas.

“Las Contralorías internas fueron concebidas en el actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos, como los órganos administrativos que, como, parte de la estructura de las dependencias,

deberían llevar a cabo las funciones de vigilancia, control y aplicación de las sanciones por las responsabilidades en que incurran los servidores públicos.”<sup>30</sup>

La anterior concepción de lo que es una contraloría interna, cambia el antiguo concepto que se tenía de esta, ya que anteriormente e inclusive en la época actual se tomaba como un órgano revisor o inspector de las finanzas publicas, tal como lo refiere el Diccionario de Economía y Finanzas que señala “En diversos países de la América hispanohablante, contralor es el alto funcionario responsable de examinar la contabilidad oficial de la oficina que generalmente se denomina Contraloría General”.<sup>31</sup>

Esta misma percepción netamente económica de las funciones del Contralor o de la Contraloría es señalada por el Diccionario Enciclopédico de Derecho Visual que señala, Contralor. “Es el funcionaria que en algunos países de América examina la Contabilidad oficial y continua señalando. En cuanto a la etimología, la Academia se inclina a que el termino procede del francés controleur, inspector o revisor; mientras se piensa que es verosímil así mismo la procedencia de contra-role.”<sup>32</sup>

En efecto las Contralorías Internas u Órgano de control (como también son conocidas) realiza funciones de revisión, supervisión y fiscalización de la cuenta pública que tiene asignada la institución, pero además de estas y de muchas otras funciones que realiza este Órgano, como ha quedado señalado con la facultad disciplinaria. Esta no es otra cosa más que la facultad para garantizar el correcto proceder de los servidores públicos en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones médicamente la aplicación de sanciones a todo aquel que infrinja las disposiciones y obligaciones establecidas.

Dicho de otra forma la facultad disciplinaria es “Un poder que tiene la

<sup>30</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op cit p. 166.

<sup>31</sup> TAMAMES, Ramón. Diccionario de Economía y Finanzas. Alianza. Esp, 1994. p. 148.

<sup>32</sup> CABANELLAS, Guillermo. “Diccionario Enciclopédico de Derecho Visual”. Heliasta. Argentina 198, p.362

Contraloría Interna para sancionar las conductas de los servidores públicos que afecten el debido ejercicio de la función pública...»<sup>33</sup>

La Contraloría, se puede considerar que es el órgano que establece los medios para imponer una estricta observación de las leyes y reglamentos administrativos dentro de un órgano de gobierno en lo relacionado con el manejo fondos públicos y en general en el actuar de los servidores públicos que se encuentren adscritos a la dependencia de que se trate.

Para concluir este apartado donde se conceptualiza el término Contraloría Interna señalaremos que la Contraloría Interna u Órgano de Control es el Órgano especializado integrante de la Administración Pública Federal (anteriormente SECODAM, hoy Secretaría de la Fundación Pública), Estatal (Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México) y Municipal (Contralorías Internas de los H. Ayuntamientos) encargado entre otras actividades las de instaurar, tramitar, resolver los procedimientos administrativos disciplinarios, así como, aplicar las sanciones disciplinarias a todo aquel servidor público que no exista limitante por ley, por las responsabilidades en que incurran estos por el incumplimiento de las obligaciones establecidas.

De lo anterior podemos determinar que las Contraloría Interna en el actual sistema de responsabilidades de la Administración Pública, son los Órganos administrativos, que como parte de la estructura de las dependencias, llevan a cabo las funciones de revisión, supervisión y fiscalización de la cuenta pública, de la aplicación de recursos, y de igual manera es el Órgano especializado encargado de vigilar, controlar y aplicar las sanciones por responsabilidad en que incurran los Servidores Públicos.

---

<sup>33</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Limusa. México. 1986, p. 151

## **CAPITULO 2.**

### **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO EN LAS CONTRALORIAS INTERNAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MÉXICO.**

#### **2.1 OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

Código de Ética para los Servidores Públicos.

Bien Común.- Asumir un compromiso irrenunciable con el bien común, entiendo que el servidor público es patrimonio de todos los mexicanos, que solo se justifica y legitima cuando se procura por encima de los intereses particulares.

Integridad.- Ceñir la política pública y privada de modo tal que las acciones y palabras sean honestas y dignas de credibilidad, fomentando una cultura de confianza y de verdad.

Honradez.- Nunca usar el cargo público para ganancia personal, ni aceptar prestación o compensación de ninguna persona u organización que pueda llevar a actuar con falta de ética en las responsabilidades y obligaciones.

Imparcialidad.- Actuar siempre en forma imparcial, sin conceder preferencia o privilegios indebidos a persona alguna.

Justicia.- Ceñir los actos a la estricta observancia de la ley, impulsando una cultura de procuración efectiva de la justicia y de respeto al Estado de Derecho.

Transparencia.- Garantizar el acceso a la información gubernamental, sin mas limite que el que ponga el interés público y los derechos de privacidad de particulares, establecidos por la ley, así como el uso y aplicación transparente de los recursos públicos, fomentando su manejo responsable y eliminando su indebida discrecionalidad.

Rendición de Cuentas.- Proveer la ética y la calidad de la gestión de la administración pública, contribuyendo a su mejora continua y a su

modernización, teniendo como principios fundamentales la optimización de recursos y la rendición de cuentas.

Entorno Cultural y Ecológico.- Adoptar una clara voluntad de comprensión, respeto y defensa por la preservación del entorno cultural y ecológico del país.

Generosidad.- Actuar con generosidad especial sensibilidad y solidaridad particularmente frente a los niños, las personas de la tercera edad, nuestras etnias y las personas con capacidades diferentes y en especial a todas aquellas personas menos tienen.

Igualdad.- Hacer regla invariable de actos y decisiones el procurar igualdad de oportunidades para todos los mexicanos, sin distinción de sexo, edad, credo, raza, religión o preferencia política.

Respeto.- Respetar sin excepción alguna la igualdad de la persona humana los derechos y las libertades que le son inherentes, siempre con trato amable y tolerancia para todos los mexicanos.

Liderazgo.- Promover y apoyar estos compromisos con ejemplo personal abonando a los principios morales que son base y sustento de una sociedad exitosa en una política y ordenada.

Lo plasmado anteriormente es el criterio que el Gobierno Federal considera como sus ejes rectores en cuanto a lo que todo servidor público debe de observar en el ejercicio de la administración pública, publicación realizada en la página de Internet de la Secretaría de Gobernación (<http://www.gobernación.gob.mx>).

Este criterio nos permite conocer la visión del Gobierno Federal de la administración pública en cuanto a las políticas de Gobierno que aplica, pero como tal no obligan al servidor público a cumplirlas por lo que se hizo necesario el establecer el código de conducta que normara el actuar de los servidores públicos.

Este código de conducta para los Servidores Públicos del Estado de México, se encuentra establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que en su artículo 42 y a lo largo de sus XXXI fracciones, señalan las obligaciones que deben de observar todos los Servidores Públicos del Estado de México; siendo las siguientes:

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, tendrán las siguientes obligaciones.

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

Con el objeto de instituir la disciplina en el ejercicio de la función pública y mantener el orden, se establecen las obligaciones de los funcionarios que corresponden a normas que deben ser observados de manera imperativa. Así encontramos que se establecen los tan mencionados valores fundamentales que deben estar previstos en todo ejercicio de la función pública. Estos cinco valores: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, se consideran fundamentales para el ejercicio de la administración pública ya que el poder no se fundamenta en la fuerza sino en la voluntad soberana del pueblo para la consecución de los fines del Estado, por lo que deben estar regidos por lineamientos éticos del ejercicio de la autoridad, en razón del interés general.

No obstante que el mantenimiento de la disciplina pudiera parecer un interés de carácter interno de la Administración Pública solamente, resulta fundamentalmente que los Gobiernos tengan la seguridad, sientan que el

ejercicio del poder público es un asunto propio, que incumbe a todos, con lo que se crea una confianza pública que facilita la realización de los fines del Estado.

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

En esta fracción queda delimitada la obligación de todos aquellos Servidores Públicos que por el ejercicio de su empleo, cargo o comisión realicen manejo de recursos económicos públicos para que su actuación se encuentre apegada a las normas legales establecidas o en la correcta formulación y ejecución en la planeación, programación y presupuestación de los recursos económicos.

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

Esta fracción de la misma manera que la que le antecede está dirigida a Servidores Públicos que manejan recursos económicos, estableciendo una limitante en cuanto al ejercicio o pago de recursos presupuestales, toda vez que existan irregularidades en cuanto al manejo de estos recursos se incurra en responsabilidad administrativa e inclusive penal; o si se quiera ver a contrario sensu, se conmina a los servidores públicos a que realicen un correcto manejo de los recursos económicos.

IV.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que

le sean atribuidas o la información reservada a que tengan acceso por su función exclusivamente a los que estén afectos;

En este apartado observamos que contiene varios valores éticos requeridos para el ejercicio de la función pública como lo es, la honradez al utilizar los recursos exclusivamente para su empleo y no como comúnmente se hace para cuestiones personales, lealtad, imparcialidad y legalidad al utilizar la información a que tengan acceso y las facultades que le son atribuidas exclusivamente para los fines establecidos, por lo que no podrá existir fuga de información, tráfico de influencias, ejercicio indebido de la función pública entre otras.

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserva bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, distracción ocultamiento o inutilización indebida de aquellas.

Es obligación de todo Servidor Público ser responsable de la documentación que tenga bajo su resguardo, por lo que debe existir lealtad hacia la institución pública, para en todo momento proteger el interés público en cuanto a la utilización, resguardo y destrucción de los tan valiosos documentos e información que se maneja en las entidades públicas, documentos que generalmente son la base de la actuación de los entes gubernamentales, por lo cual esta fracción resulta de gran importancia.

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

Se observa la obligación de todo Servidor Público para que en el ejercicio de la función pública atienda a la ciudadanía, compañeros de trabajo y demás

personas con las que trate con la rapidez, diligencia, imparcialidad y respeto que todos y cada una merecen.

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

Necesaria resulta esta obligación para que todo aquel que jerárquicamente tenga un cargo de mando, dirección o coordinación trate con el debido respeto a sus subordinados y así limitar el abuso de autoridad que se pueda suscitar.

VIII.- Observar respeto y subordinación legítima con respecto a sus superiores inmediatos o mediatos cumpliendo las disposiciones que estas dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

Esta fracción viene a completar el círculo de respeto que debe de existir en toda relación laboral y por otra parte la obligación de todo subalterno de acatar las instrucciones que en el ámbito estrictamente laboral se le encomienden.

IX.- Comunicar por escrito al titular de la Dependencia u Organismo auxiliar en el que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscita la procedencia de las ordenes que reciba;

El legislador en esta fracción apela a la honradez y lealtad de todos los Servidores Públicos, para que antepongan el interés público al comunicar cualquier acto que constituya violaciones administrativas, o las dudas sobre hechos presuntamente ilícitos que se le ordenen.

X.- Abstenerse de ejercer un empleo cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designo o de haber

cesado, por cualquier otra causa en el ejercicio de sus funciones;

La aplicación contraria de esta fracción configura el delito de ejercicio indebido de la Función Pública previsto en el Código Penal del Estado de México, al ejercer un cargo sin tener nombramiento que lo respalde.

XI.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de 15 días continuos o 30 días discontinuos en un año, así como otorgar indebidamente licencias permisos o comisiones con goce total o parcial de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

Con esta fracción se pretende evitar entre otras circunstancias la presencia en las Dependencias de los coloquialmente llamados aviadores, que son aquellas personas que con anuencia del superior jerárquico no se presentan a laborar pero cobran parcial o totalmente el sueldo que les correspondiera, en una situación normal, es decir que cobran sin trabajar.

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

Lo anterior representa que ningún servidor en el Estado de México y sus Municipios integrantes, podrá recibir remuneración económica producto de desempeñar cargos en la Administración Pública o privada que estrictamente la ley prohíba, buscando con ello evitar el tráfico de influencias y demás malos manejos.

XIII.- Abstenerse de nombrar, contratar o promover como servidores públicos a personas con quienes tenga parentesco

consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, y que por razón de su adscripción dependa jerárquicamente de la unidad administrativa de la que sea titular. Cuando al asumir el servidor público el cargo o comisión de que se trate, ya se encontrare en ejercicio de una función o responsabilidad pública el familiar comprendido dentro de la restricción prevista en esta fracción, deberán preservarse los derechos previamente adquiridos por este último. En este caso, el impedimento será para el fin de excusarse de intervenir, en cualquier forma, respecto del nombramiento de su familiar;

Esta prohibición pretende evitar el llamado nepotismo, que es la preferencia no justificada razonablemente otorgada por un Servidor Público en favor de sus familiares para el desempeño de empleo, o cargo público sin tomar en cuenta el mérito o capacidad.

XIV.- Excusarse de intervenir de cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés, personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que

sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación o resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

Las dos fracciones guardan íntima relación toda vez que tienden a impedir la parcialidad del Servidor Público, o bien que con su intervención en los asuntos se pueda ver beneficiado económicamente el o un familiar o inclusive alguna persona con la que en algún momento tuvo alguna relación de negocios.

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

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

Ambas fracciones establece la obligación de los Servidores Públicos de observar la honradez, legalidad e imparcialidad para evitar el conseguir alguna

ganancia o provecho extra de lo que se les paga por el desempeño de sus funciones, al respecto es necesario definir a un mas las dadas o regalos que un Servidor Público puede recibir sin que caiga en responsabilidad administrativa, la contravención de estas obligaciones pueden dar lugar a la responsabilidad administrativa y penal.

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

Esta fracción al igual que su similar XIII pretende por un lado evitar la parcialidad en el actuar del Servidor Público y por otro el evitar que se beneficie a cualquiera de sus familiares.

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

El Gobierno Estatal de la entidad de manera particular, constantemente busca que el ejercicio de la función pública no sea tomado como el momento propicio para buscar el beneficio personal, tan así resulta que la Ley de Responsabilidades se dedico un capitulo entero denominado "Del Registro Patrimonial de los Servidores Públicos" en el cual se establecen los alcances, sujetos, requisitos, plazos y todo lo referente a la Manifestación de Bienes.

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

Como fue señalado en el apartado respectivo las Contralorías Internas u Órganos de Control Interno son los encargados dentro de las Dependencias de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos, por los que existe una obligación de coadyuvar con la prontitud y el esmero necesario en el ejercicio de las actividades que realizan estos Órganos de Control.

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

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

Obliga a los Servidores Públicos que tienen personal a su mando a vigilar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, e incluso obliga a denunciar de manera escrita las irregularidades que pueda observar en el desempeño del ejercicio de sus subordinados, es importante hacer notar que si el superior jerárquico no da a conocer las anomalías presentadas incurre en responsabilidades administrativa.

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

Esta limitante obliga a todos los Servidores Públicos al conocimiento de las disposiciones jurídicas aplicables, por lo que aun más en el Servicio Público no se puede alagar el desconocimiento de la Ley.

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

El objeto de una queja es la manifestación de inconformidad por parte de persona alguna ya sea por el servicio recibido, atención o la falta de ambos, y la denuncia es el acto mediante el cual se pone en conocimiento de la autoridad la comisión de un delito o infracción legal, por lo que el evitar que se exterioricen estas manifestaciones o que se tome represión con motivo de la presentación de la queja o denuncia produce responsabilidad para el Servidor Público que pretenda evitar que se conozcan determinados actos.

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

La fracción en referencia obliga al servidor público a entregar la información que requiera la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y las Comisiones Municipales de Derechos Humanos, para que estas realicen las labores encomendadas.

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

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

La fracción en cuestión presenta una doble hipótesis, en la primera prohíbe a los Servidores Públicos a realizar cualquier tipo de contrato con personas que por su condición tenga algún vínculo con otro Servidor Público con el cual deba realizarse toda vez que esto se hace para garantizar que no exista alguna preferencia al contratar esos servicios y de esta manera obtenga beneficios adicionales a las remuneraciones que le otorga la Dependencia.

Por otra parte presenta la restricción para celebrar cualquier tipo de contrato con las personas que se encuentran inhabilitadas para ejercer empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública, lo anterior para garantizar la legalidad en el otorgamiento de contratos de obra o servicios y para evitar que los exservidores Públicos que habiendo sido sancionados por su conducta pueda obtener cualquier tipo de contrato que lo beneficie.

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

Trascendente resulta esta obligación al tomar en cuenta la movilidad que existe en las Administraciones Estatal y Municipal, ya que frecuentemente por diversos motivos existen cambios de titular de alguna área determinada y para garantizar que tanto el Servidor Público saliente como el entrante se responsabilicen por la documentación y acciones realizadas en el periodo en que estuvo al mando se establece esta obligación.

XXVII.- Proporcionar, en su caso, en tiempo y forma ante las dependencias competentes, la documentación comprobatoria de la aplicación de recursos económicos Federales, Estatales o Municipales asignados a través de programas respectivos;

Obligatoriamente todo servidor público que por sus funciones tenga asignado ejecute o aplique los recursos económicos que se asignen a la Dependencia deba de comprobar en qué y para que gasto los recursos económicos.

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

Con el objeto que los Contralores Internos cumplan con sus funciones de supervisión, fiscalización, inspección, etcétera, se obliga a través de la Ley de responsabilidades a todos los servidores públicos para cooperar con todos los requerimientos que el órgano de control realice, siempre y cuando estén dentro sus facultades.

XXIX.- Abstenerse de contratar como servidor público a quien se encuentra inhabilitado para desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el Servicio Público o a quien se encuentra sujeto a un Procedimiento Administrativo.

En esta hipótesis el legislador considera la obligación de que la persona que como consecuencia de su conducta desplegada como servidor público fue inhabilitada, no pueda ser contratada nuevamente en el servicio público hasta en tanto no se cumpla el tiempo de inhabilitación o si es el caso de que se encuentre sujeto a procedimiento administrativo hasta en tanto no se resuelva este.

XXX.- Abstenerse de tramitar o intervenir como abogado, representante, apoderado o en cualquier otra forma semejante en la tención de asuntos de los que haya tenido conocimiento, tramitado o que se encuentre en el área en la cual se desempeño como servidor público. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

Coloquialmente es señalado que no se puede servir a dos amos y esta fracción pretende exigir al servidor público la lealtad necesaria con la encomienda asignada de buscar el interés público sobre cualquier interés personal, además de evitar, que el servicio público sea tomado para beneficios particulares y no beneficiarse de este.

XXXI.- Las demás que impongan las Leyes y disposiciones reglamentarias o administrativas.

Las fracciones enumeradas no son una limitante de las obligaciones que los servidores públicos deben cumplir, por el contrario son las directrices mínimas que deben ser cubiertas para no incurrir en responsabilidad administrativa.

A título personal considera que a los Servidores Públicos no los debe motivar a observar estas obligaciones, el no incurrir en responsabilidad administrativa, si no el deseo ferviente de la satisfacción del deber cumplido con la sociedad y con el interés público que en estas personas pone la encomienda de trabajar para buscar el beneficio de la población.

Pero como este sentir no es la fuerza motriz de todos los Servidores Públicos en su actuar, señala el artículo 43 de la Ley en cita. “Se incurre en responsabilidad administrativa disciplinaria, por el incumplimiento de cualesquiera de las obligaciones a que se refiera el artículo anterior, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de las sanciones que en esta Ley consignan,...”, a lo que debemos entender que cualquier incumplimiento a estas obligaciones dará motivo a instaurar el procedimiento administrativo disciplinario respectivo, en el cual se determina si es responsable el Servidor Público de la imputación realizada en su contra o no es responsable.

## **2.2 SISTEMA ESTATAL DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

El Sistema Estatal de Quejas y Denuncias del Gobierno del Estado de México, forma parte del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, cuya operación está a cargo de la Secretaría de la Contraloría (SECOGEM).

Este Sistema tiene por objeto facilitar la relación de toda persona que se dirige a una oficina del Poder Ejecutivo del Gobierno Estatal, ya sea en ejercicio de sus derechos o en cumplimiento de sus deberes, orientándola, informándola y atendiendo su queja y denuncias, con el propósito de que reciba los servicios que prestan las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos, en las mejores condiciones de eficiencia y oportunidad.

El Sistema Estatal de Quejas y Denuncias tiene como finalidad extender y fortalecer en todos los ámbitos de la Administración Pública Estatal y Municipal

el seguimiento exhaustivo a las quejas y denuncias, mediante una más ágil y moderna comunicación de las diversas áreas con las Contralorías Internas, la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la (SECOGEM) y con las autoridades de cada dependencia.

Podemos señalar que este sistema busca el crear el canal adecuado para que el ciudadano que es el receptor de la atención y los servicios que brinda el Gobierno Estatal y Municipal, haga valer sus inconformidades, existiendo una retroalimentación en pos de la mejora del servicio y atención que se brinda.

Para entender mejor este apartado mencionaremos los conceptos de Queja y Denuncia.

Queja: Debe entenderse en su aspecto general, como el de una inconformidad hacia la prestación de servicios o actuación de servidores públicos. En algunos casos la queja puede ser improcedente, porque lo único que refleja es la sugerencia de manejar un servicio a la prestación de este por tal motivo administrativamente hablando, el concepto de queja es genérico mientras que el que denuncia es específico, por lo tanto la autoridad debe de conocer de inmediato cuando se trata de una queja y cuando de una denuncia.

Por lo tanto podemos expresar que la queja es la comunicación que se hace a la autoridad, por cualquier medio sobre el mal desempeño del Servicio Público atribuido a algún Servidor Público.

Denuncia: La denuncia en muchas ocasiones, se puede confundir o entrelazar con el concepto de queja, pues aun que es específica, también consiste en el acto por el cual una persona hace del conocimiento a un órgano de autoridad, la verificación o comisión de determinados hechos; que pueden constituir irregularidades administrativas, por lo que debe limitarse a describir los hechos, sin calificarlos jurídicamente además la autoridad debe investigar los hechos denunciados.

Para efectos administrativos, la denuncia es: La comunicación que hace una persona determinada, a la autoridad correspondiente, por cualquier medio sobre el mal desempeño del servicio público por parte de un Servidor Público determinado.

Los conceptos transcritos son los establecidos en el Manual de Operación del Sistema Estatal de Quejas y Denuncias, publicado por la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, conceptos que por ser los que en la práctica administrativa son utilizados, son los más apropiados para el conocimiento de estos términos.

Las descripciones anteriores son claras en cuanto a la diferencia que existen entre ambos conceptos pero para precisar aun mas señalamos que la Queja es la manifestación de la inconformidad por la actuación de los servidores públicos o los servicios recibidos; mientras que la denuncia es la manifestación del mal desempeño que un servidor público realiza del servicio público y que presuntamente puede ser constitutivo de algún ilícito en ambos casos los usuarios hacen del conocimiento de la autoridad los actos u omisiones de los Servidores Públicos en el desempeño de sus funciones.

El proceso de atención de las Quejas y Denuncias es el siguiente:

I.- El usuario de los trámites y servicios del gobierno presenta su queja y/o denuncia (por correo, mensajería, personalmente o vía telefónica).

II.- Es captada la queja y/o denuncia en:

- Delegaciones Regionales
- Contralorías Internas
- Departamento de Quejas y Denuncias
- Módulos;
- Buzones;
- Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México;

- Gobierno del Estado;
- Dependencia de Gobierno;

III.- Se cuenta con un plazo de 48 horas para que se haga la canalización en caso de que no sea la autoridad competente, en el supuesto de ser la autoridad competente radica la queja y/o la denuncia.

IV.- Se realiza la atención y tramitación de la queja y/o denuncia por el órgano competente:

- Departamento de Quejas y Denuncia
- Contralorías Internas
- Delegaciones Regionales
- Ayuntamientos
- Poder Legislativo (Órgano de Control)
- Poder Judicial (Órgano de Control)

V.- Es emitida la resolución de la queja y/o denuncia por:

- Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial
- Delegaciones Regionales
- Contralorías Internas
- Ayuntamientos
- Poder Legislativo (Órgano de Control)
- Poder Judicial (Órgano de Control)

VI.- Se lleva un control de las quejas y denuncias que se han resuelto por todos los órganos competentes en la Dirección de Responsabilidades de la Secretaría de la Contraloría.

VII.- Es comunicado el usuario de la queja y/o Denuncia resuelta que reedita en un Mejoramiento de la atención pública y acciones contra la corrupción administrativa.

El procedimiento de atención de las Quejas o Denuncias, debe seguir lineamientos específicos para su desarrollo siendo los siguientes:

**Término máximo de treinta días.-** Con el objeto de otorgar una atención rápida y eficiente a la población y en forma específica a la persona que presenta su queja, no debe de exceder de treinta días la autoridad para llevar a cabo todas las diligencias, en los tiempos señalados para cada etapa y así estar en posibilidad de otorgar al quejoso una respuesta.

Inicio del procedimiento.- El procedimiento de atención de una queja o denuncia se puede darse de Oficio y/o a petición de Parte. Se da de oficio cuando por la competencia o facultad de la autoridad encargada de llevar el control, practicando de manera directa una investigación o ejerciendo sus facultades, detecte la comisión de alguna irregularidad. A petición de parte se da cuando la autoridad reciba la solicitud por parte de cualquier persona, es decir es la comunicación que realiza una persona del mal desempeño del servicio público por parte de un Servidor Público.

**Recepción y Radicación de la Queja o Denuncia (48 horas).-** El área correspondiente analizara la queja inmediatamente; si de la misma se desprenden datos suficientes que hagan presumible la comisión de irregularidades administrativas, procederá a radicarla haciendo las anotaciones en el libro de Registro de Quejas y Denuncias recibidas.

La Queja o Denuncia no requiere ningún requisito formal; no obstante para que tenga resultados satisfactorios se requiere que sea clara y que contenga un mínimo de datos, como el Nombre del Servidor Público presunto responsable; Dependencia o área administrativa a la que se encuentre adscrito el presunto responsable; La fecha de la irregularidad y una descripción amplia de los hechos y para efecto de notificarle del trámite de la queja deberá proporcionar nombre y teléfono.

De la integración del Expediente de Queja.- Para lograr la integración del expediente se tiene trece días. Cuando de la simple lectura, se considera que la queja no especifica o no ubica a ningún Servidor Público, pero que si hubo participación de los mismos, la autoridad podrá solicitar al quejoso la ratificación de la Queja, misma que podrá aclarar, ampliar o ratificar, esto solo en los casos que no se tengan los elementos suficientes que le permiten conocer e identificar la irregularidad a los servidores públicos involucrados. El término para esta ratificación será dentro de los dos días siguientes que se realice la radicación del expediente.

Cuando la conducta irregular del Servidor Público involucrado no esté debidamente descrita, ni tampoco los hechos o consecuencias que realiza, la autoridad deberá de hacer del conocimiento del quejoso esta situación, comunicándole la conveniencia de que aporte pruebas con la finalidad de aclarar sus manifestaciones, Otorgándole un termino de setenta y dos horas para la presentación de las mismas.

Diligencia para Mejor Proveer.- La autoridad que admitió la queja deberá practicar las diligencias que considera pertinentes para hacerse llegar de mas elementos, a través de diligencias administrativas para mejor proveer, las cuales permiten conocer o hacerse llegar la verdad de los hechos. En estas diligencias para Mejor Proveer la autoridad administrativa podrá:

- a) Citar al servidor público a una diligencia administrativa de aclaración.- La autoridad administrativa citara al servidor publico presunto responsable a una diligencia de carácter administrativo de aclaración, la cual esta fundamentada en el articulo 114 párrafo segundo del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, a efecto de que manifieste lo que a su derecho convenga en relación a la imputación que

se le hace, otorgándole cuatro días naturales para que presente pruebas y alegue lo que a su derecho corresponda, este término de cuatro días correrá a partir de la entrega del citatorio.

- b) Solicitar informes al área involucrada sobre los hechos denunciados.- La autoridad deberá solicitar por escrito informes sobre los hechos denunciados al área involucrada, la cual deberá contestar en un término no mayor de tres días naturales respecto a los hechos.
  
- c) Aportación de pruebas por conducto del Servidor o Servidores Públicos denunciados.- El Servidor Público en la diligencia administrativa para mejor proveer o posteriormente (siempre que la autoridad lo acuerde) podrá presentar pruebas de descargo, las cuales si tienen relación con los hechos deberán ser admitidas en un término que no exceda de tres días naturales. Es decir el término para admisión y desahogo de pruebas será de tres días a partir de la declaración del servidor público presuntamente responsable.

Resolución de la Queja o Denuncia.- Para resolver el procedimiento de queja o denuncia, la autoridad tendrá un término perentorio de cinco días naturales contados a partir de que se haya desahogado las pruebas y las determinaciones puedan ser tres: 1.- Incompetencia, 2.- Acuerdo de archivo y 3.- Para inicio de procedimiento Administrativo Disciplinario.

- 1- Incompetencia.- La autoridad después de haber llevado a cabo toda la diligencia para mejor proveer, tendrá los elementos necesarios para resolver si es competente, o de lo contrario deberá turnar a la instancia correspondiente todo el procedimiento, para que sea la autoridad competente quien lo realice si así lo considera necesario. Esta determinación de incompetencia podrá llevarse a cabo en el momento que así se determine.

- 2- Acuerdo de Archivo.- Después del procedimiento administrativo o en el momento que así lo tenga a bien decidir la autoridad con la valoración de las constancias existentes, determinara mediante acuerdo que no existen los elementos necesarios que configuran violaciones al artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la entidad, y resolverá su archivo.
- 3- Inicio de Procedimiento Administrativo Disciplinario.- Al termino del procedimiento de Queja o Denuncia y en virtud de las constancias que obran en el expediente; y si la autoridad considera que efectivamente hubo violaciones al Código de Conducta por parte de algún Servidor o Servidores Públicos de la dependencia, resolverá qué se dé inicio al Procedimiento Administrativo Disciplinario, señalando expresamente en su contenido que se da por iniciado al Procedimiento Administrativo Disciplinario que señala el artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Información al Quejoso de Todos los Actos del Procedimiento.- La autoridad siempre que realice un trámite del procedimiento de queja, deberá marcar copia al quejoso, así como de la resolución misma, con el fin de que obre constancia de las notificaciones realizadas, se deberá obtener el acuse de recibido correspondiente e integrarlo al expediente para tener pleno conocimiento de que el tramite realizado lo conoce el quejoso.

Este procedimiento de Queja y Denuncia recibió diferentes, connotaciones dependiendo de la autoridad administrativa, estos son procedimiento Administrativo de Información de Queja o Denuncia, Periodo de Información Previa de Queja o Denuncia, entre otras; pero en todos los casos se sigue el procedimiento establecido.

### **2.3 PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.**

Como queda señalado, del resultado del Procedimiento Administrativo de Queja y Denuncia, y se añade el derivado de Acta Administrativa, en el que se determina el inicio del Procedimiento Administrativo Disciplinario por las presuntas violaciones a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, procedimiento que está debidamente señalado en el numeral 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, mismo que a continuación se desglosa:

El procedimiento Administrativo da inicio cuando es presentada ante el Órgano de Control Interno queja, denuncia o acta administrativa por la presunta violación de las obligaciones por parte de algún Servidor Público de la dependencia.

La Contraloría Interna recibe la queja, denuncia o acta administrativa, asignándole un número de folio y anota en el libro de registros de Quejas y Actas con esta actividad se da cumplimiento a la obligación establecida en la fracción XXIII en relación a la obligación de abstenerse de impedir la presentación de quejas y denuncias.

Derivado de la recepción el Órgano de Control Interno procede al análisis del acta o de la queja, y determina su procedencia. En el supuesto que no sea procedente la queja o el acta se acuerda el motivo de la improcedencia fundando y motivando o se turna al área correspondiente como dependencia u Organismo competente archivando la documentación respectiva, y para el supuesto de que sea procedente la tramitación de la queja o del acta se realiza acuerdo de radicación procediendo en un término de 48 horas, de haber recibido la queja o el acta asignándole un número de expediente.

Señala el artículo 59 en su fracción I que 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 realiza la audiencia. Por lo que, para dar cumplimiento a esta fracción la Contraloría Interna emitirá los citatorios de garantía de audiencia respectivos, al o a los Servidores Públicos que resulten implicados, para realizar la audiencia de Ley, documento en el que se le da a conocer el lugar, día y hora en que se realizara la audiencia, pero sobretodo se le da a conocer los actos que se le imputan; los citatorios de garantía de audiencia, debe de ser notificado en un término no menor de 5 días y no mayor de 15 días, todos ellos hábiles.

Para lo cual el citatorio de garantía de audiencia deberá contener los siguientes requisitos:

- a) Nombre de la persona a la que se dirige.
- b) La fundamentación y motivación del acto.
- c) Los hechos que se le imputan.
- d) El día y la hora a desarrollar la audiencia.
- e) El derecho del servidor público para ofrecer las pruebas que considere pertinentes así como para presentar alegatos.
- f) El derecho que tiene el Servidor Público para asistir a la audiencia acompañado por persona de su confianza o abogado debiendo presentar ambos identificación vigente.
- g) El nombre, cargo y firma de la autoridad que lo emite así como el sello de la dependencia.

Relevante resulta lo señalado en el referido artículo 59 en su fracción IV que establece la posibilidad de que en cualquier momento previo o posterior al citatorio se podrá determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión cuando causen perjuicio a la Administración Pública o si así conviene

para la conducción de las investigaciones, con la limitante de que dicha suspensión no podrá exceder de 30 días hábiles.

Para el desahogo de la garantía de audiencia del o de los Servidores Públicos presuntamente responsables, se deberá desahogar conforme a lo señalado en el artículo 59 fracción I de la Ley en referencia levantando acta administrativa en los siguientes términos:

a) Se da a conocer al compareciente las constancias y pruebas que obran en su contra en el expediente.

b) Se toma la declaración de los presuntos responsables respecto de los hechos que se le imputan.

c) Se admitirán y desahogarán las pruebas que ofrezca el compareciente; esto en términos de lo señalado por el artículo 32 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México que señala “Artículo 32.- En el procedimiento y proceso administrativo se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades administrativas mediante absolucón de posiciones las que no tengan relación inmediata con el asunto y las que resulten inútiles para la decisión del caso. Tratándose de los dos últimos supuestos, se deberá motivar cuidadosamente el acuerdo de desechamiento de las pruebas” y de igual forma el artículo 38 del mismo ordenamiento legal señala “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.

d) En el acto de la audiencia, la Autoridad administrativa, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 33 y 50 del Código de Procedimientos Administrativos y 59 fracción I párrafo II de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, 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.

e) El compareciente formula los alegatos que considera pertinentes, los alegatos pueden ser presentados en dos tiempos, el primero si después de cerrada la etapa de pruebas, no existe ninguna prueba pendiente de desahogarse, y la segunda cuando después de desahogadas las pruebas se emite acuerdo en el que se abra el periodo de alegatos, en cualquiera de los casos los alegatos pueden ser presentados de manera verbal o por escrito.

En el supuesto de que no se presenta el Servidor Público a comparecer en la garantía de audiencia, esta se tendrá por satisfecha, esto con fundamento en el artículo 129 fracción III del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México que señala “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 otorgara previamente a los mismos garantía de Audiencia, conforme a las siguientes reglas: I. (...) III; **de no comparecer el particular en el día y hora señalados en el citatorio, se tendrá por satisfecha la garantía de audiencia**”. Este supuesto no aplica en el caso de que la ausencia sea justificable (enfermedad debidamente acreditada por el comprobante emitido por el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, o cualquier otro documento oficial que así lo acredite), emitiéndose nuevo citatorio para el desahogo de la misma.

Si quedarán pruebas pendientes por desahogar, se fija día y hora para el desahogo, en un plazo no mayor de 10 días (artículo 130 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México).

Terminada la tramitación del procedimiento si existe elementos o actuaciones que no sean del conocimiento del Servidor Público se ponen a disposición de

las partes por un término de 3 días hábiles, para que formulen, en su caso, los alegatos que estimen procedentes. (Artículo 131 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México).

Una vez concluida la tramitación del procedimiento disciplinario, este puede terminar por:

- a) Desistimiento de la autoridad o usuario quejoso;
- b) Convenio, entre los particulares y las autoridades administrativas ;
- c) Resolución expresa del mismo, resolviéndose dentro de los 30 días hábiles siguientes al concluir la última actuación.

La resolución emitida debe ser notificada al Servidor Público en un término de 48 hrs. hábiles siguientes a la fecha en que se emitió la resolución debe de resolver sobre la inexistencia de responsabilidad o si fuere procedente se impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes (artículo 59 fracción II de la Ley en cita). Para concluir el Procedimiento Administrativo Disciplinario se registra la resolución del Procedimiento en el Sistema Integral de Responsabilidades de la Secretaría la Contraloría del Gobierno del Estado de México, para el registro dentro de las sanciones.

## **2.4 SANCIONES POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

En el apartado respectivo quedó definida que sanción administrativa es el castigo que las autoridades administrativas imponen a los Servidores Públicos que violan las normas administrativas establecidas causando en daño a la sociedad y/o a la Administración Pública.

Tenemos que sanción administrativa es el castigo aplicado o la consecuencia jurídica a la que se hace acreedor el Servidor Público con respecto a la forma de actuación contraria al mandato legal en el ejercicio de la función pública.

Cuando derivado de la instauración del Procedimiento Administrativo Disciplinario el Órgano de Control Interno determine la responsabilidad del Servidor Público, se aplicaran las sanciones contempladas en el artículo 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, las cuales consisten en:

- I- Amonestación;
- II- Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- III- Destitución del empleo, cargo o comisión;
- IV- Sanción Económica;
- V- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público;
- VI- Arresto hasta por 36 horas en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado;

Al aplicar estas sanciones la autoridad administrativa de manera obligatoria debe tomar en cuenta e la motivación de la resolución las siguientes circunstancias:

- I- La gravedad de la información 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 hubiera;

Las anteriores circunstancias que señala el artículo 137 del Código de Procedimientos Administrativos de la entidad, se establecen con el objeto de que la Contraloría Interna al momento de imponer la o las sanciones administrativas sean lo más equitativas para el Servidor Público infractor.

I.- AMONESTACION.- En la Ley de Responsabilidades los Servidores Públicos del Estado y Municipios no define el concepto de lo que debe entenderse por amonestación; en la practica administrativa la amonestación es una llamada de atención, que consiste en una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito de carácter administrativo.

Al respecto el Maestro Humberto Delgadillo, cita en su obra “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos (pag. 125 al Doctrinario Quintana Matos), señalado a la amonestación como la “Represión extendida por escrito que se hace al infractor por el funcionario de mayor jerarquía dentro del servicio, sección o departamento.

Este tipo de sanción al imponerse al servidor público debe de tomarse en cuenta la gravedad de la infracción en que incurrió así como las circunstancias señaladas en el artículo 137 del Código de Procedimientos Administrativos Mexiquense; en donde se determine que la falta incurrida no se considera grave además que la imposición de este tipo de sanción se hace con el propósito de que el infractor tome conciencia de que en caso de volver a realizar la violación será sancionado con mayor severidad.

II. SUSPENSIÓN DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN.- Esta sanción por la comisión de faltas administrativas, consiste en la separación del Servidor Público de manera temporal del empleo cargo o comisión que desempeña, no existiendo limitante en cuanto al mínimo y al máximo del tiempo que podrá ser suspendido el Servidor Público sancionado.

Cierto resulta que la Ley de Responsabilidades en referencia, contempla la facultad de la autoridad instructora para suspender de manera temporal, a los presuntos responsables, previo o posterior al citatorio de Garantía de Audiencia, cuando causen perjuicio a la Administración Pública y si así

conviene a la conducción o continuación de las investigaciones, sin que dicha suspensión exceda de 30 días, (Artículo 59 fracción IV). La suspensión del Servidor Público cesara, cuando así lo resuelva la autoridad instructora, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento que se le siga. La autoridad instructora al imponer este tipo de suspensión no implica que este emitiendo juicio de responsabilidad por el contrario debe tomarse como una medida procedimental.

Como ha quedado señalado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios contempla dos tipo de suspensión mismas que a simple vista podrían parecer iguales pero no lo son, por que si bien ambas figuras jurídicas son la privación del ejercicio del derecho a desempeñar la función que se tiene asignada, así como la remuneración consecuente al tiempo que dure; la diferencia entre ambas figuras es que la primera de estas es una suspensión impuesta como sanción por la comisión de infracciones administrativas y la segunda es una suspensión temporal, como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos disciplinarios, por lo que podemos diferenciar entre estas dos figuras que los efectos y la finalidad de cada una de ellas es diferente.

Por lo tanto, aunque ambas suspensiones son temporales, solo se considera como sanción la resolución lisa y llana que se imponga en una resolución administrativa, con carácter definitivo; ya que la suspensión temporal solo es una medida procedimental que no puede exceder de 30 días.

III.- DESTITUCIÓN DEL EMPLEO CARGO O COMISIÓN.- La destitución es la “separación del cargo o empleo impuesta como sanción al titular del mismo, por autoridad competente con fundamento legal y mediante el procedimiento establecido”;<sup>35</sup> la destitución del empleo, cargo o comisión es la sanción que

---

<sup>35</sup> DE PINA, Rafael. Op cit p. 247.

se impone al Servidor Público, dejando sin efecto el nombramiento y culminado con esto la relación jurídica laboral que lo unía con el Estado.

La sanción consiste es la destitución del empleo, cargo o comisión ha dado lugar a controversia, porque se ha considerado que cuando esta sanción la impone la autoridad administrativa lesiona los intereses jurídicos de los servidores públicos como empleados del Estado; correspondiente únicamente a la autoridad laboral la conclusión de la relación laboral.

Lo anterior ha dado lugar a considerar que la autoridad administrativa no puede imponer esta sanción, argumentándose que “la autoridad administrativa no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 y sus leyes reglamentarias”<sup>36</sup>; situación que se desestima toda vez que la responsabilidad administrativa también se encuentra regulada a nivel constitucional en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, por lo que el rango de ambos ordenamientos es del mismo nivel.

Preciso resulta señalar que la imposición de las sanciones disciplinarias forma un acto de autoridad y como tal, las sanciones administrativas se encuentran sujetas a determinados requisitos de fundamentación y motivación que la constitución exige para todos los actos de molestia, obteniendo al momento la característica de ejecutividad de los actos administrativos, quedando sujetos al régimen jurídico de estos. Por lo tanto, la imposición de las sanciones disciplinarias constituye un acto de autoridad en todo el sentido de la palabra.

Juan F. Arroyo Herrera considera que “El procedimiento disciplinario es, de naturaleza administrativa y los actos que lo integran tienen el carácter de actos administrativos ejecutados por órganos de la Administración Pública. Por tanto le son aplicables las normas sobre actos administrativos en general”<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luís Humberto. Op cit. p. 132.

<sup>37</sup> ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público, Porrúa, México..

Por lo que podemos concluir que la resolución que imponga cualquiera de las sanciones disciplinarias, como acto administrativo obtienen las características de presunción de validez y de ejecutividad.

La validez del acto como presunción permite que este produzca sus efectos mientras no se demuestre que carece de alguno de los elementos exigidos por la Ley, lo cual puede efectuarse mediante el Recurso Administrativo de Inconformidad o el Juicio ante el Tribunal lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

IV. SANCIÓN ECONÓMICA.- Esta sanción por responsabilidad administrativa disciplinaria, encuentra su origen en la Constitución Federal que en su artículo 113 que al respecto señala "... 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".

Constitucionalmente se debe de aplicar la sanción económica cuando se cause un daño o perjuicio o cuando el servidor público infractor obtenga del hecho ilícito un beneficio económico, toda vez que en los supuestos en que la falta no sea de carácter económico se podrá imponer, cualquiera de las sanciones que señala el artículo 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Este principio Constitucional determina si la falta es económica también es señalada por la Ley Reglamentaria del Estado de México, que de manera similar señala en su 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 pagaran una vez determinadas en cantidad liquida en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago...” en el mismo sentido el legislador estatal fue cuidadoso al señalar la posibilidad de hacer efectiva la sanción económica aun en contra de la voluntad del Servidor Público responsable al señalar al señalar “Artículo 68.- Las sanciones administrativas de amonestación, la económica y las responsabilidades resarcitorias, se ejecutarán al quedar firme la resolución y se llevarán a cabo de inmediato en los términos que disponga.

La suspensión, destitución o inhabilitación se ejecutarán al notificarse la resolución y se consideran de orden público. Las sanciones económicas que se impongan, constituirán créditos fiscales del Erario Estatal o Municipal en su caso, se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución, tendrá la prelación prevista para dichos créditos y se sujetaran en todo a las disposiciones fiscales aplicables en la materia...”.

Por lo que la sanción económica al tener el carácter de crédito fiscal, recibe los privilegios que gozan estos, como son la preferencia en el cobro y su ejecutividad, toda vez que se presentan ingresos que el Estado requiere para la atención de sus fines.

Así bien, para imponer la sanción económica es necesario tomar en cuenta además de las circunstancias que señala el artículo 137 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México (Gravedad de la infracción, antecedentes del infractor, condiciones socio-económicas, etc.), se debe tomar en cuenta de manera imperativa para establecer el monto de la sanción el lucro obtenido y el daño o perjuicios causados con la conducta del infractor.

V. INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO.- Se puede definir a la inhabilitación como la sanción que declara al Servidor Público responsable de cómo tener alguna falta administrativa como temporalmente imposibilitado para ejercer u obtener cargos públicos.

Constitucionalmente la sanción de inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público se encuentra prevista de igual manera que la demás sanciones en el artículo 113, siendo reglamentada en el Estado de México en el artículo 49 fracción V de la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos del Estado y Municipios.

En relación a esta sanción la Ley de Responsabilidades anteriormente señalada contempla que “cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro al servidor público o cause daños o perjuicios a la Administración Pública, será de uno a diez años si el monto de aquellos no excede de quinientas veces el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado, y de diez a veinte años si excede de dicho limite” (artículo 49, fracción II, V párrafo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios).

Resulta necesario el aclarar que la inhabilitación no es impuesta exclusivamente en situaciones de carácter económico, por el contrario esta sanción también puede ser impuesta por la autoridad administrativa por cualquier violación a las fracciones del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, con la precisión que la autoridad debe de fundar y motivar debidamente las razones por las cuales se considera procedente el imponer la sanción administrativa de Inhabilitación Temporal para Desempeñar Empleos Cargos o Comisiones en el Servicio Público.

Al respecto la Sala superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México ha emitido jurisprudencia en relación a los puntos que debe considerar la autoridad administrativa al momento de imponer una sanción, misma que señala:

### **JURISPRUDENCIA 101**

#### **SANCIONES POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA CIRCUNSTANCIAS QUE DEBEN CONSIDERARSE EN SU APLICACIÓN.-**

Ordena el artículo 50 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que las sanciones por responsabilidad administrativa de los servidores públicos, se impondrán considerando las siguientes circunstancias: la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que transgredan, en cualquier forma, las disposiciones de dicho ordenamiento o las que se dicten con base en él; las circunstancias socioeconómicas del servidor público en el empleo o cargo; la posible reincidencia del infractor en el incumplimiento de sus obligaciones, y en su caso el monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado de la falta de cumplimiento de las obligaciones respectivas. En tal virtud, para la correcta aplicación de dichas sanciones por responsabilidad administrativa, no es suficiente que las autoridades competentes citen en sus resoluciones las circunstancias a que alude el mencionado precepto jurídico, si no que es necesario que las razones suficientemente, mediante manifestaciones específicas que justifiquen su adecuación al caso concreto.

NOTA: El derogado artículo 50 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, corresponde al numeral 137 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor.

Recurso de Revisión número 122/993.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 22 de abril de 1993 por una unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 230/993.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 10 de junio de 1993, por unanimidad de tres votos.

Recurso de revisión número 472/993.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 21 de octubre de 1993 por unanimidad de tres votos.

Se debe señalar que la imposición de esta sanción y de las demás sanciones corresponde a la autoridad administrativa quien deberá imponerla como se ha señalado en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, que es la aplicable, puesto que de otra manera se estaría desvirtuando la naturaleza de la sanción disciplinaria.

## **2.5 RECURSO DE INCONFORMIDAD**

Como ha quedado señalado el Servidor Público tiene como vértice y límite de su actividad el estricto cumplimiento de lo que la ley determina en su competencia; por lo que todo acto administrativo debe de emanar del cumplimiento de una ley.

El legislador al tomar en cuenta que los humanos somos falibles y que derivado de las equivocaciones que pueden cometer los Servidores Públicos en el ejercicio de sus facultades, pueden afectar los intereses legítimos de los particulares, creo la figura jurídica de los Recursos Administrativos para que el particular que se sienta agraviado por un acto de autoridad pueda impugnar dicho acto ante una autoridad netamente administrativa, sin la intervención de autoridades judiciales.

En concordancia con lo anteriormente señalado, tenemos que el Maestro Andrés Serra Rojas, define al Recurso Administrativo de la siguiente forma “es la defensa legal que tiene el particular afectado, para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro

organismo administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto”.<sup>38</sup>

Por lo que el Recurso Administrativo permite al poder público revisar y modificar sus actos a petición del particular que se sienta agraviado en sus intereses por una resolución administrativa.

En el Estado de México, la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha emitido jurisprudencia en relación a los Recursos Administrativos contemplados en la legislación Mexiquense, como la que a continuación se transcribe:

#### **JURISPRUDENCIA 34**

**RECURSOS ADMINISTRATIVOS REGULADOS POR LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO. ESTÁN DESPROVISTOS DEL FORMULISMO.-** Los recursos administrativos contemplados por la Legislación del Estado de México son medios de impugnación que puede 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 se destaca la expresa inconformidad de los gobernados en contra de los actos administrativos o fiscales, presentada ante las autoridades competentes de ese carácter, en el plazo que al efecto señalan las normas jurídicas aplicables, sin que en la interposición y tramitación de estos medios de defensa rija una técnica procesal rigorista 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.

---

<sup>38</sup> SERRA ROJAS, Andrés, “Derecho Administrativo”. Porrúa, México, 1998, p. 357.

NOTA: Solo existe el recurso administrativo de inconformidad previsto en los artículos 186 al 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.

Recurso de Revisión acumulados números 96/989 y 97/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 10 de Octubre de 1989 por unanimidad de tres votos.

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

Lo sustentado por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, permite corroborar lo aseverado por la doctrina, al coincidir en que los recursos administrativos de carácter eminentemente administrativas y que la finalidad de esta impugnación es el proteger sus derechos y que además con esta práctica administrativa se garantiza la legalidad de la actuación de las autoridades. Relevante resulta señalar que en el Estado de México para la tramitación del Recurso no es indispensable cubrir formalidades innecesarias con lo cual se busca que el particular accede a la justicia administrativa de manera fácil y sencilla tal como lo señala el Código de Procedimientos Administrativos de la entidad que en su artículo 3 señala: "Artículo 3.- El procedimiento y proceso administrativo que regula este Código se regirán por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe; en consecuencia;.... II. Sus trámites serán sencillos, evitando formulismos innecesarios; III. Deberán tramitarse y decidirse de manera pronta y expedita;...

Así mismo, la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, manifiesta en la Jurisprudencia 131, que el recurso de inconformidad es optativo señalando:

### **JURISPRUDENCIA 131**

**RECURSOS ADMINISTRATIVOS REGULADOS POR LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO. SON DE NATURALEZA OPTATIVA.**- Gran parte de las leyes y reglamentos administrativos del Estado de México y Municipios consagran recursos o medidas de defensa, que los gobernadores pueden hacer valer ante las propias autoridades del área, indicando en limitados casos su carácter optativo y en la mayoría sin realizar ninguna precisión. Al respecto, el artículo 43 de la Ley de Justicia Administrativa de la Entidad prevé que cuando las leyes o reglamentos establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para los particulares agotarlo o intentar directamente el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Así, independientemente de lo que señala la normatividad que rige al acto impugnado, son de naturaleza optativa los recursos o medios de defensa administrativa que regula la Legislación Estatal y Municipal de la Entidad, en cuanto que los gobernados no están obligados a promoverlos, previo a la interposición del juicio contencioso administrativo, sino que tienen el derecho de hacerlo o no, según convenga a sus intereses.

NOTA.- El artículo 43 de la abogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad corresponde al número 186 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor, ordenamiento este último que solo prevé el recurso administrativo de inconformidad.

Recurso de Revisión número 17/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 29 de Noviembre de 1988, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 287/991.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 21 de Noviembre de 1991, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión acumulados número 418/994 y 422/994.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 23 de Agosto de 1994 por unanimidad de tres votos.

Los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, aclaran mediante esta jurisprudencia que el particular no necesariamente tiene que agotar el recurso de inconformidad siendo que este medio de impugnación es optativo ya que de interponerlo, tiene la opción de promover el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Ya identificado que el único recurso contemplado por la legislación de la entidad, es el Recurso de Inconformidad, mismo que debe ser interpuesto ante la propia autoridad, pero con la opción de interponer el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, además de estar desprovisto de formulismos, es necesario, señalar que un servidor público sujeto a un Procedimiento Administrativo Disciplinario puede interponer este recurso atendiendo a que el artículo 186 en su párrafo II señala "... Para los efectos del párrafo anterior tienen el carácter de particulares las personas afectada en sus intereses jurídicos o legítimos por los actos y resoluciones reclamadas, incluyendo a los servidores públicos que se les atribuya alguna causal de responsabilidad administrativa y los integrantes de los cuerpos de seguridad pública que sean molestados en sus derechos e intereses, en términos de las leyes aplicables."

Atendiendo a este precepto, el Recurso Administrativo de Inconformidad es el primer medio de impugnación que el Servidor Público pueda hacer valer ante alguna imputación de responsabilidad que se le atribuya, toda vez que el recurso de inconformidad procede ante este tipo de actos.

“Artículo 187. El recurso de inconformidad procede en contra de: I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dictan, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades de Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trascienda en el sentido de las resoluciones, (...)”

Por lo que, al tomar en consideración que las resoluciones emitidas por las Contralorías Internas, tienen el carácter de resoluciones administrativas, además de ser emitidas por autoridad auxiliar de carácter municipal, por lo tanto los Servidores Públicos sujetos a un procedimiento administrativo Disciplinario que consideren que en su perjuicio existen violaciones en la resolución o en el procedimiento que repercutan en la resolución del asunto, con fundamento en el numeral citado pueden interponer el Recurso de Inconformidad, mismo que debe ser presentado ante la autoridad administrativa competente o ante la propia autoridad que emitió o ejecuta el acto impugnado, dentro de los 15 días siguientes al que surta efecto su notificación, (artículo 188 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México).

Cabe hacer mención que en el ámbito municipal, el recurso será resuelto por el Síndico, quien dictará resolución y la notificará en un término que no exceda de 30 días siguientes a la fecha de interposición del recurso; considerando que el silencio de la autoridad significa que el acto impugnado se ha confirmado, procediendo a este caso el juicio ante el Tribunal. (Artículo 197 Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.)

### **CAPÍTULO 3.**

## **MARCO JURÍDICO DE COMPETENCIA DE LAS CONTRALORÍAS INTERNAS.**

### **3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Como ha sido señalado en los apartados anteriores, los Servidores Públicos tienen tanto derecho como obligaciones, resultando entre éstas la de prestar sus servicios en cumplimiento de las funciones que han sido asignadas al cargo conferido, por lo que en todo momento debe de evitar las practicas desviadas e ilícitas en el desempeño de sus funciones, siendo responsable del cumplimiento de las obligaciones que el Estado le confiere como imprescindibles, para mantener el eficaz funcionamiento del Servicio Público.

El Servidor Público al estar subordinado a la ley y al debido cumplimiento de la misma, debe responder de los actos que ejecute. Por lo que, como resultado de una conducta que transgrede los intereses fundamentales del Estado, afectando con ello la Administración Pública, incurre en responsabilidad administrativa.

Los Órganos de Control Interno o Contralorías Internas de la Administración Pública, al estar encargadas de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos, se encuentran facultados para instaurar, tramitar, resolver e imponer las sanciones administrativas disciplinarias, previstas en la ley. Por lo que el Estado hace uso a través de las Contralorías Internas del poder disciplinario, para sancionar la conducta de los servidores públicos que afectan el ejercicio de la función pública, garantizando de esta forma el correcto proceder de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones siempre y cuando previamente se haya substanciado el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente.

En este capítulo se pretende establecer el marco jurídico de competencia de las Contralorías Internas, siendo necesario el señalar cuáles son las leyes aplicables que otorguen la competencia para la substanciación del procedimiento disciplinario por parte de los Órganos de Control Interno de las entidades públicas.

De gran relevancia resulta este apartado, toda vez que señala la Constitución Federal, que todo acto de autoridad debe de estar debidamente fundado y motivado, por lo que resulta necesario conocer la fundamentación jurídica de los actos que emitan las Contralorías Internas para poder realizar una correcta motivación de los mismos.

En primer punto es necesario remitirnos a la norma suprema, que como su nombre lo indica es una norma sobre la que no existe ningún precepto de jerarquía superior, siendo en el Estado Mexicano esta norma suprema la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Carta Magna regula el régimen de responsabilidades de los Servidores Públicos, como resultado del proceso legislativo constitucional de 1982, que a su vez fue la expresión de una acción bien determinada en respuesta a los reclamos de la sociedad y que encuentra su justificación en el desarrollo histórico del país y que en la actualidad a cobrado una gran relevancia, ya que incide directamente en el desarrollo político, social y económico del país, esto al proporcionar una certeza jurídica en el funcionamiento de la Administración Pública.

La Constitución en su Título IV en sus diversos artículos establece las diferentes responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, por lo que retomaremos dos de los preceptos esenciales y que constituyen el fundamento legal del sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, siendo estos artículos 109 y el 113.

Señala el artículo 109 Constitucional:

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

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones, incurran en actos u emisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

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

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

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

Al señalar el marco jurídico que otorga la competencia a las Contralorías Internas y sobre todo a los órganos de control interno de los Organismos Públicos Descentralizados del Estado de México, es necesario remitirnos al precepto 109 Constitucional, el cual otorga la facultad a las legislaturas de los Estados para expedir las normas de responsabilidad de los servidores públicos con el fin de sancionar a todo aquel que laborando en la Administración Pública realicen actos y omisiones que afecten el desempeño de su empleo.

Al otorgar esta potestad a las legislaturas de los Estados para la creación de leyes en materia de responsabilidades, incluyendo la responsabilidad administrativa, se otorga de manera inherente a esta facultad el poder disciplinario, que como ha sido señalado es el poder para sancionar la conducta de los servidores públicos que afecten a la Administración Pública, resultando trascendental este artículo para que en el Estado de México haya sido creada la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios que actualmente se encuentra en vigor; así tenemos que el artículo en cita constituye el pilar para que en materia de responsabilidades todas las entidades estatales cuenten con la ley reglamentaria de este apartado Constitucional.

Debemos tomar al artículo 109, en su fracción III como fundamento de actuación de las Contralorías Internas de los Organismos Públicos Descentralizados en el Estado de México, toda vez que es en este precepto donde se otorga de manera general la potestad a estos órganos de control interno para dar validez a los actos jurídicos en la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos disciplinarios, esto al otorgar la facultad para aplicar las sanciones administrativas a todo aquel que teniendo el carácter de servidor público cometa actos y omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones.

Por lo que al hablar de la competencia, que se puede definir como la potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso en concreto o la idoneidad reconocida a un órgano de autoridad para dar vida a determinados actos jurídicos, el artículo 109 Constitucional en su fracción III, otorga la potestad a un órgano de la administración que será el encargado de vigilar y sancionar si fuera el caso las conductas y omisiones que pudieran configurar

una infracción administrativa, y que en la Administración Pública del Estado de México son conocidas como Contralorías Internas.

El artículo en cuestión confirma lo señalado en capítulos anteriores en el sentido de que es posible la incoación de procedimientos de naturaleza distinta y substanciación autónoma, siendo el caso de los procedimientos penal y administrativo, originados a partir de la realización de la misma conducta ilícita.

En el supuesto de que el delito no se configure, el juez no podrá imponer ninguna sanción, al resolver por sentencia ejecutoriada la inexistencia del ilícito penal, pero en este supuesto la Administración Pública podría igualmente ejercer su facultad disciplinaria, pues la circunstancia de que el juez hubiese absuelto o sobreesido la causa penal, determinará que no se cometió delitos sin que pueda declarar el propio juez la no existencia de faltas o responsabilidades administrativas, pues ella solo compete a la autoridad administrativa y viceversa.

Por otra parte el artículo 113 de la Carta Magna establece que:

“Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de los 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.”

El precepto constitucional establece que 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 o comisiones; así como las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlos.

En el Estado de México, para dar cumplimiento al precepto Constitucional fue elaborada la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, la cual en su artículo 42 en sus diversas fracciones señala las obligaciones que los servidores públicos deben cumplir en el ejercicio de sus funciones; y la ley reglamentaria del título IV Constitucional en el Estado va más allá, porque no solamente señala las obligaciones para los que ejerzan un cargo público, si no también las prohibiciones expresas para aquellos sujetos que hayan ejercido un cargo público, tal, es el caso de la fracción X del mencionado artículo 42, que establece la prohibición de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber sido cesado por cualquier causa; o la prohibición señalada por la fracción XXX del mismo numeral que refiere que no podrán tramitar o intervenir como abogados representante o apoderado en asuntos de los que haya tenido conocimiento o que se encuentran en el área en la cual se desempeñó como servidor público hasta un año después de que se hubiera retirado del empleo, cargo o comisión.

Además de ser determinado en el articulado de la Ley de Responsabilidades de la entidad Mexiquense, las sanciones, el procedimiento y las autoridades para aplicarlos, debe de ser invariablemente tomando en consideración que la norma Constitucional referida es la base jurídica de la creación de la Ley de Responsabilidades en el Estado de México.

### **3.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.**

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, por su jerarquía, es la ley que en el ámbito local, determina y ratifica las libertades, derechos y garantías de sus habitantes (mexiquenses), así como, establece las bases para la organización y el ejercicio del poder público, siempre bajo el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que resulta la base del sistema normativo del Estado de México.

Es preciso señalar que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, promulgada por el Gobernador Agustín Millán, el 8 de Noviembre de 1917, ha sido objeto de numerosas reformas para adecuar sus disposiciones a las de la Constitución Política Federal, a la evolución de lo originalmente regulado y a las inevitables circunstancias y exigencias de la dinámica social. Por lo que en estas serie de reformas fueron contempladas, de igual manera, las referentes a la Responsabilidad de los Servidores Públicos.

La reforma integral, de la cual fue objeto la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dejó intactas las disposiciones relativas a la titularidad originada de la soberanía popular; la forma de gobierno republicana, representativa y popular; la adhesión al pacto federal; la división de poderes; el principio de autoridad formal de la ley y de la legalidad; la libertad del sufragio y su carácter universal y directo; el régimen de partidos políticos; el municipio libre y la supremacía e inviolabilidad de la Constitución Política local.

Se realizaron reformas y adiciones a la Constitución en diferentes rubros destacando entre estas lo referente a las Responsabilidades de los Servidores Públicos, con lo cual y derivado de estas reformas se creó el Código de conducta para la administración, el cual se basa en la honestidad de los servidores públicos, la austeridad en el gobierno y el fortalecimiento del control interno en la propia administración, buscando mejorar el desempeño de las

acciones para la vigilancia del gasto concertado y convenido con la Federación, con el Estado y los Municipios, traduciéndose en un control más adecuado y definido de las responsabilidades de los servidores públicos del Estado de México y sus Municipios.

De igual manera resulta relevante la facultad que se otorgo al Ejecutivo Estatal para la creación de Organismos Descentralizados, como una forma de organización que incide en el ámbito de la Administración Pública y mediante la cual se facilita la ejecución de las atribuciones; esto con independencia de que es mantenida la facultad de la legislatura para este efecto.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, como se ha señalado es la norma jurídica que sustenta el sistema normativo del Estado de México, por lo que en relación a la Competencia de las Contralorías Internas de los Organismos Públicos Descentralizados para resolver el procedimiento administrativo disciplinario en la entidad, es necesario conocer el fundamento jurídico que en ella se consigne.

En este orden de ideas tenemos lo señalado en la Constitución Local en el Título Séptimo. De la Responsabilidad de los Servidores Públicos y del Juicio Político, que en el artículo 130 señala:

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

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

El precepto de la Constitución del Estado de México, hace la identificación de quienes deberán ser considerados como Servidores Públicos para efectos de ser o no susceptibles de incurrir en responsabilidad. El numeral coincide con lo señalado en apartados anteriores en los que se definió el concepto de Servidor Público, como toda aquella persona física, que desempeña un trabajo material o intelectual, realizando actividades que son parte y sirven para el funcionamiento de una institución pública de carácter federal, estatal, municipal u organismo auxiliar y que por este trabajo reciba una remuneración económica, además de existir un vínculo personal subordinado entre la persona física y el Estado.

Existiendo concordancia entre lo señalado por la Constitución del Estado y el concepto de Servidor Público que se definió en esta investigación, solo quedaría por delimitar la distinción a que hace referencia la constitución local cuando señala “Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidor público estará determinada por los ordenamientos legales Respectivos.”

Es de suma importancia para el presente trabajo el establecer de manera concreta cuales son los organismos auxiliares, toda vez que en la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de México, los Organismos Públicos Descentralizados son considerados como organismos auxiliares, entonces de ahí la importancia de dejar plenamente claro cuáles son estos organismos.

Respetando el texto constitucional nos remitiremos a los ordenamientos legales respectivos, para determinar cuál es el sector auxiliar y así identificar a sus Servidores Públicos.

Al respecto la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en lo referente a este tipo de autoridades señala:

“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.”

Se puntualizo al principio de este apartado que la Constitución del Estado, ha sufrido diversas reformas, siendo el artículo en cita parte de estas innovaciones legislativas, en donde se le otorga al titular del Ejecutivo Estatal la facultad de contar con las dependencias y organismos que lo apoyen en el despacho de los asuntos encomendados.

La Constitución estatal por lo tanto autoriza y reconoce la existencia de estos entes de la Administración Pública que auxiliaran al Ejecutivo en el trámite y resolución de los asuntos que por ley tiene la obligación de resolver. Por lo que se reconoce la existencia legal de estos organismos auxiliares, que como se ha señalado apoyan el Ejecutivo Estatal en sus funciones.

De igual manera, el artículo 78 de la Constitución local, hace referencia a que las disposiciones legales establecerán cuales son los organismos auxiliares y dependencias con las que contará el Ejecutivo, por lo que para determinar cuáles son estos Organismos Auxiliares del Poder Ejecutivo, analizaremos lo señalado por diversas disposiciones legales.

Así tenemos que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, con respecto a los Organismos auxiliares, señala en el Capítulo Quinto, titulado de los Organismos Auxiliares del Poder Ejecutivo en su artículo 45.

“Artículo 45.- Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos serán considerados como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y forman parte de la Administración Pública del Estado.”

El precepto en cuestión muestra de manera particular que los Organismos Descentralizados y las demás entidades de la Administración Pública Paraestatal serán consideradas como organismos auxiliares del Ejecutivo, lo que para efectos de la presente investigación resulta de gran importancia, porque así se puede puntualizar que en todo ordenamiento legal vigente en el Estado de México, en el que sean señalados los Organismos Auxiliares, se contempla a los Organismos Públicos Descentralizados.

Toda vez que el objetivo de este trabajo de investigación, es el de determinar si las Contralorías Internas de los Organismos Públicos Descentralizados, son competentes para resolver el Procedimiento Administrativo Disciplinario,

es necesario establecer plenamente la existencia legal de los Organismos Descentralizados, esto nos lleva a remitirnos a otro ordenamiento legal que complementa lo señalado por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado; así tenemos que la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México, ordenamiento que tiene por objeto el fijar las bases conforme a las cuales el Ejecutivo ejerce la planeación, vigilancia, control y evaluación de los Organismos Auxiliares y que señala en sus artículo 2 y 3, lo siguiente:

“Artículo 2.- Para efectos de esta Ley se entiende por Organismos Auxiliares, las entidades a las que se refiere el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

Artículo 3.- Quedan sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo del Estado, en los términos de esta Ley, los organismos descentralizados, (...)”

Los numerales transcritos concuerdan plenamente con la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Entidad al remitirnos al artículo 45 de este

ordenamiento, para conocer cuáles son los entes considerados como Organismos Auxiliares y posteriormente en esta Ley de Coordinación y Control de Organismos Auxiliares, hace plena referencia a que esta ley aplica a los Organismos Descentralizados.

Lo anterior nos lleva a concluir que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la cual establece las bases para la organización y el ejercicio del poder público en la entidad (siempre bajo el marco de la Constitución Federal), por una parte reglamenta la responsabilidad de los servidores públicos, determinando quienes son susceptibles de incurrir en responsabilidad por tener el carácter de servidor público, además de dar cumplimiento al artículo 109 de la Carta Magna, al determinar la creación de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, la cual como lo señala el texto constitucional regula sujetos, procedimientos y sanciones en la materia.

Por otra parte, la Constitución local autoriza la creación y funcionamiento de los Organismos Auxiliares, mismos que en las diferentes disposiciones legales analizadas se definen cuales son considerados organismos auxiliares, entre los que se encuentran los organismos descentralizados, por lo tanto, se puede señalar que los Organismos Descentralizados son parte de la Administración Pública del Estado de México y por ende se sujetarán a los ordenamientos legales que se encuentran vigentes en la entidad, dando como resultado que los servidores públicos de los Organismos Públicos Descentralizados se sujetarán a lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

### **3.3 Ley Orgánica Municipal del Estado de México.**

La dinámica social y económica de los pueblos conlleva el aumento en las necesidades y requerimientos de la población y, consecuentemente en sus

demandas de satisfactores ante el Poder Público, por lo que, dinámica social y crecimiento de la administración van aparejados.

El Estado de México al igual que las demás entidades del país ha venido realizando diferentes reformas en la administración, a fin de adecuarla a las nuevas circunstancias políticas, económicas y sociales.

Nuestro régimen constitucional contempla al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la Federación. El municipio es la sociedad política primordial, el primer escaño de nuestra democracia, la expresión institucional del Estado más inmediata a la población. Es la forma de asociación política de las pequeñas, medianas y, en ocasiones, grandes comunidades de la Nación, que se gobiernan a sí mismas a través de los ayuntamientos, cuyos integrantes conocen y atienden a la solución de los asuntos que las más de las veces les atañen más cercana y directamente y, por ello, pueden resolverlos en la forma más adecuada.

La administración estatal y municipal ha visto acrecentado su campo de funcionamiento mediante la adaptación de nuevas e importantes funciones, las que tienen como objetivos fundamentales que el poder público fortalezca su papel de rector de los procesos sociales y que sea cada vez más eficiente y eficaz en su objetivo de satisfacer las nuevas demandas de una sociedad en evolución y crecimiento.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México pretende ser el principal instrumento del programa de reorganización de la Administración Pública municipal, para hacer de ésta un medio efectivo para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo económico y social que fija el gobierno.

Así tenemos que la Ley Orgánica Municipal de la entidad Mexiquense, plantea una reordenación del aparato administrativo municipal, definiendo las competencias entre las dependencias Municipales, creando algunas otras, eliminando duplicaciones y omisiones que el crecimiento de la administración ha provocado, y así mismo asignando competencias y responsabilidades en forma clara y precisa a las diversas dependencias que integran la estructura orgánica municipal, además de establecer reglas generales para la operación y funcionamiento de los organismos auxiliares.

Es necesario que la organización de la Administración Pública sea coherente con la realidad del Estado y los Municipios que lo integran, definiendo las atribuciones de los órganos de gobierno, por lo que el objetivo de la Ley Orgánica de la Municipal del Estado de México es el establecimiento de una estructura administrativa equilibrada que distribuya equitativamente los asuntos públicos entre los órganos de gobierno, reconociendo su importancia igualitaria y señalando expresamente las facultades de las diferentes dependencias.

Esta Ley Orgánica se compone de siete títulos que dentro de sus aspectos más importantes se encuentran los temas del gobierno y la administración municipal.

El Título I denominado “Del municipio”, lo constituyen disposiciones de carácter general, entre ellas las relativas a la naturaleza de esta Ley como ordenamiento de interés público, y su objeto referido a la regulación de las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales. Este título contiene las atribuciones de las autoridades municipales mismas que están establecidas acorde a los ordenamientos federales, estatales y municipales y las derivadas de los convenios que celebren con el Gobierno del Estado o con otros municipios.

El Título II, "De los Ayuntamientos", que regula la integración e instalación de los ayuntamientos, incluye la previsión que deben de ser observadas en la toma de protesta del ayuntamiento electo; asimismo establece funciones y atribuciones de los mismos.

Por lo que respecta a las Atribuciones de los miembros del Ayuntamiento están contenidas en el Título III, en el cual sobresale por su importancia el otorgamiento de atribuciones a los presidentes municipales, al ampliarles la esfera de su competencia en los siguientes aspectos: representación jurídica del municipio; ejecución y vigilancia en el cumplimiento de los acuerdos del ayuntamiento; verificación sobre la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios, conforme a las disposiciones legales aplicables; supervisión de la administración, registro, control, entre otras atribuciones; así mismo, a los síndicos, se les señalan atribuciones, entre las que destacan las de tramitar y resolver los recursos de revisión que se interpongan en contra de resoluciones de las autoridades municipales, recaídas a los recursos de revocación y que no sean competencia de otras autoridades.

El Título IV, del "Régimen Administrativo", contiene un capítulo que se refiere a las dependencias municipales, que son las instancias del ayuntamiento para el ejercicio delegado de sus atribuciones y responsabilidades administrativas, instituyendo la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal, que son dependencias inscritas en la veracidad de la operación municipal y cuya importancia y utilidad son reconocidas ampliamente.

Se prevé la facultad del presidente municipal para que previo acuerdo del ayuntamiento pueda crear, fusionar, modificar o suprimir las dependencias existentes, tomando en cuenta las necesidades y capacidad financiera de cada ayuntamiento.

En este mismo tenor la Ley Orgánica señala que el titular del Ejecutivo municipal podrá solicitar al Congreso, la creación de organismos descentralizados, para la atención del objeto que expresamente las encomiende. Debiéndose entender que para la creación de los organismos descentralizados, podrá ser a iniciativa del Presidente Municipal y con aprobación del Congreso, así mismo debe de contar con un fin determinado para el cual han sido creado, siendo estos requisitos que debe cubrir todo organismo descentralizado.

En un capítulo especial de este título se contempla la descentralización administrativa municipal, para establecer que los ayuntamientos, para una mayor eficacia de su Administración Pública y en la prestación de servicios, podrán solicitar a la Legislatura la creación de organismos públicos descentralizados; sin perjuicio de que puedan contar, dentro de su sector auxiliar, con empresas de participación municipal mayoritaria y fideicomisos públicos, y al respecto se puede señalar en el artículo 123, de este ordenamiento lo siguiente:

“Artículo 123.- Los ayuntamientos están facultados para constituir con cargo a la hacienda pública municipal, organismos públicos descentralizados, con la aprobación de la Legislatura del Estado, así como aportar recursos de su propiedad en la integración del capital social de empresas paramunicipales y fideicomisos.

Los ayuntamientos podrán crear organismos públicos descentralizados para:

- a)** La atención del desarrollo de la mujer;
- b)** De la cultura física y deporte;
- c)** Otros que consideren convenientes.”

En los municipios del Estado de México, los ayuntamientos cuentan con la facultad para la creación de organismos descentralizados, los cuales deberán de colaborar con el ejecutivo municipal en el cumplimiento de las obligaciones que tienen asignadas, siempre tomando en consideración la creación de estos entes debe de ser autorizada por la Legislatura del Estado, adicionalmente en su creación los ayuntamientos los tienen que dotar de los recursos financieros para que tengan un correcto funcionamiento.

Por la importancia que reviste la prestación de los servicios públicos municipales, se regulan los mismos respetando los principios que al efecto señala el artículo 115 de la Constitución Federal. Se establece asimismo que los servicios públicos estarán a cargo de los municipios y podrán prestarse en forma directa por los ayuntamientos, sus unidades administrativas organismos auxiliares, en coordinación, en su caso, con otros municipios o con el Estado; o bien, mediante concesión particulares, regulándose en forma clara y precisa el procedimiento correspondiente, tal y como es señalado a continuación:

“Artículo 125.- Los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente, los siguientes:

I. Agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales;

II. Alumbrado público;

III. Limpia y disposición de desechos;

IV. Mercados y centrales de abasto;

V. Panteones;

VI. Rastro;

VII. Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas;

VIII. Seguridad pública y tránsito;

IX. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social;

X. Asistencia social en el ámbito de su competencia, y atención para el desarrollo integral de la mujer, para lograr su incorporación plena y activa en todos los ámbitos;

XI. De empleo."

Tomando en consideración que los municipios son el orden primario de organización gubernamental, a estos corresponde atender de manera directa las necesidades básicas de la población, como lo son los servicios públicos, incluyendo los servicios básicos necesarios para la subsistencia de una comunidad, como lo son los servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales, los cuales por su importancia fue necesaria la creación de una legislación que normara la prestación de estos.

"Artículo 126.- La prestación de los servicios públicos deberá realizarse por los ayuntamientos, sus unidades administrativas y organismos auxiliares, quienes podrán coordinarse con el Estado o con otros municipios para la eficacia en su prestación.

Podrá concesionarse a terceros la prestación de servicios públicos municipales, a excepción de los de Seguridad Pública y Tránsito, prefiriéndose en igualdad de circunstancias a vecinos del municipio."

Señalábamos la importancia que reviste el suministro de agua potable alcantarillado y saneamiento, al igual que los demás servicios públicos, por lo que para brindar un mejor servicio los municipios son libres de prestarlos de manera descentralizada, intermunicipal o inclusive en una coparticipación con el Estado.

Artículo 127.- Cuando los servicios públicos sean prestados directamente por el ayuntamiento, serán supervisados por los regidores o por los órganos municipales respectivos, en la forma que determine esta Ley y los reglamentos aplicables."

Los particulares podrán participar en la prestación de servicios públicos, conforme a las bases de organización y bajo la dirección que acuerden los ayuntamientos.

Los artículos enumerados de manera precisa señalan la posibilidad de contar con Organismos Descentralizados de carácter Municipal o también conocidos como organismos auxiliares, los cuales de así considerarse pertinente, se encargaran de prestar los servicios públicos que están asignados a los municipios, quedando contemplado entre estos supuestos los servicios agua potable alcantarillado, saneamiento y aguas residuales.

En todo órgano de la administración pública es necesario el contar con otro ente que realice las actividades necesarias de fiscalización, planeación y evaluación situación que no es ajena a los organismos descentralizados, así tenemos que el artículo 124 de esta norma orgánica municipal contempla esta situación al señalar:

“Artículo 124.- Los órganos de control y evaluación gubernamental de los ayuntamientos, serán los responsables de la supervisión y evaluación de la operación de los organismos auxiliares y fideicomisos a que se refiere el presente capítulo.”

De lo anterior se determina que los Ayuntamientos deberán de establecer los órganos que se encarguen de la fiscalización y control de los Organismos Descentralizados de carácter municipal. Por último, es menester señalar que los Organismos Auxiliares de carácter municipal presentan las mismas características jurídicas que los del orden estatal, como lo es el tener personalidad jurídica propia, patrimonio propio y son auxiliares de los ayuntamientos para una mayor eficacia de la administración y en la prestación de servicios. La creación de los Organismos Públicos Descentralizados de carácter Municipal deberá de ser solicitada a la Legislatura del Estado, para que ésta sea la que de la autorización para su creación.

### **3.4 LEY DEL AGUA DEL ESTADO DE MEXICO Y MUNICIPIOS.**

A lo largo del presente trabajo de investigación se ha realizado el desglose del marco jurídico que regula la existencia tanto de las Contralorías Internas, como de los Organismos Descentralizados Municipales en el territorio Mexiquense. En este apartado se tratará de determinar la competencia específica de las Contralorías Internas de los Organismos Públicos Descentralizados para resolver el Procedimiento Administrativo Disciplinario en el Estado, para lo cual se tomara como referencia el accionar de las Contralorías Internas en los Organismos Descentralizados Municipales para la prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado, con lo cual podremos a detalle especificar, conocer y determinar si los órganos de Control de estos Descentralizados Municipales, cuentan con la facultad para resolver los Procedimientos Administrativos Disciplinarios.

Para el conocimiento de la competencia de las Contralorías Internas, para resolver el Procedimiento Administrativo Disciplinario en los Organismos Públicos Descentralizados municipales e intermunicipales a los que hace referencia al artículo 18 fracción II de la Ley del Agua del Estado de México, que señala:

“Artículo 18.- Los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, en los términos de la presente ley, estarán a cargo de los ayuntamientos, quienes podrán ejercerlos por medios de cualquier de los siguientes dependencias y entidades: I. Dependencias municipales; II. Organismos Descentralizados Municipales o Intermunicipales; III (...)”

La referencia a este tipo de organismos descentralizados nos permite determinar muy concretamente si las contralorías internas y órganos de control interno de estas entidades tienen atribuciones legalmente asignadas para

resolver los procedimientos administrativos disciplinarios instaurados a los servidores públicos que laboren en estos entes de la administración municipal.

Así tenemos que en relación a los Organismos Públicos Descentralizados Municipales a los que se hace referencia, la Ley del Agua del Estado de México, señala:

“Artículo 28.- Los ayuntamientos podrán constituir organismos descentralizados municipales o intermunicipales, quienes tendrán las funciones que les otorgue la presente ley y demás disposiciones aplicables.

Los organismos públicos descentralizados tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica y administrativa en el manejo de sus recursos, pudiendo ejercer los actos de autoridad que específicamente les señala la presente ley. Su domicilio se ubicará en la cabecera municipal, independientemente de que para el desarrollo de sus atribuciones establezcan delegaciones en donde se requiera.”

En apartados anteriores fue señalado, como la legislación mexiquense contempla la figura jurídica de los organismos auxiliares del poder ejecutivo en este caso municipal, y ahora en este apartado, en específico en el numeral 28 de la Ley del Agua del Estado de México, realiza un señalamiento claro y preciso que los Organismos Públicos Descentralizados de carácter municipal como organismos auxiliares de los municipios cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su manejo, dejando precisado con exactitud la existencia de estos entes de la Administración Pública Municipal.

Previa a la creación de los Organismos Públicos Descentralizados para la prestación de los servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en cada municipio, debe de emitirse un acuerdo de cabildo en el cual se autorice la creación de este órgano y solicitar la a la Legislatura del Estado la

constitución de estos organismos, tal y como lo refiere la Ley del Agua del Estado en su artículo 29, mismo que señala:

“Artículo 29.- En los términos que establezca el acuerdo del cabildo que solicite a la Legislatura del Estado la constitución de organismos públicos descentralizados municipales o intermunicipales, se precisará como quedarán integrados, debiéndose observar las disposiciones de presente capítulo.”

Invariablemente debe de existir un acuerdo de cabildo emitido por el Ayuntamiento, en el que se autorice la creación del organismo descentralizado y a su vez en el cual también se realice la solicitud a la Legislatura del Estado para la constitución de este, señalando los términos en los que quedara constituido.

“Artículo 30.- La administración de los organismos descentralizados municipales estará a cargo de:

- I. Un consejo directivo;
- II. Un director general; y
- III. Un comisario.”

Dentro de la integración de estos Organismos, independientemente de la estructura administrativa que se decida establecer, es necesario que estos entes adopten para el manejo de su administración a los órganos a que hace referencia la citada ley, porque de no hacerlo así, se estará violentando de manera grave la propia Ley del Agua y viciando de origen la propia creación del Organismo.

“Artículo 31.- El consejo directivo del organismo estará integrado de la siguiente forma:

- I. Un presidente que será designado por el presidente municipal;
- II. Un representante del ayuntamiento;
- III. Un representante de la Comisión; y

IV. Tres vocales propuestos por las organizaciones vecinales, comerciantes, industriales o de otro tipo, que sean los usuarios del servicio con mayor representatividad y designados por los ayuntamientos.

El presidente y los representantes a que se refieren las fracciones II y III del presente artículo, tendrán un suplente.

Los integrantes del consejo directivo, tendrán derecho a voz y voto en las sesiones de ese cuerpo colegiado. En aquellos casos en que así se requiera, por la complejidad del organismo prestador de los servicios, se podrán aumentar hasta en otro tanto el número de consejeros, respetando la proporcionalidad entre los representantes de los organismos públicos y los de los diversos sectores de usuarios.”

“Artículo 32.- El consejo directivo celebrará sesiones ordinarias cada dos meses y las extraordinarias que sean necesarias, cuando las convoquen el presidente, el director general o la mayoría de sus miembros.

Habrá quórum cuando concurren más de la mitad de los integrantes del consejo directivo, siempre que esté su presidente o su suplente. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los miembros y en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad. El director general del organismo asistirá a las sesiones del consejo directivo con voz, pero sin voto.

Se podrá invitar a las sesiones del consejo directivo, con voz pero sin voto, a representantes de las dependencias y entidades federales o estatales, así como del ayuntamiento, cuando se trate algún asunto de su competencia, así como a representantes de los usuarios cuando lo determine el consejo directivo.”

Como lo refieren los artículos anteriores los Organismos Públicos Descentralizados, tienen como máxima autoridad al consejo directivo el cual es un órgano colegiado integrado por diferentes miembros tanto de la

Administración Pública municipal y estatal, así como de representantes de la sociedad.

Este órgano colegiado tiene en sus manos el establecer las políticas y lineamientos a seguir por el Organismo, así mismo como órgano rector es el encargado de autorizar todos aquellos actos jurídicos que el director no tenga facultades de emitir o los que de manera expresa las leyes lo determinen.

“Artículo 33.- El director general será designado por el consejo directivo y tendrá las atribuciones que le confiera el reglamento de la presente ley, así como el acuerdo del cabildo respectivo.

Para ocupar el cargo de director general, se requerirá tener experiencia mínima de 3 años en mandos medios o superiores de la administración de estos servicios.

Artículo 34.- El control y vigilancia de cada organismo descentralizado recaerá en el comisario, quien asistirá a todas las sesiones del consejo directivo, con voz pero sin voto. El síndico municipal que designe el ayuntamiento, ejercerá la función de comisario, con las facultades que expresamente le otorgue el reglamento de la presente ley.”

Artículo 35.- El patrimonio del organismo descentralizado, sea municipal o intermunicipal, estará integrado por:

I. Los ingresos propios que resulten del cobro por la prestación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales a su cargo, en los términos de la presente ley;

II. Los bienes inmuebles, equipo e instalaciones que a la fecha de la constitución del organismo descentralizado formen parte de los sistemas de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales existentes, tanto en la cabecera municipal, como en todos los núcleos de población del mismo municipio donde asuma el servicio;

III. Los bienes muebles e inmuebles, así como las aportaciones, donaciones y subsidios que les sean entregados por los gobiernos federal, estatal o municipal, y por otras personas y entidades públicas o privadas;

IV. Los bienes y derechos que adquieran por cualquier medio;

V. Los demás ingresos que obtengan por los frutos o productos de su patrimonio; y

VI. Los ingresos y demás contribuciones accesorias que resulten de la aplicación de la presente ley, cuyo cobro corresponda al organismo prestador de los servicios.

El patrimonio de los organismos descentralizados, sólo podrá gravarse o enajenarse en términos de las disposiciones legales aplicables.”

Los artículos anteriormente transcritos son el cuerpo medular de la integración y la conformación de los Organismos Descentralizados Municipales de Agua en las que se señala desde cómo se constituye, como se conforma la administración y las facultades atribuidas a sus miembros

¿Por qué es necesario señalar estos puntos? Porque de la lectura y análisis realizado a estos preceptos se observa claramente, que no existe un artículo que específicamente señale la conformación de una Contraloría Interna y mucho menos que se haga referencia a la facultad de la misma. Estos organismos de la Administración Municipal para resolver los Procedimientos Administrativos Disciplinarios, pero sin embargo podemos determinar que por lo que respecta a la Ley del Agua del Estado de México, no existe facultad expresa para que las Contralorías Internas resuelvan el procedimiento administrativo disciplinario.

Por estas razones, la Ley del Agua del Estado de México, es el ordenamiento legal que regula y reglamenta el funcionamiento de los Organismos Públicos

Descentralizados de carácter municipal para la prestación de los servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, y en la cual no se contempla la creación de las Contralorías Internas y por ende no se contempla la facultad expresa para resolver los Procedimientos Administrativos Disciplinarios en contra de los servidores públicos que violenten las obligaciones establecidas en la Ley de Responsabilidades respectiva y que laboren en dichos organismos, dejando de esta manera una situación de inseguridad para los administrados en cuanto a las actividades que realicen dichos servidores públicos.

### **3.5 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.**

Es necesario señalar que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios es la Ley que reglamenta el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, por lo que, es la ley que regula los sujetos de responsabilidades en el servicio público; las responsabilidades y sus sanciones; las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las sanciones; las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan del fuero constitucional y el registro patrimonial de los servidores públicos (artículo 1. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipio).

Debemos recordar que el procedimiento que debe seguirse para fincar una responsabilidad administrativa disciplinaria, y por otra parte las sanciones a las que se hacen acreedores los servidores públicos que violen el llamado código de conducta establecido en el artículo 42 de la Ley en referencia; por lo que para completar el esquema, en este apartado se determinara que autoridad administrativa tiene la facultad de imponer las sanciones administrativas disciplinarias dentro de los Organismos Públicos Descentralizados de carácter

municipal para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, los cuales son auxiliares de la administración municipal y para tal efecto se toma como base lo señalado por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipio.

Como antecedente y como complemento para determinar la competencia de las Contraloría Internas de los Organismos Descentralizados Municipales, podemos señalar, que previa a la promulgación de la actual Ley de Responsabilidades vigente en la entidad (1990), contábamos con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, de 1984, y en la que se contemplaba que el poder disciplinario o sancionador quedaba reservado al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

Esta situación fue valorada por los legisladores, determinando que en un esquema modernizador más adecuado a la Legislación Estatal, debía de ser la Secretaría de la Contraloría el órgano Aplicador de La Ley en el campo de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, por lo que en la Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, promulgada el 11 de septiembre de 1990, misma que actualmente se encuentra en vigencia, se estableció que el poder disciplinario debía de recaer en los órganos de la propia administración, conservando la corresponsabilidad que en esta materia deben tener las dependencias de la Administración Pública respecto de sus propios servidores. Así tenemos que en la citada ley, se delimitan competencias atendiendo a la naturaleza de las sanciones, pero reservando el campo de actuación de la Secretaría de la Contraloría como dependencia globalizadora en los asuntos que revistan gravedad y trascendencia.

Por otra parte y siendo respetuosa de nuestro sistema constitucional, la Ley de Responsabilidades vigente reserva su campo de aplicación respecto de los

Servidores Públicos municipales a los Ayuntamientos, quienes son los encargados de la utilización de la Ley y el poder disciplinario o sancionador, imponiendo las sanciones a través de sus Presidentes Municipales, cuestión que obedece también al principio constitucional de autodeterminación y libertad municipal.

Así tenemos que la multicitada Ley de Responsabilidades con relación a que autoridad cuenta con la facultad para aplicar sanciones a los servidores públicos, pero sobre todo en lo referente a si las Contraloría Internas de los Organismos Descentralizados Municipales cuenta con facultad para imponer sanciones administrativas a los servidores públicos adscritos a sus dependencias, determina lo siguiente:

“Artículo 47.- El Consejo de la Judicatura, establecerá los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos, del Poder Judicial derivadas del incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 42 de la presente ley, así como aplicar las sanciones contempladas en el presente Capítulo, por conducto del superior jerárquico, en los términos de su correspondiente Ley Orgánica.

Lo propio hará la Legislatura, respecto a sus servidores y conforme a la Legislatura respectiva; siendo también competente para identificar, investigar y determinar las responsabilidades a que se refiere este artículo, tratándose de Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos, así como para aplicarles las sanciones que correspondan en los términos de esta Ley.

Los ayuntamientos establecerán los órganos y sistemas respectivos en los términos del primer párrafo de este artículo para aplicar sanciones disciplinarias, previa instrucción de los procedimientos por el Órgano de Control Interno.

Del citado artículo podemos señalar que existe una prerrogativa para que los ayuntamientos en el ámbito municipal puedan crear los órganos y sistemas para determinar la responsabilidad administrativa de sus servidores públicos, señalando además que es el propio ayuntamiento quien tiene la facultad de establecer el órgano o instancia que aplicara las sanciones disciplinarias.

Lo expuesto anteriormente nos lleva a un punto de reflexión, el cual es, que si bien la propia ley asienta de manera general que para determinar responsabilidad administrativa debe de ser instaurado el procedimiento respectivo por el Órgano de Control Interno Municipal, no realiza un pronunciamiento específico en lo referente a los Organismos Descentralizados Municipales, lo que nos lleva a determinar que en primera instancia las Contralorías Internas Municipales son las encargadas de seguir el procedimiento respectivo, o en su defecto los Ayuntamientos deben de constituir el órgano encargado de instaurar el Procedimiento Administrativo Disciplinario y sobre todo establecer el instancia que aplicara las sanciones administrativas disciplinarias.

**“Artículo 52.-** La Secretaría y los órganos de control interno de las dependencias, de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, serán competentes para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos, así como para imponer las sanciones disciplinarias a que se refiere el artículo 49 de esta ley.

Tratándose de presidentes municipales, regidores y síndicos, la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo, corresponde a la Legislatura, y respecto a los demás servidores públicos municipales, su aplicación corresponde al presidente municipal en términos del tercer párrafo del artículo 47 de esta ley.”

El precepto anterior es fundamental para la investigación realizada, toda vez que este artículo genera confusión y en gran parte de los casos errores en la interpretación de la propia ley. Por una parte en el primer párrafo establece que los órganos de Control Interno o Contralorías Internas de los “organismos auxiliares” son competentes para identificar, investigar, determinar e inclusive para imponer sanciones disciplinarias, lo que a simple vista pareciera que efectivamente otorga la facultad a las Contralorías Internas de los Organismos Descentralizados Municipales para instaurar, resolver e imponer sanciones en los procedimientos disciplinarios que se sigan en contra de sus servidores públicos. Pero por otra parte en su segundo párrafo establece que para los servidores públicos municipales con las excepciones de ley, la imposición de las sanciones corresponden al presidente, por lo que debe de ser tomado como base para las entidades municipales, incluyendo a los descentralizados, debiendo de tomar en consideración que el primer párrafo es únicamente aplicable para las instituciones del gobierno estatal.

**“Artículo 53.-** Los servidores públicos deberán denunciar por escrito el órgano de control interno de su dependencia, organismo auxiliar o fideicomiso público, los hechos que a su juicio impliquen incumplimiento de obligaciones a los servidores públicos sujetos a su dirección.

El órgano de control interno de la dependencia, organismo auxiliar o fideicomiso público, determinará si existe o no responsabilidad administrativa, e impondrá las sanciones correspondientes en su caso.

El superior jerárquico, enviará a la secretaría, copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves, o en su concepto, por la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba conocer el caso o participar en las investigaciones.

Tratándose de denuncias en contra de los servidores públicos de los poderes Legislativo y Judicial, o de los municipios, las mismas se presentarán ante sus respectivos órganos competentes para determinar la responsabilidad e imponer la sanción que proceda.”

En este numeral al igual que en otros la ley puede resultar un tanto confusa, toda vez que nuevamente hace referencia a los organismos auxiliares, señalando que estos cuentan con facultades para determinar si existe responsabilidad administrativa y señala que además estos cuentan con la potestad de imponer las sanciones administrativas disciplinarias.

Pero para efecto de determinar si las Contralorías Internas de los Descentralizados Municipales, cuentan con la facultad de instaurar el procedimiento disciplinario e imponer sanciones, es necesario remitirnos al último párrafo del artículo, el cual señala de manera específica que para los servidores públicos de los Municipios estas serán realizados (tanto el procedimiento como la sanción) por sus órganos competentes, por lo cual no es aplicable en su totalidad a los órganos auxiliares de la Administración Pública Municipal, toda vez que estos deben de sujetarse a lo establecido para los municipios, al ser parte integrante de los estos.

**“Artículo 58.-** La Secretaría y el superior jerárquico informando previamente ésta, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad no constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor, y el daño causado no exceda de doscientas veces el salario mínimo diario vigente en la capital del Estado.

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

Nuevamente se realiza esa diferenciación que debe de ser observada en cuanto a la aplicación de esta ley en los municipios, en la cual debe de llevarse acabo en los procedimientos respectivos por las autoridades establecidas por los Ayuntamientos, aplicando esta situación de manera lógica a los Organismos Descentralizados Municipales.

**“Artículo 60.-** En los procedimientos disciplinarios ante el superior jerárquico o los órganos de control interno se observarán en lo conducente las prescripciones y formalidades a que se refieren los artículos precedentes, particularmente los del artículo 59 de esta Ley, excepto en la amonestación. Serán aplicables dichas prescripciones y formalidades a los procedimientos disciplinarios que se sigan ante los Poderes Judicial y Legislativo, sin perjuicio de lo que establezcan sus Leyes Orgánicas. Es también aplicable en lo conducente, lo dispuesto por este artículo, en tratándose de los procedimientos disciplinarios que se instruyan en los Ayuntamientos, respecto a los servidores públicos municipales.”

Por lo que respecta a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, como último punto señalaremos que en definitiva la ley como tal no realiza un señalamiento claro por lo que respecta a los organismos auxiliares o Descentralizados Municipales, por lo que se debe de tomar a estos entes como parte de la administración municipal y por ende al aplicar esta ley es preciso que sean observados los señalamientos que para el efecto están estipulados para los Municipios, toda vez, que como fue señalado estos forman parte de estos gobiernos.

Por otra parte en la aplicación de este ordenamiento jurídico los Organismos Públicos Descentralizados para la prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado y Saneamiento de los Municipios, no deben de fundar y motivar sus actos invocando los preceptos relativos a los organismos auxiliares que señala la Ley de Responsabilidades por que estos son aplicables para los organismos de la administración estatal, ya que de fundarse en esa parte de la ley sus actos carecerían de toda validez.

## **CAPÍTULO 4.**

### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**

#### **4.1 Problemática Planteada.**

A lo largo de los anteriores capítulos se han expuesto, tanto los conceptos básicos que deben de ser manejados en el Procedimiento Administrativo Disciplinario, así como el propio procedimiento que deben de observar las Contralorías Internas de los Organismos Descentralizados Municipales en el Estado de México, para fincar responsabilidad administrativa disciplinaria a los servidores públicos que por su conducta así lo amerite, lo cual es un aporte valioso para todo aquel que no se encuentra familiarizado con el Procedimiento Administrativo Disciplinario o inclusive para aquellos que no se encuentran habituados con el actuar de los órganos de Control Interno de dependencias auxiliares de la administración Municipal.

Aunque de manera general los Organismos Públicos Descentralizados para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en los Municipios del Estado de México, no son de nueva creación, ya que una gran parte de estos se encuentran establecidos desde el año 1992, que fue el año en que se emitió el decreto de la legislatura local para la creación de dichos entes, cierto resulta que existe un desconocimiento en el actuar de estos Organismos resultando que en el aspecto jurídico existen claras y graves deficiencias en el proceder en los órganos de control de estas dependencias municipales.

Al no ser obligatorio en el Estado de México, que los Ayuntamientos cuenten con un organismo descentralizado que se encargue de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, implica que no se de la familiaridad con estos entes de la administración municipal; de ahí que de cómo resultado que en la mayor parte de los municipios se desconozca el actuar y proceder en los mismos.

Si bien es cierto que el procedimiento administrativo disciplinario se rige por los principios de sencillez, celeridad, oficiosidad, honradez, transparencia y respeto, implica que precisamente los encargados de llevar a cabo el procedimiento conozcan cuales son los elementos mínimos que deben de ser observados para darle legalidad a sus actos, y que desafortunadamente en la práctica no siempre son aplicados.

En la praxis se observa diferentes tipos de irregularidades en el desarrollo del procedimiento administrativo disciplinario, lo que inevitablemente da como resultado que en la mayoría de los casos sea decretado por el órgano jurisdiccional la anulación del acto emitido; lo realmente grave de esta situación es que en algunos casos inclusive se presentan fallas desde la propia fundamentación del acto, lo que conlleva que el acto de autoridad de origen se encuentre viciado.

Retomando la idea del párrafo anterior, es preciso que el personal de las contralorías internas de los Organismos descentralizado de carácter municipal, conozcan los elementos básicos que deben de ser aplicados en el desahogo del procedimiento administrativo disciplinario, por lo cual, de manera primaria debe de empezar por conocerse el marco jurídico aplicable en estos órganos de control, esta situación podrá parecer hasta cierto punto obvia, sin embargo cuando por primera vez se tiene contacto con un órgano de la Administración Pública Municipal de esta naturaleza, es recurrente que se desconozca cual es el marco jurídico que regula el accionar de estos, lo que puede representar una situación de desventaja, tomando en consideración que los órganos de la administración pública de cualquier nivel, exclusivamente pueden realizar lo que la propia ley les faculta.

El desconocimiento del marco jurídico y del procedimiento aplicable en este tipo de órganos auxiliares de la administración municipal, implica por si

mismo deficiencias en el desahogo del procedimiento administrativo disciplinario que se traducen en sanciones administrativas que carecen de toda fuerza legal y que fácilmente son invalidadas, de ahí la necesidad de contar con una herramienta administrativa que permita conocer los aspectos que deben de ser tomados en consideración para llevar de manera correcta un procedimiento administrativo disciplinario y que sirva como guía en el proceder en los órganos de control interno de los organismos descentralizados para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en los municipios del Estado de México.

Señalamos que es fundamental conocer el marco jurídico de los Organismos auxiliares de la Administración Municipal, que otorga su ámbito de competencia, pero de la misma manera se trato de delimitar la competencia de las Contralorías Internas de este tipo de organismos ya que como fue señalado estas son las responsables de implementar el Procedimiento Administrativo Disciplinario.

Dada la importancia de las Contralorías Internas dentro de estos Organismos Descentralizados Municipales, se realizó dentro de la legislación vigente una búsqueda del marco jurídico que otorgue la competencia de estos entes para instaurar y resolver el procedimiento administrativo disciplinario, lo cual dio como resultado que en la legislación se reconoce la existencia de las Contralorías Internas u Órganos de Control Interno como los responsables de llevar a cabo el procedimiento administrativo disciplinario e imponer las sanciones administrativas correspondientes, efectuando este señalamiento de una manera general sin especificar a detalle que es lo que pasa en cada uno de los entes de la Administración Pública Municipal, incluyendo a sus órganos auxiliares como lo son los Organismos de Agua Municipal.

Por lo cual, para conocer qué es lo que pasa con las Contralorías Internas de los Organismos Descentralizados Municipales en el Estado de México, nos remitimos a la ley reglamentaria de estos como lo es la Ley del Agua del Estado de México, misma que tras el análisis realizado a la misma, en su articulado se determino en primera instancia que dentro de los órganos administrativos básicos que establece la propia ley, no existe la figura de la Contraloría Interna, situación que es de gran relevancia, toda vez que es el órgano naturalmente asignado para llevar a cabo el procedimiento administrativo disciplinario e imponer las sanciones administrativas correspondientes.

Por lo tanto, si en la legislación vigente no está contemplado este tipo de Órganos de Control, ¿quién va a llevar a cabo los procedimientos administrativos que permitan mantener la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de ser observados por los servidores públicos de estos entes de la administración municipal?.

Este problema debe de ser resuelto para darle sustento jurídico a los actos que emita el personal que labore en las Contralorías Internas de estos Organismos Descentralizados Municipales, porque de no ser resuelto no solamente se corre el riesgo de que los actos emitidos sean decretados como carentes de validez o legalidad, inclusive se puede incurrir en la comisión de un delito como lo es el ejercicio indebido de la función pública, al no contar con funciones que estén debidamente encomendadas, por lo que es necesario saber que tratamiento se le debe de dar al respecto.

Otro punto que debe de ser observado y que de igual manera fue analizado en la legislación es la facultad disciplinaria, que no es otra cosa más que la facultad de garantizar el correcto proceder de los Servidores Públicos en el

ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones mediante la aplicación de sanciones a todo aquel que infrinja las disposiciones y obligaciones establecidas.

Al respecto se buscaron los elementos que permitieran determinar si las Contralorías Internas de estos descentralizados municipales, cuentan con la facultad para imponer las sanciones administrativas resultantes de la implementación de los procedimientos administrativos disciplinarios, para lo cual se realizó el análisis de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

En dicha ley se observó en primera instancia, que de manera general hace referencia a las Contralorías Internas de las dependencias de la Administración Estatal, así como a los órganos de Control Interno de los Ayuntamientos a los cuales efectivamente les otorga la competencia para identificar, investigar y determinar la responsabilidad de los Servidores Públicos.

Pero, ¿qué pasa respecto a las Contralorías Internas de los Organismos Descentralizados Municipales?.

Existe un vacío en la legislación acerca de estos organismos auxiliares de la Administración Municipal, no se contempla, la existencia de un órgano de control en estos entes, por lo que al no estar contemplada la existencia de estos legalmente no se cuenta con un órgano que pueda instruir el procedimiento administrativo disciplinario y mucho menos se cuenta con una facultad para imponer sanciones a los servidores públicos que su conducta así lo amerite.

En la Ley de Responsabilidades citada, de manera constante señala que en lo referente a los ayuntamientos estos establecerán los órganos y sistemas respectivos para identificar, investigar y determinar la responsabilidad

administrativa, pero no realiza ningún otro señalamiento, por lo tanto ¿cómo se debe de resolver esta cuestión de vacío en lo que respecta a las Contralorías Internas?, ¿quien debe de instaurar y dar seguimiento a los procedimientos administrativos disciplinarios?, ¿Qué autoridad es la que debe de imponer las sanciones disciplinarios a los servidores públicos de estos Organismos Descentralizados Municipales?.

Como se puede observar la legislación positiva mexiquense, no contempla de manera clara una respuesta a estos problemas planteados, que deben de ser resueltos pero sobre todo se tiene que dar una solución jurídica a esta problemática, que de manera desafortunada en algunos municipios sobre todo en los de mas reciente creación de sus organismos descentralizados para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, tardar un largo periodo en conocer cuál es la respuesta a estas interrogantes y si tomamos en consideración que las Administraciones Municipales tienen un periodo de tres años, nos encontramos frente a una problemática que deja en desventaja no solo al propio organismo, si no a la misma sociedad que solicita un ejercicio claro, transparente, honesto y responsable de la administración en este caso municipal, al no contar con un órgano de control interno que vele por estos principios.

#### **4.2 Tratamiento.**

Una vez que identificamos la problemática existente, es preciso establecer qué lineamientos deben o pueden seguirse para otorgar soluciones que permitan dar legalidad a los Órganos de Control Interno de los Organismos Públicos Descentralizados para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en los Municipios del Estado de México.

Ante la problemática planteada se debe de instalar un orden cronológico de acciones que permitan otorgar certeza jurídica a las Contralorías Internas de

los Organismos Públicos Descentralizados municipales, por lo que el primer punto a tratar es la existencia legal de estos órganos de control.

La Ley del Agua del Estado de México, es el ordenamiento legal que regula y reglamenta el funcionamiento de los Organismos Públicos Descentralizados de carácter municipal para la prestación de los servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento y en la cual no contempla la figura de las Contralorías Internas y por ende no se contempla la facultad expresa para resolver los Procedimientos Administrativos Disciplinarios en contra de los servidores públicos que violenten las obligaciones establecidas en la Ley de Responsabilidades respectiva y que laboren en dichos Organismos.

Por lo tanto, como primer punto es necesario el instaurar la figura de la Contraloría Interna como parte de la estructura administrativa de estos Organismo y si se toma en consideración que de acuerdo a la propia legislación del Agua, el órgano máximo dentro de estos entes municipales es el Consejo Directivo, este es el encargado de la aprobación del Órgano del Control.

Para la aprobación de la contraloría deben de ser observados ciertos requisitos:

1. Esta creación sea realizada en sesión ordinaria u extraordinaria del Consejo Directivo;
2. Que dentro de su orden del día, se establezca como punto a tratar la Creación de la Contraloría Interna del Organismo Público Descentralizado para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio que corresponda;
3. Dentro de la sesión del Consejo Directivo debe de existir el quórum legal, en el cual la mayoría de sus integrantes debe de votar a favor de su creación; y
4. De no ser observados estos requisitos esenciales no tendrá validez dicha instauración.

Adicionalmente es recomendable que dentro de la estructura organizacional u organigrama que adopten estos descentralizados municipales, quede establecida y definida expresamente la figura de la Contraloría Interna.

Una vez que ha quedado instalado dentro del organigrama de estos órganos auxiliares municipales, la creación de la Contraloría Interna como un órgano de su administración, es necesario establecer su ámbito de competencia, porque no obstante de haber sido autorizada la creación de este órgano, esta situación no otorga la facultad para poder instaurar el procedimiento administrativo disciplinario y mucho menos otorga el poder disciplinario, para imponer las sanciones correspondientes a los Servidores Públicos.

Así tenemos que para observar lo señalado por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, misma que en su criterio jurisprudencial señala:

#### **JURISPRUDENCIA 18**

**COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. SOLO PUEDEN HACER LO QUE LA LEY LES FACULTA.-** Es ampliamente sabido que el primer párrafo del precepto 16 de la Constitución Federal contempla varias garantías específicas de seguridad jurídica, dentro de las que se encuentran la de mandamiento escrito de autoridad competente, que consiste en que las autoridades incluyendo las administrativas, solo pueden molestar al gobernado en su persona, familia, domicilio, y posesiones, mediante mandamiento escrito, siempre que cuente con facultades expresamente concedidas para las disposiciones legales. En tal virtud, carecen de validez los actos de las autoridades administrativas que no estén autorizados por alguna norma jurídica.

Recurso de revisión número 109/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 10 de noviembre de 1988, por unanimidad de tres votos.

Recurso de revisión número 119/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 18 de noviembre de 1988, por unanimidad de tres votos.

Recurso de revisión número 40/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 19 de abril de 1989, por unanimidad de tres votos.

Una vez que fue autorizado por el Consejo Directivo del Organismo Público Descentralizado, la creación de la Contraloría Interna y que fue ubicada dentro de la estructura orgánica, y tal y como lo refiere la jurisprudencia citada, es preciso que este órgano de control cuente con facultades expresamente concedidas para realizar sus actos, por lo que es necesario que le sean asignadas dichas atribuciones.

Retomando la idea de que el Consejo Directivo es la máxima autoridad dentro de un Organismo de esta naturaleza y para que le sean asignadas sus facultades a la Contraloría pueden ser realizadas de dos formas.

La primera de ellas se da, cuando derivado de una sesión ordinaria o extraordinaria del Consejo Directivo, se emite un acuerdo expreso, en el que se establecen y autorizan, las funciones y atribuciones que se otorga a la Contraloría Interna.

La segunda se presenta, cuando es elaborado un Manual de Organización del Organismo Descentralizado, en el cual se estipulan de manera específica las funciones y atribuciones, tanto de la Contraloría como de todas las áreas que integran el descentralizado, este manual administrativo, debe de ser autorizado en sesión ordinaria o extraordinaria del Consejo Directivo, quien a través del acuerdo correspondiente autoriza dicho Manual.

En ambos casos se debe de precisar claramente que la Contraloría Interna cuenta con la atribución para instaurar, tramitar y resolver el Procedimiento Administrativo Disciplinario, entre las otras tantas atribuciones y facultades que

debe de tener asignados estos Órganos de control. Una vez que fueron autorizadas las funciones y facultades de la Contraloría Interna, deben de ser publicados dichos acuerdos en la Gaceta del Gobierno o Periódico Oficial, para darle debida legalidad al acto, ya que como lo señala el artículo 108 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, toda ley, reglamento o cualquier disposición administrativa de carácter general obligan y surten sus efectos al día siguiente de su publicación, con la excepción de que se señale expresamente la fecha en que entre en vigencia.

Con estas acciones queda delimitada la competencia de la Contraloría Interna dentro de los Organismos Descentralizados Municipales para la prestación de los Servicios de agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de los municipios del Estado de México, quedando perfectamente resuelto lo referente a la competencia de esta autoridad administrativa.

Pero, ¿qué pasa en lo referente al poder disciplinario de la Contraloría o con la facultad para poder sancionar la conducta de los servidores públicos?, ¿acaso con estas acciones será suficiente para poder imponer sanciones administrativas?.

La respuesta a estas interrogante es negativa, porque con estas acciones no es suficiente para que los órganos de Control Interno de estos organismos auxiliares de la Administración Municipal, cuenten con la facultad para imponer sanciones administrativas.

Es importante que en lo referente a la facultad expresa de sancionar a los servidores públicos, se tome en consideración que en lo particular esta facultad no puede ser delegada por el Consejo Directivo, porque, esta facultad no está estipulada para este órgano directivo, por lo cual no la puede asignar, por el contrario existe disposición legal que precisa quien es el encargado de imponer las sanciones de carácter administrativo dentro de estos organismos.

Al respecto la Ley de Responsabilidades de la entidad señala en su artículo 47:

**“Artículo 47.-** El Consejo de la Judicatura, establecerá los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos, del Poder Judicial derivadas del incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 42 de la presente ley, así como aplicar las sanciones contempladas en el presente Capítulo, por conducto del superior jerárquico, en los términos de su correspondiente Ley Orgánica.

Lo propio hará la Legislatura, respecto a sus servidores y conforme a la Legislatura respectiva; siendo también competente para identificar, investigar y determinar las responsabilidades a que se refiere este artículo, tratándose de Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos, así como para aplicarles las sanciones que correspondan en los términos de esta Ley.

Los ayuntamientos establecerán los órganos y sistemas respectivos en los términos del primer párrafo de este artículo para aplicar sanciones disciplinarias, previa instrucción de los procedimientos por el Órgano de Control Interno Municipal.”

No hay que dejar de tener en consideración, que aunque los organismos auxiliares tienen personalidad jurídica propia, autonomía financiera y autonomía administrativa, no dejan de ser parte de la Administración Municipal, es por esto que cuando en la legislación en materia de responsabilidades, se refiera a los ayuntamientos o a los municipios, quedan contemplados de la misma forma sus Organismos Descentralizados Municipales, por lo que, cuando en el numeral citado se refiere a que los ayuntamientos establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar, determinar así como para aplicar las sanciones, de la misma forma se está refiriendo a los órganos auxiliares de esta.

Este mismo artículo señala que los ayuntamientos establecerán los órganos y sistemas para aplicar las sanciones disciplinarias, no indicando de manera precisa que funcionario tiene la facultad de imponer estas sanciones de índole administrativo y por el contrario da la impresión que lo deja un tanto al albedrío del propio ayuntamiento de quien impondrá dichas sanciones.

Pero de manera contraria a lo indicado por el precepto anterior, el artículo 52 de la misma ley, es claro en señalar que autoridad está facultada para imponer las sanciones administrativas en los ayuntamientos y por ende en los Organismos, auxiliares al señalar lo siguiente:

**“Artículo 52.-** La Secretaría y los órganos de control interno de las dependencias, de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, serán competentes para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos, así como para imponer las sanciones disciplinarias a que se refiere el artículo 49 de esta ley.

Tratándose de presidentes municipales, regidores y síndicos, la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo, corresponde a la Legislatura, y respecto a los demás servidores públicos municipales, su aplicación corresponde al presidente municipal en términos del tercer párrafo del artículo 47 de esta ley.”

El segundo párrafo determina de manera clara que para los servidores públicos municipales, con las excepciones señaladas, la imposición de las sanciones corresponden al presidente municipal y de acuerdo al numeral aludido, debe de ser el Ejecutivo Municipal quien impondrá las sanciones administrativas, tanto en las dependencias municipales, así como a sus descentralizados.

Con esto queda perfectamente definido que, es el Presidente Municipal quien tiene la facultad de sancionar a los Servidores Públicos de los Organismos

Públicos Descentralizados, imponiendo las respectivas sanciones disciplinarias, previa instrucción del procedimiento administrativo disciplinario, que de acuerdo a lo fundamentado, es instruido por la Contraloría Interna.

De acuerdo a lo señalado, quien tiene la potestad para imponer las sanciones disciplinarias a los servidores públicos de los Organismos Descentralizados Municipales es el titular del Ejecutivo Municipal, pero de igual manera es sabido que por la falta de tiempo y la necesidad de atender las múltiples necesidades de la población y de las encomiendas propias de su encargo, no siempre puede estar al tanto para conocer cada uno de los asuntos que tengan que ser resueltos y mucho menos el Presidente Municipal cuenta con los conocimientos o con el tiempo necesarios para saber si la resolución emitida dentro del procedimiento disciplinario, fue realizada cumpliendo los requisitos de ley.

Por lo tanto, para que sea la propia Contraloría, la que resuelva los procedimientos administrativos disciplinario e imponga las sanciones correspondientes es necesario que se emita Acuerdo de Cabildo, en el cual se autorice por parte del Ayuntamiento, la delegación de facultades al Contralor Interno del Organismo Público Descentralizado para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, para que pueda imponer las Sanciones Administrativas Disciplinarias, que sean el resultado del procedimiento administrativo correspondiente.

Por último, para que surta sus efectos el Acuerdo de Delegación de Facultades al Contralor Interno, es necesario que el Secretario del Ayuntamiento, tome las medidas necesarias para que esté sea publicado en el periódico oficial.

Estas acciones resultan necesarias para que el Órgano de Control de estos organismos descentralizados, cuenten con la facultad para imponer las sanciones administrativas, debiendo citar en sus resoluciones la facultad que les ha sido otorgado, para que sus actos cuenten con plena validez.

### **4.3 Manual Administrativo sobre el Procedimiento Administrativo Disciplinario, para las Contralorías Internas de los Organismos Descentralizados Municipales en el Estado de México.**

La Administración Pública, para estar acorde a las exigencias de la sociedad, debe de contar con un marco normativo eficiente y actualizado, pero además debe de contar con herramientas jurídico administrativas, que le permita mantener políticas y normas de funcionamiento específicas y determinadas, que deben de ser aplicadas en los procesos y procedimientos, de manera correcta por el personal que labore en el Órgano de la Administración Pública de que se trate.

Esta exigencia dio origen a la creación de los Manuales de Procedimientos, que especifiquen las políticas, criterios y normas de funcionamiento que son observadas en cada área que integra las Instituciones Públicas, cubriendo la importante necesidad de mantener un flujo de comunicación adecuada entre los participantes de un procedimiento determinada; este tipo de Manuales son un instrumento que contiene los procedimientos, políticas y lineamientos que de manera inequívoca deben de ser observados por el personal que labore en la Institución.

Las Contralorías Internas, no pueden estar ajenos a este requerimiento del mejoramiento de los procedimientos de trabajo, por lo cual y tomando en consideración los conceptos vertidos en el presente trabajo de investigación, se propone un Manual de Procedimientos, para ser aplicado en las Contralorías internas de los Organismos Descentralizados Municipales en relación al Procedimiento Administrativo Disciplinario y la Sanción Administrativa, siendo dicho Manual propuesto el siguiente:

## INDICE

	<b>PÁGINA</b>
INTRODUCCION.	125
OBJETIVO DEL MANUAL.	126
MARCO JURÍDICO.	126
POLÍTICAS Y NORMAS DE OPERACIÓN.	127
ORGANIGRAMA.	128
<b>DESCRIPCION DE LAS OPERACIONES</b>	
6.1. Procedimiento Administrativo de Investigación de Quejas, Denuncias, Sugerencias y Actas Administrativas.	129
6.2. Procedimiento Administrativo Disciplinario Derivado de Quejas y Actas Administrativas.	131
<b>DIAGRAMAS DE FLUJO.</b>	
7.1. Procedimiento Administrativo de Investigación de Quejas, Denuncias, Sugerencias Y Actas Administrativas.	133
7.2. Procedimiento Administrativo Disciplinario Derivado de Quejas y Actas Administrativas.	134
7.3. Simbología Aplicada en la Representación Gráfica de los Flujos de Información de los Procedimientos Administrativos.	137

### 1. INTRODUCCION.

El presente manual tiene como finalidad, ser un instrumento administrativo que permita conocer los Procedimientos que el Órgano de Control Interno del Organismo Público Descentralizado para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento sigue, ya sea dentro de los Procedimientos para determinar la responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos adscritos al Organismo, que por su conducta, actos u omisiones en el desempeño de su empleo así lo ameriten, así como en los procedimientos que desarrolla para cumplir con sus funciones de Auditoria, Inspección, vigilancia y fiscalización, procedimientos que son de utilidad para mantener el orden, atender, tramitar y resolver con prontitud las quejas, denuncias y/o sugerencias presentadas por los usuarios o por los servidores

públicos; actividades con las cuales se busca mantener a salvo el interés de los gobernados.

## **2. OBJETIVO DE MANUAL.**

La Contraloría Interna es la encargada de controlar, vigilar y fiscalizar el funcionamiento a los sistemas y procesos de trabajo, así como el uso correcto de los recursos humanos, materiales y financieros, manteniendo sus acciones dentro del marco de la normatividad y legalidad aplicable, además de revisar y evaluar el grado de eficacia, eficiencia y calidad con que el Organismo alcanza sus objetivos.

## **3. MARCO JURIDICO.**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado libre y Soberano de México.
- Ley de Aguas Nacionales.
- Código Administrativos del Estado de México.
- Código Financiero del Estado de México.
- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Ley del Agua del Estado de México.
- Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.
- Ley del Trabajo para los Servidores Públicos del Estado de México.
- Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

#### 4. POLITICAS Y NORMAS DE OPERACIÓN.

1.- La Contraloría será la responsable de dar un seguimiento a toda queja, denuncia o sugerencia, así como actas administrativas presentada por los usuarios de los servicios que presta el Organismo o por los demás servidores públicos de mismo.

2.- La Contraloría Interna deberá de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en la prestación del servicio público dentro del Organismo Público Descentralizado para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, para lo cual en primera estancia, deberán de tomarse las medidas necesarias para preverse cualquier tipo de error o deficiencia en el servicio y en su caso de ser procedente instaurarse el Procedimiento Administrativo Disciplinario e imponer la sanción administrativa que corresponda.

3.- En la substanciación del Procedimiento Administrativo, se deberán de seguir los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe.

4.- En la tramitación del Procedimiento Administrativo Disciplinario a que se refiere la Ley de Responsabilidades de la entidad, se deberá de seguir de acuerdo a lo siguiente:

- a) Sus trámites serán sencillos, evitando formulismos innecesarios;
- b) Deberán tramitarse y decidirse de manera pronta y expedita;
- c) Se impulsarán de oficio, sin perjuicio de la intervención de las partes interesadas;
- d) Se cuidará que alcancen sus finalidades y efectos legales;
- e) Las actuaciones serán públicas, salvo que la moral o el interés general exija que sean secretas;
- f) Los tramites serán gratuitos, sin que pueda condenarse al pago de gastos y costas; y

g) La autoridad administrativa y las partes interesadas se conducirán, en las promociones y actuaciones, con honradez, transparencia y respeto.

5.- Aplicar las políticas en materia de control y supervisión al Organismo, con apego estricto a las normatividades vigentes conforme a lo que dicta la Secretaría de la Contraloría del Estado de México, la Contraloría Municipal y las demás normas aplicables.

### 5. ORGANIGRAMA. CONTRALORÍA INTERNA.



## 6. DESCRIPCION DE LAS OPERACIONES.

### 6.1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACIÓN DE QUEJAS, DENUNCIAS, SUGERENCIAS Y ACTAS ADMINISTRATIVAS.

No.	RESPONSABLE	ACTIVIDAD
01	Contraloría Interna.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recepcionar la queja, denuncia y / o sugerencia, la cual debe de contener :               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Nombre del quejoso.</li> <li>b) Nombre del servidor público, presunto responsable.</li> <li>c) Área a la cual se encuentra adscrito.</li> <li>d) Fecha de la irregularidad.</li> <li>e) Descripción de los hechos.</li> </ul> </li> </ul>
02		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiene 48 hrs. la Contraloría para determinar si es competente para llevar el procedimiento administrativo correspondiente.</li> </ul>
03		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Determina que tipo de procedimiento administrativo se realizará y en el caso que no existen los elementos suficientes o hagan falta datos para conocer las circunstancias del caso concreto, se abrirá un periodo de información previa, con el fin de determinar la conveniencia o no de iniciar el procedimiento disciplinario, se giran citatorios al o los servidores públicos presuntamente responsables, para el desahogo de una diligencia de carácter administrativo, a efecto de que se manifieste lo que a su derecho convenga en relación a la imputación realizada; el citatorio para este acto deberá contener:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Nombre de la persona a la que se dirige.</li> <li>b) La fundamentacion y motivación del acto.</li> <li>c) Los hechos que se le imputen.</li> <li>d) El día y la hora a desarrollarse la diligencia.</li> <li>e) El derecho del Servidor Público para ofrecer las pruebas que considere pertinentes.</li> <li>f) El nombre, cargo y firma de la autoridad que lo emite.</li> </ul> </li> </ul>

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACIÓN DE QUEJAS, DENUNCIAS,  
SUGERENCIAS Y ACTAS ADMINISTRATIVAS.**

<b>No.</b>	<b>RESPONSABLE</b>	<b>ACTIVIDAD</b>
04		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lleva acabo las diligencias correspondientes en un término no menor de tres días después de que fue notificado el citatorio, en las cuales el servidor público denunciado podrá presentar pruebas de descargo, las cuales si tienen relación con los hechos deberán ser desahogadas en un término no mayor de tres días naturales a los siguientes; así mismo la diligencia deberá cubrir las formalidades siguientes:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Dará a conocer al particular las constancias y pruebas que obran en el expediente.</li> <li>b) Admitirá y desahogaran las pruebas que se ofrezcan (testigos, inspección, documental, etc.)</li> <li>c) Se levantará acta administrativa en la que consten las circunstancias anteriores.</li> </ul> </li> </ul>
05		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emitirá un acuerdo de terminación del periodo de investigación en un término de 5 días naturales, contados a partir de que se hayan desahogado las pruebas, y las determinaciones pueden ser:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Incompetencia.</li> <li>b) Acuerdo de archivo por falta de elementos.</li> <li>c) Inicio de Procedimiento Administrativo, disciplinario o resarcitorio.</li> </ul> </li> </ul>
06		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Archiva la documentación.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>TERMINA PROCEDIMIENTO</b></p>

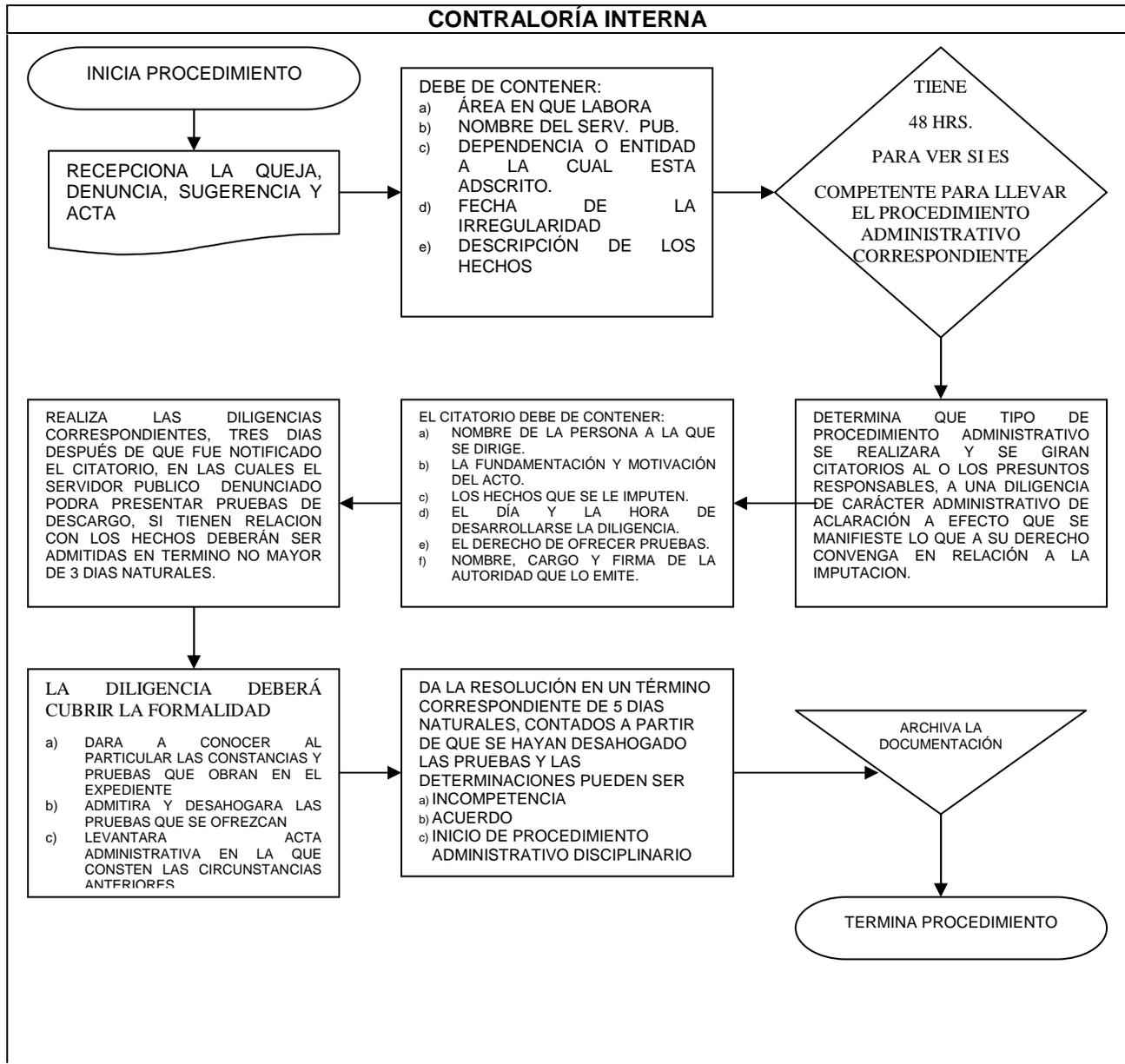
**6.2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DERIVADO DE QUEJAS Y ACTAS ADMINISTRATIVAS.**

<b>No.</b>	<b>RESPONSABLE</b>	<b>ACTIVIDAD</b>
01	Usuario o Servidor Público.	– Presenta su queja o acta administrativa.
02	Contraloría Interna.	– Recepciona la queja o acta administrativa.
02.1		– Analiza el Acta o la queja y determina si es procedente.
02.2		– Si no es procedente la queja o el acta se acuerda o se turna al área correspondiente como dependencia u Organismo competente o se archiva.
02.3		– Si es procedente se realiza acuerdo de radicación, procediendo en un término de 48 hrs.
02.4		– Se giran los citatorios de garantía de audiencia al o los servidores públicos que resulten implicados, para realizar la audiencia de Ley, en un término no menor a 5 días y no mayor a 15 días hábiles.
02.5		– Se desahoga la garantía de Audiencia del o los servidores públicos presuntos responsables, en los siguientes términos: a) Se da a conocer al compareciente las constancias y pruebas que obran en el expediente. b) Se admiten y desahogan las pruebas que ofrezca el compareciente. c) El compareciente formula los alegatos que considere pertinentes. d) De las circunstancias antes mencionadas se levanta acta administrativa.
02.6		– De no comparecer el servidor público se tendrá por satisfecha la garantía de audiencia; salvo en el caso de que sea justificable su ausencia, se girara nuevamente un citatorio.

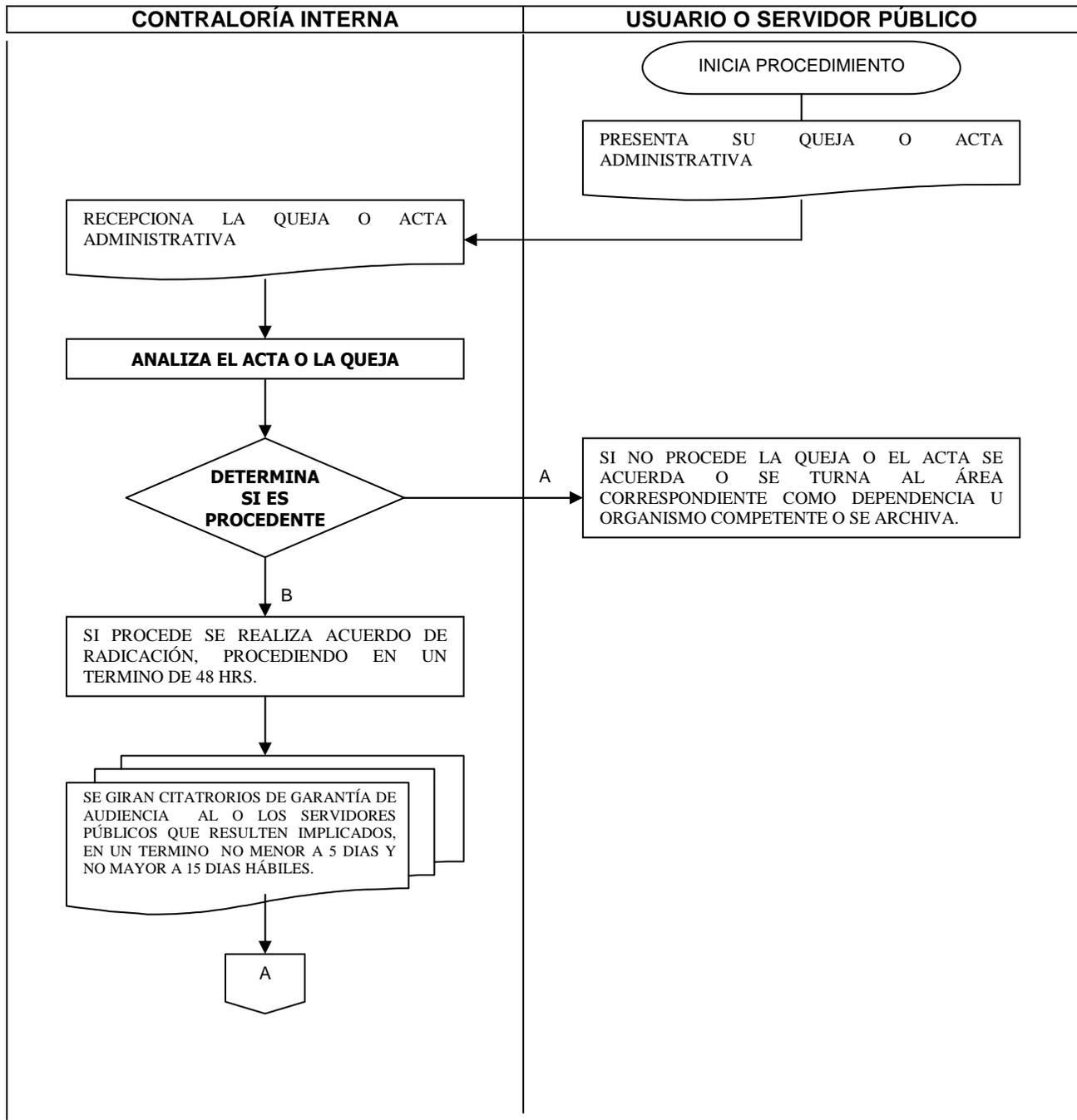
**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DERIVADO DE QUEJAS Y ACTAS ADMINISTRATIVAS.**

<b>No.</b>	<b>RESPONSABLE</b>	<b>ACTIVIDAD</b>
02.7		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Si quedan pruebas pendientes por desahogar, se fijara día y hora para el desahogo, en un plazo no mayor de 10 días.</li> </ul>
02.8		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Terminada la tramitación del procedimiento, si existen elementos o actuaciones que no sean del conocimiento del servidor público se ponen a disposición de las partes por un término de 3 días, para que a su vez las partes presenten sus alegatos.</li> </ul>
02.9		<ul style="list-style-type: none"> <li>- La terminación del procedimiento disciplinario, puede ser por:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Desistimiento;</li> <li>b) Convenio;</li> <li>c) Resolución expresa del mismo, se resolverá dentro de los 30 días hábiles siguientes al concluir la última actuación.</li> </ul> </li> </ul>
03	Usuario o Servidor Público.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se notifica la resolución la cual deberán de hacerla en un término de 24 hrs. Siguiendo a la fecha en que se emitió la resolución.</li> </ul>
04	Contraloría Interna.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Archiva la documentación.</li> </ul> <p align="center"><b>TERMINA PROCEDIMIENTO</b></p>

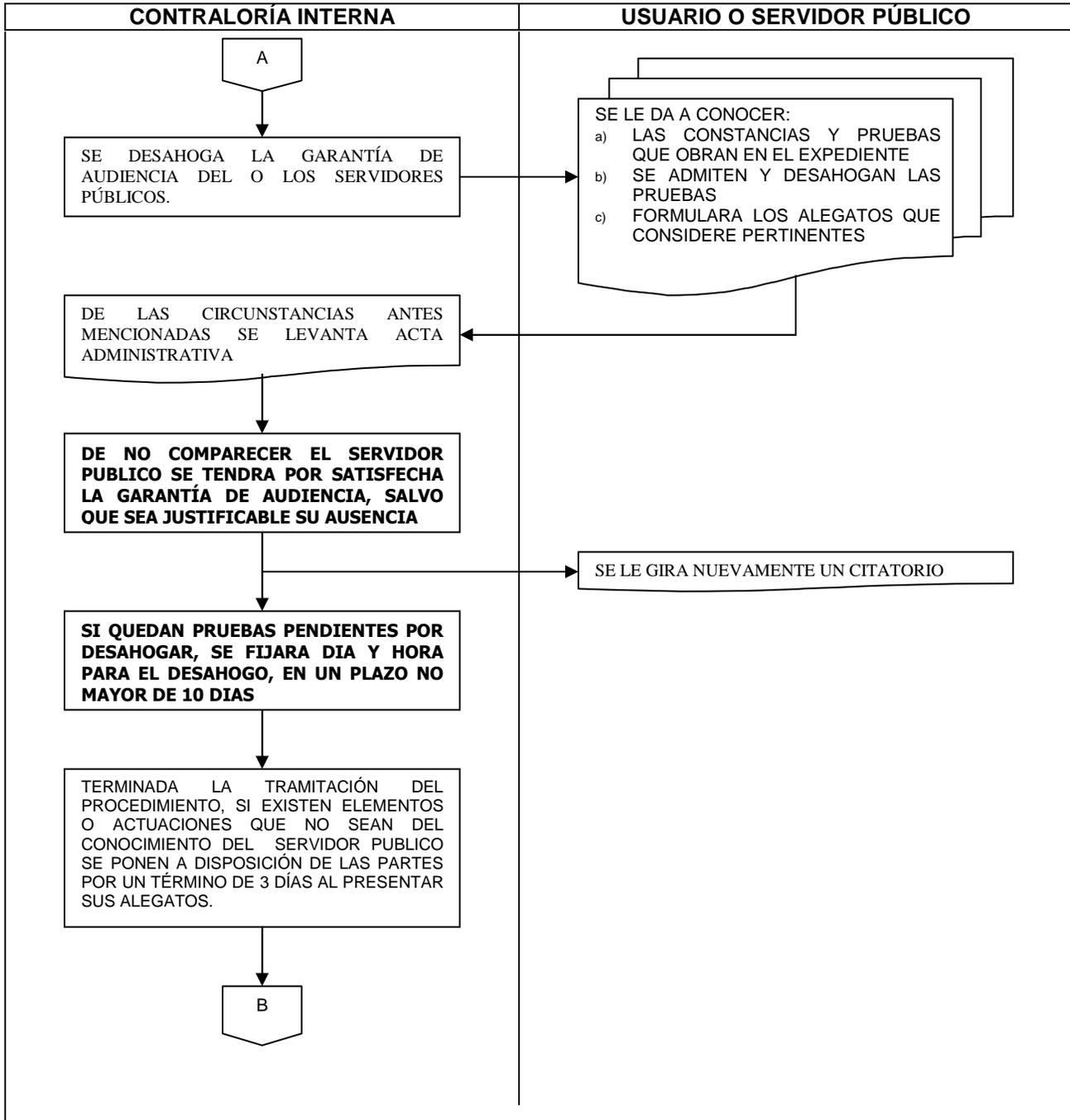
**7. DIAGRAMAS DE FLUJO.**  
**7.1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACIÓN DE QUEJAS, DENUNCIAS, SUGERENCIAS Y ACTAS ADMINISTRATIVAS.**



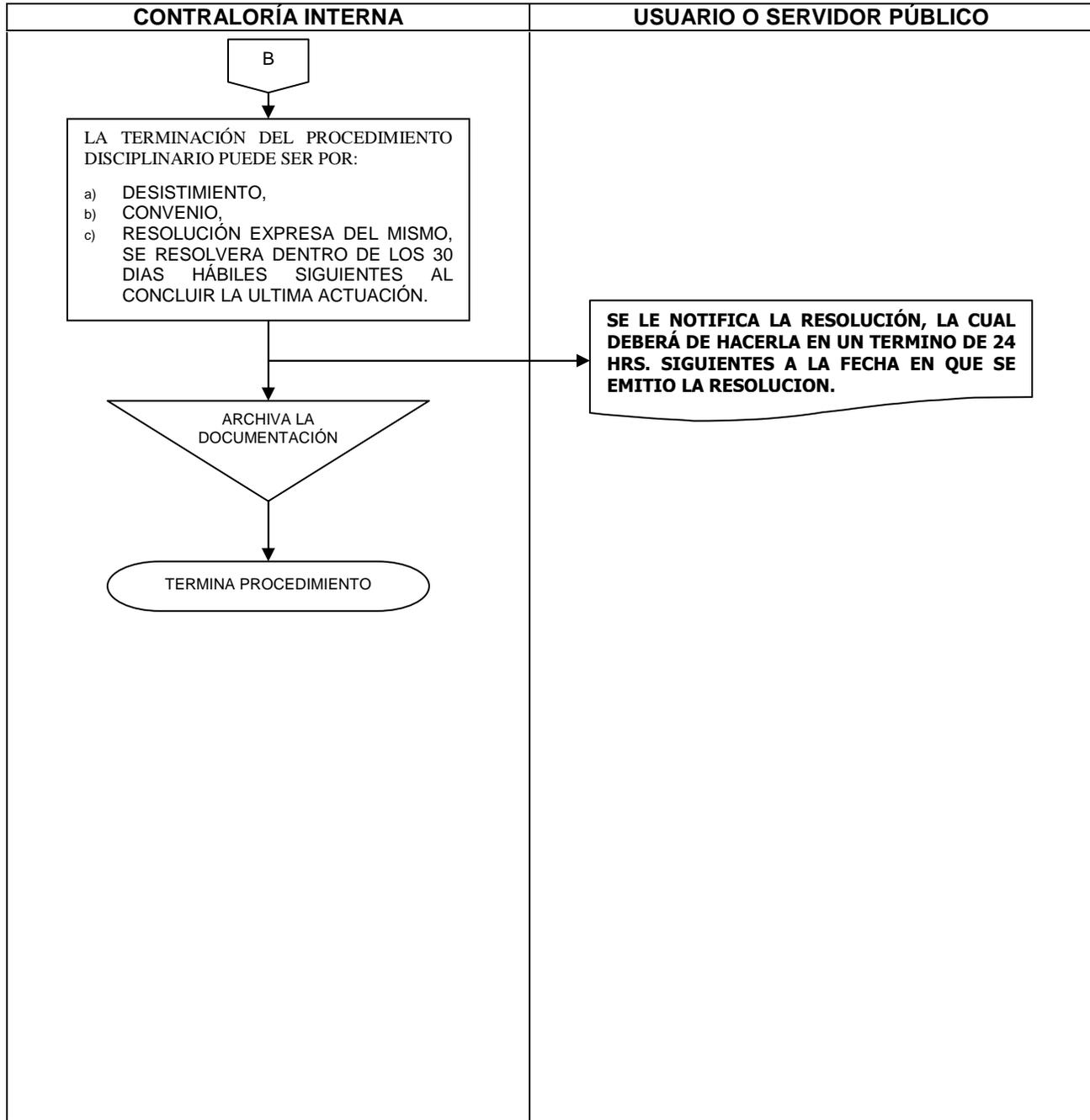
**7.2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO, DERIVADO DE QUEJAS, DENUNCIAS, SUGERENCIAS Y ACTAS ADMINISTRATIVAS.**



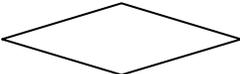
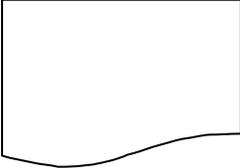
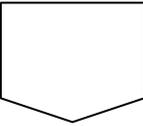
**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO, DERIVADO DE QUEJAS, DENUNCIAS, SUGERENCIAS Y ACTAS ADMINISTRATIVAS.**



**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACIÓN DE QUEJAS, DENUNCIAS, SUGERENCIAS Y ACTAS ADMINISTRATIVAS.**



### 7.3. SIMBOLOGÍA APLICADA EN LA REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LOS FLUJOS DE INFORMACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

SÍMBOLO	NOMBRE	SIGNIFICADO
	INICIO O TÉRMINO	INDICA EL INICIO O CONCLUSIÓN DEL DIAGRAMA.
	OPERACIÓN	REPRESENTA LA EJECUCIÓN DE UNA ACTIVIDAD.
	DECISIÓN	INDICA UN PUNTO DENTRO DEL FLUJO EN QUE SON POSIBLES ALTERNATIVAS DISTINTAS.
	DOCUMENTO	SOPORTE, GENERALMENTE DE PAPEL, CON DATOS REGISTRADOS SOBRE EL MISMO PARA LA TRANSMISIÓN Y RECEPCIÓN DE INFORMACIÓN ESCRITA.
	ARCHIVO DEFINITIVO	INDICA QUE SE GUARDA UN DOCUMENTO DE MANERA PERMANENTE.
	ARCHIVO TEMPORAL	INDICA QUE SE GUARDA UN DOCUMENTO DE MANERA EVENTUAL.
	CONECTOR	UNE UNA PARTE DEL DIAGRAMA DE FLUJO CON OTRA PARTE DEL MISMO EN LA HOJA.
	CONECTOR DE PÁGINA	REPRESENTA CONEXIÓN O ENLACE CON OTRA HOJA, EN LA QUE CONTINÚA EL DIAGRAMA DE FLUJO.
	DIRECCIÓN DE FLUJO O LÍNEA DE UNIÓN	CONECTA LOS SÍMBOLOS, SEÑALA EL ORDEN EN QUE DEBEN REALIZARSE LAS

## CONCLUSIONES.

**PRIMERA.-** El servicio público, es una actividad técnica suministrada por la Administración Pública de manera directa o indirecta, teniendo como finalidad el satisfacer el interés general y para beneficio de la colectividad proporcionada de manera permanente regular, continúa y uniforme, rigiéndose por normas de derecho público y sin buscar lucro alguno.

**SEGUNDA.-** El servidor público, es toda persona física, que desempeñe un trabajo material y/o intelectual, y que las actividades que realiza son parte y sirven para el funcionamiento de una institución pública de carácter federal, estatal, municipal u organismos auxiliares, y que por este trabajo reciba una remuneración económica además de existir un vínculo personal subordinado entre la persona física y el Estado.

**TERCERA.-** Los servidores públicos pueden incurrir en cuatro tipos de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones: a) Responsabilidad Civil: se presenta respecto de los particulares o del Estado, por los daños que los Servidores Públicos en ejercicio de las funciones públicas las ocasionen, mismas que deberán ser demandadas conforme a las normas de carácter civil. b) Responsabilidad Penal: tiene lugar cuando con la calidad de Servidor Público cometa una conducta tipificada como delito por la legislación penal. c) Responsabilidad Política: Se presenta por Servidores Públicos de alto nivel jerárquico, por acción u omisión, que con su conducta repercute en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, y d) Responsabilidad Administrativa.- Se presenta por acciones u omisiones de servidores públicos que en ejercicio de sus funciones transgreda los valores fundamentales de la función pública, como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y como consecuencia de estos actos u omisiones se contraponga a lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Público del Estado de México y Municipios.

**CUARTA.-** La sanción administrativa es el castigo que las autoridades administrativas imponen a los Servidores Públicos que violan las normas previamente emitidas (o que incumplen las obligaciones establecidas) ya sea con sus acciones o con sus omisiones, con lo cual causa daño a la sociedad y/o a la administración pública.

**QUINTA.-** La Contraloría Interna es el órgano especializado integrante de la Administración Pública encargado entre otras actividades de instaurar, tramitar, resolver los procedimientos administrativos disciplinarios, así como, aplicar las sanciones disciplinarias a todo a los servidores públicos por el incumplimiento de las obligaciones establecidas.

**SEXTA.-** Los servidores públicos en ejercicio de sus funciones deben de observar los valores fundamentales de la función pública, como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y como consecuencia se tiene el deber de observar las obligaciones establecidas en el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Público del Estado de México y Municipios.

**SEPTIMA.-** Las sanciones aplicables, por responsabilidad administrativa disciplinaria a los servidores públicos infractores, son: a) Amonestación; b) Suspensión del empleo, cargo o comisión; c) Destitución del empleo, cargo o comisión; d) Sanción Económica; e) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; y f) Arresto hasta por 36 horas en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.

**OCTAVA.-** El Procedimiento Administrativo Disciplinario, inicia cuando se notifica al presunto responsable el citatorio, mediante el cual se le da a conocer el lugar día y hora en que tendrá verificativo su garantía de audiencia, de igual manera en el citatorio se hace de su conocimiento los actos que se le imputan, así como la fundamentación y motivación del acto.

**NOVENA.-** En la imposición de sanciones por responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la autoridad deberá de tomar en consideración las circunstancias señaladas por el artículo 137 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, siendo: a) la gravedad de la infracción en que se incurra; b) los antecedentes del infractor; c) las condiciones socioeconómicas del infractor; d) la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y e) en su caso el monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado de la incumplimiento de las obligaciones. Siendo necesario que se

razone de manera suficientemente, mediante manifestaciones específicas que justifiquen su adecuación al caso concreto.

**DECIMA.-** La defensa legal que tiene el particular afectado, para impugnar el acto administrativo emitido en el Procedimiento Administrativo Disciplinario, ante la propia autoridad que lo dictó o el superior jerárquico, es el Recurso Administrativo de Inconformidad.

**DECIMA PRIMERA.-** Los Organismos Públicos Descentralizados de carácter municipal, son considerados por la legislación como Organismos Auxiliares del Ejecutivo Municipal y están debidamente contemplados en la Normatividad Mexiquense.

**DECIMA SEGUNDA.-** La Ley del Agua del Estado de México, es el ordenamiento legal que regula y reglamenta el funcionamiento de los Organismos Públicos Descentralizados de carácter municipal para la prestación de los servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, documento normativo en el cual no se contempla la creación de las Contralorías Internas y por ende no se contempla la facultad expresa para resolver los Procedimientos Administrativos Disciplinarios.

**DECIMA TERCERA.-** Existe un vacío en la legislación acerca de los Organismos Públicos Descentralizados de carácter municipal, al no contemplarse, la existencia de un Órgano de Control en estos entes.

**DECIMA CUARTA.-** Resulta imperante el establecer la figura de la Contraloría Interna como parte de la estructura administrativa de los Organismos Públicos Descentralizados de carácter municipal para la prestación de los servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.

**DECIMA QUINTA.-** El Consejo Directivo es el órgano máximo dentro de los Organismos Públicos Descentralizados de carácter municipal y este es el encargado mediante acuerdo en sesión ordinaria o extraordinaria, de la aprobación de la estructura orgánica, en la cual se asiente la creación de la Contraloría Interna con las funciones asignadas a esta.

**DECIMA SEXTA.-** El Presidente Municipal es quien tiene la facultad de sancionar a los servidores públicos de los Organismos Públicos Descentralizados, imponiendo las respectivas sanciones disciplinarias, previa instrucción del procedimiento administrativo disciplinario, que instaure la Contraloría Interna.

**DECIMA SÉPTIMA.-** Para que la Contraloría Interna de los Organismos Públicos Descentralizados, resuelva los Procedimientos Administrativos Disciplinario e imponga las sanciones es necesario que se emita acuerdo de cabildo, en el cual se autorice por parte del Ayuntamiento, la delegación de facultades al Contralor Interno del Organismo Público Descentralizado para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, para que pueda imponer las Sanciones Administrativas Disciplinarias, que sean el resultado del procedimiento administrativo correspondiente.

**DECIMA OCTAVA.-** La Contraloría Interna de los Organismo Público Descentralizado para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, deben de citar en sus resoluciones la facultad que les ha sido otorgado, para que sus actos cuenten con plena validez.

**FUENTES CONSULTADAS.**

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, doceava edición, Porrúa, México, 2004,

BARRAGÁN José, Las Responsabilidad de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 1994.

BARRAGÁN José, El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1924, UNAM, México, 1978.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, novena edición, Porrúa, México, 2007.

CÁRDENAS, Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Porrúa, México, 2002.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Compendio de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 2005.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2002.

DROMÍ, José Roberto, El procedimiento Administrativo, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid España, 1986.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, trigésima primera edición, Porrúa, México, 2002.

HARO BELCHEZ, Guillermo, El Régimen Disciplinario en la Función Pública, Heliasta, México, 2002.

HERRERA PÉREZ, Agustín, La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, segunda edición, Carsa, S.A., México, 2000.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, antecedentes históricos y legislativos, Editorial FCE, México, 1987.

RUÍZ MASSIEU, Francisco, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa, México, 2004.

**LEGISLACIONES**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

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

Código Administrativos del Estado de México.

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Ley del Agua del Estado de México.

Reglamento de la Ley del Agua del Estado de México.