



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE

PRESENTA:

ALMA BENITA MORALES CHÁVEZ

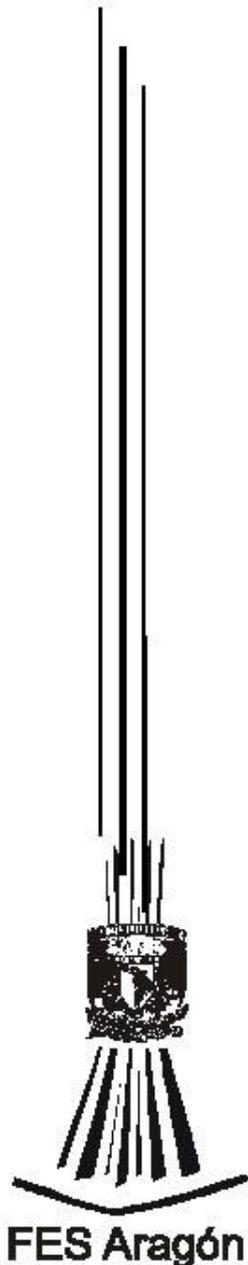
TEMA DEL TRABAJO:

“LA NECESIDAD DEL RECONOCIMIENTO DEL INTERÉS JURÍDICO Y LEGÍTIMO DEL QUEJOSO O DENUNCIANTE EN LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE UN SERVIDOR PÚBLICO EN EL ESTADO DE MÉXICO”.

EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN COLECTIVA”

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO



FES Aragón

MÉXICO, ARAGÓN 2009



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 por permitirme ser y existir.

*A mi Universidad, porque me siento orgullosa de pertenecer a
esta Máxima Casa de Estudios.*

*A ti hijo mío Maier Adalid, esperando que este logro que hoy
consigo te sirva de estímulo para que hoy y siempre
alcances el éxito personal y profesional.*

A ti dedico este trabajo de investigación.

*A mis padres Raúl y Elpidia en agradecimiento
por el incondicional apoyo que durante toda mi vida me
han brindado, porque con su gran sabiduría me encaminaron
para lograr ser la mujer profesional de hoy. Los amo.*

*A mis hermanos Piedad, Guillermo, Raúl,
Patricia, Guadalupe, David y Rocío con todo mi amor,
por haber estado conmigo en todos mis momentos
importantes. Hoy comparto con Ustedes
este éxito que también es suyo.*

*A mis cuñados Alfonso †, Sandra, Rosalinda,
José Guadalupe, Alfredo, Teresa y Luis Carlos
con todo mi aprecio y esperando que hagan
suyo el logro que hoy consigo.*

*A mis sobrinos Judith, Antonio, Alfonso, Iván,
Evelia, Cesar, Carlos, Erika, José Luis, Juan Alberto,
Hugo, Daniel, Alfredo, Ricardo, Claudia, Karla, Luis Raúl,
Miguel, así como a Yeraldi, Yurami, Monserrat, Ana,
Antonio, Jairo, Alfonso, Iván, Ricardo, Christopher,
con todo mi cariño y con el ánimo de que el presente trabajo
les sirva para comprender que pueden alcanzar todas las
metas que se fijan en su vida laboral y profesional.*

*A mi Asesora Maestra Diana Selene García Domínguez,
gracias por su invaluable apoyo brindado durante la
realización del presente trabajo de investigación.*

Í N D I C E

Pág.

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

CAPÍTULO 1

“ANTECEDENTES Y CONCEPTOS GENERALES”

1.1	Antecedentes del Servicio Público y la Responsabilidad Administrativa.	1
1.2	Servicio Público.	4
1.3	Responsabilidad Administrativa.	5
1.3.1	Elementos Personales.	7
1.3.2	Sanciones.	8
1.3.2.1	Tipos.	9
1.4	Tipos de Responsabilidad.	12
1.5	Interés Legítimo e Interés Jurídico.	16
1.6	Quejoso o Denunciante.	16

CAPÍTULO 2

“MARCO JURÍDICO DEL INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO”

2.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	18
2.2	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	20
2.3	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.	22
2.4	Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.	24

CAPÍTULO 3

“LA NECESIDAD DEL RECONOCIMIENTO DEL INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS LEGÍTIMO DEL QUEJOSO O DENUNCIANTE EN LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE UN SERVIDOR PÚBLICO EN EL ESTADO DE MÉXICO”

3.1.	La falta de reconocimiento del Interés Jurídico y Legítimo del Quejoso en la determinación de una Responsabilidad Administrativa.	30
3.2	Consecuencias y agravios ocasionados al Quejoso o Denunciante por el no reconocimiento de un Interés Jurídico y Legítimo.	32
3.3	Necesidad de reconocer el autentico Interés Legítimo del Quejoso o Denunciante.	36
3.4	Necesidad de adicionar los artículos 45 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y 187 y 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.	39
	CONCLUSIONES.	50
	FUENTES CONSULTADAS.	52

INTRODUCCIÓN

El interés de desarrollar el presente trabajo de investigación, se da con el ánimo de hacer respetar el derecho que tiene todo ciudadano a no sólo interponer quejas y denuncias en contra de servidores públicos que con su conducta u omisión, en el ejercicio de sus funciones cometan una irregularidad administrativa, sino que además, el quejoso pueda impugnar una determinación que resuelva sobre la responsabilidad administrativa del servidor público denunciado.

De lo contrario, al negársele la oportunidad de recurrir tal resolución se le estaría negando el debido cumplimiento de las garantías constitucionales de legalidad, seguridad jurídica y administración de justicia pronta y expedita, las que dejan de ser efectivas cuando a un ciudadano que presenta una queja o denuncia se le priva de ese derecho.

Por supuesto, la omisión de la ley en el aspecto que se comenta genera incertidumbre y arbitrariedad, porque aquella determinación no se encuentra sujeta a revisión, sino es por estímulo del servidor público, en su caso, a quien se le haya fincado una responsabilidad administrativa e impuesto una sanción.

Admitir que dicha omisión prevalezca sin considerar la trascendencia que tiene en la sociedad, es tanto como negar el espíritu del constituyente, al redactar el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se dispone que todo individuo gozará de las garantías que otorga dicha Constitución.

Considerando que todo ciudadano podrá ser distinguido por un servicio público investido de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y que en caso contrario, tendrá la más amplia oportunidad para solicitar que se

revise un determinado acto de la autoridad administrativa esencialmente para salvaguardar dichos principios.

Por lo anterior, el objetivo de este trabajo es que se le reconozca al quejoso o denunciante un interés jurídico y legítimo para ser parte en el procedimiento administrativo instaurado en contra del servidor público denunciado, pudiendo recurrir la resolución correspondiente partiendo de la hipótesis de que dichos intereses no le son reconocidos, lo cual le causa agravio en su esfera jurídica. Para abordar este aspecto, se inicia con breves antecedentes y conceptos de servicio público, responsabilidad administrativa, los tipos de responsabilidad, el concepto de interés jurídico y legítimo y qué se debe entender por quejoso o denunciante lo que es materia de estudio del primer capítulo, denominado “Antecedentes y Conceptos Generales”. Posteriormente en el capítulo segundo titulado “Marco Jurídico del Interés Legítimo e Interés Jurídico” se exponen los diversos ordenamientos jurídicos que regulan esos dos tipos de interés.

Por último, en el capítulo tercero se hace el planteamiento del problema en cuanto a la falta de reconocimiento del interés jurídico y legítimo del quejoso o denunciante en la determinación de responsabilidad administrativa, qué consecuencia y agravios le ocasiona y la propuesta de adición que plantea la presente investigación, esto a fin de que le sea reconocido al quejoso o denunciante su interés jurídico y legítimo en la determinación de una responsabilidad administrativa, y con ello se de también un equilibrio procesal, por lo que dicho capítulo es llamado “La necesidad del reconocimiento del Interés Jurídico e Interés Legítimo del Quejoso o Denunciante en la determinación de Responsabilidad Administrativa de un servidor público en el Estado de México”

Los métodos utilizados para la realización de la presente investigación son el exegético y hermenéutico, al ser analizada e interpretada la norma jurídica, para determinar la problemática planteada, así como el inductivo,

utilizando la técnica de investigación documental, ya que fue apoyada en legislación y criterios doctrinales que son la base y sustento del presente trabajo, siendo la corriente filosófica del iuspositivismo la que dirigió la investigación.

CAPÍTULO 1

“ANTECEDENTES Y CONCEPTOS GENERALES”

1.1 ANTECEDENTES DEL SERVICIO PÚBLICO Y LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

En Francia a finales del siglo XVII se introduce la noción de servicio público en el derecho administrativo, esto, en razón de querer separar las funciones y la competencia de las autoridades judiciales y administrativas, para delimitarles su jurisdicción, elaborándose todo un sistema doctrinal sobre el concepto de servicio público, estando íntimamente ligado con la controversia del derecho público y del privado.

Ya para los siglos XVIII y XIX a las estructuras administrativas del Estado se les reconocía en su actividad solo la finalidad de prestar los servicios públicos, pero con la delegación de la prestación de dichos servicios a los particulares, tuvo como consecuencia que ya no se considerará a esta actividad como propia del Estado, viniendo a cambiar el derecho administrativo francés.

En la doctrina francesa del siglo XX, surge la llamada escuela del servicio público, en donde se vuelve base fundamental del derecho administrativo, considerándose que el Estado ejerce su soberanía y poder público, precisamente como una justificación de su existencia, y con el ánimo de satisfacer las necesidades de la sociedad, destacándose entre sus juristas a Duquit, Jeze y Bonnard, quienes señalan que lo único que existe en el Estado son individuos gobernados con deberes de servir la causa de la solidaridad social.¹

¹ Vid. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. s.ed. Editorial Porrúa, México, 2000, p.21.

Ahora bien, los antecedentes de la responsabilidad administrativa, se dan en la antigua Roma, en donde ya se observaban acciones populares que podían ejercitarse por cualquier particular en defensa de un interés general, en caso de prosperar la acción se recompensaba al actor con la totalidad o parte de la multa impuesta al condenado, caso típico la *Actio de positis vel suspensis* que era en contra de quien con peligro general, colocara o suspendiera un objeto en la vía pública.²

Del mismo modo, en las Instituciones Justinianas en los llamados cuasidelitos que eran actos ilícitos, pero sin llegar a ser delitos, originaban los mismos efectos de los actos delictivos y principalmente las obligaciones de reparar los daños causados, existiendo la obligación *Quae quasi ex delicto nascuntur* que se daba si el juez pronunciaba una sentencia injusta o descuidaba su deber, se le condenaba a indemnizar el daño, no obstante la sentencia no se modificaba.³

De lo anterior se observa, que desde esa época ya existían figuras jurídicas tendientes a normar el actuar de los particulares en busca del interés general en el primer caso, en el segundo de autoridades en el ejercicio de sus funciones, asegurando que se realice con apego a sus deberes, en caso contrario se le condenaba a indemnizar al afectado.

En el contexto del Derecho Mexicano, se advierte que en la Constitución de Apatzingan del 22 de octubre de 1814, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos al desempeñar sus funciones, y éstas se determinaban mediante el juicio de residencia a los titulares de los Ministerios, Diputados, Miembros del Supremo Gobierno, Miembros del Supremo Tribunal de Justicia y en general a todo empleado público, siendo la autoridad competente para conocer de dicho juicio el Tribunal de Residencia, quien tramitaba el

² Vid. FLORIS MARGADANT, Guillermo. El Derecho Privado Romano. 11° ed., Editorial Esfinge, México, 1982, p. 184.

³ Vid. *Ibidem*. p. 316

procedimiento a manera de tiempos de la Colonia, para conocer el desempeño de las autoridades mediante las quejas presentadas por los gobernados, a fin de evaluar su actuación, es loable mencionar que dicho procedimiento de residencia tuvo sus orígenes en el Derecho Romano, en las Siete Partidas y en otros preceptos legales españoles, los cuales llegaron a estas tierras en razón de la conquista de nuestro país.

Cuando es promulgada la Constitución de 1824, se cambia este sistema estableciendo que la responsabilidad del Presidente y Vicepresidente, de los Secretarios, Gobernadores y demás altos rangos iba a ser sancionada por un Tribunal Especial. No obstante esto, dicha responsabilidad era más encaminada a la responsabilidad política, sin reconocimiento de facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos, no existiendo hasta ese momento un derecho disciplinario como tal.

En la Constitución de 1857, tampoco se prevé esta figura, solo se reglamenta en materia de delitos, faltas, omisiones oficiales y delitos comunes.

La Ley Juárez, reguló como infracción la omisión en el desempeño de funciones oficiales, consistente en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, señalando como sanciones la suspensión del cargo y la inhabilitación de seis meses a un año, instrumentándose un procedimiento ante un Jurado de Sentencia, quien imponía la pena de culpabilidad, quedando expedito el derecho de la nación o de los particulares para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.

Ya en la Constitución vigente en su Título Cuarto, se refiere a las Responsabilidades de los Servidores Públicos, en donde señala diferentes aspectos que surgen con conductas que son delictivas y que las realizan los servidores públicos, es decir, hace referencia a los sujetos. Así como,

concretamente las Leyes de Responsabilidades expedidas en los ámbitos Federal y Estatal, en donde se regulan de manera expresa las obligaciones de los servidores públicos y las funciones que deben de realizar, así como los procedimientos a seguir en caso de irregularidades administrativas imputables a éstos, los cuales podrán iniciarse de oficio o mediante queja, ante las autoridades competentes para tramitar y resolver dichos procedimientos, las sanciones que deben imponerse, y en su caso los medios de defensa.

1.2 SERVICIO PÚBLICO

El Estado presta a la ciudadanía los servicios públicos como una forma de ejercer su función pública, ya que el derecho administrativo no solo se percibe como el derecho de los servicios públicos, como lo fue en su momento, sino que el Estado los presta en pro del beneficio social, asegurándose de su debido cumplimiento y por ende funcionamiento regular y continuo, los cuales si no se ejercen en este sentido, no cumplen con el objeto para el que fueron creadas, es decir, satisfacer las necesidades de la colectividad.

En este contexto, para Narciso Sánchez Gómez servicio público se define como “aquella acción o efecto de servir al pueblo, proteger sus intereses, satisfacer sus necesidades por medio de las funciones del Estado y de las actuaciones de los particulares”.⁴

Así también, Miguel Galindo Camacho afirma que el servicio público se va a considerar como “la parte de la actividad que realiza el Estado, preferentemente de la administración pública, a través de la función administrativa, encaminada a la satisfacción de las necesidades colectivas, que

⁴ SANCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. s. ed., Editorial Porrúa, México, 1998, p. 39.

son de interés general, y que se realizan bajo el régimen jurídico de derecho público”.⁵

Rafael I. Martínez Morales señala al respecto que “estas necesidades son satisfechas en la colectividad por un servicio correspondiente, que en ocasiones es prestado por un particular o un grupo de ellos, a cambio de una contraprestación, o bien, es considerado como una labor específica que le compete exclusivamente al Estado, en su carácter de “administrador público”, encontrándose en este caso ante un servicio público”⁶

De los conceptos antes citados se advierte que, todos coinciden que el servicio público persigue la satisfacción de las necesidades de la sociedad en el actuar del Estado, algunos señalando que además intervienen los particulares, a cambio de una remuneración por sus servicios, o que se lleva a cabo bajo el régimen de derecho público. En esta tesitura, se conceptúa al servicio público como la actividad del Estado el cual es prestado directamente por los servidores públicos, encaminada a satisfacer las necesidades de la colectividad, asegurando que se cumplan debidamente y su funcionamiento sea regular y continuo, para cumplir favorablemente su cometido.

1.3 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Este término es fundamental para el desarrollo de la presente investigación, por ello se analizará el concepto y los elementos que la integran.

En cuanto al concepto de Responsabilidad Administrativa Gabino Fraga señala “que tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado

⁵ GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. Tomo I, s. ed., Editorial Porrúa, México, 1997, p. 114.

⁶ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Diccionarios Jurídicos Temáticos Derecho Administrativo. Volumen 3, s. ed. Editorial Harla, México, 1997, p. 248.

en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y la penal de que antes hemos hablado.”⁷

Así mismo, por su parte Narciso Sánchez Gómez denota que “la responsabilidad administrativa se exige en todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; en tales condiciones, el incumplimiento a sus deberes, la legislación respectiva previene la aplicación de sanciones por desviaciones hacia la arbitrariedad, la ilegalidad, la parcialidad o la injusticia”.⁸

Por tanto, la responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, tendrá lugar cuando incumplan cualquiera de las obligaciones que le impone el servicio público, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de las sanciones conforme a ley, atendiendo a la naturaleza de la obligación que se transgreda, es decir, disciplinando y sancionando las conductas que infrinjan alguna disposición.

Otros tratadistas como Miguel Galindo Camacho conceptúa a la responsabilidad administrativa en relación a que “un funcionario o empleado público incurre 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 procedimientos administrativos previamente establecidos en la ley de la materia. En el caso de que la acción u omisión del servidor público afecte la

⁷ FRAGA, Gabino. Op.cit. p. 141.

⁸ SANCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op.cit. p. 425.

esfera jurídica de los particulares, la sanción administrativa es concomitante con la responsabilidad civil o penal, y nunca puede excluir a éstas”.⁹

De los anteriores conceptos, se puede observar que la responsabilidad administrativa siempre se va a derivar de actos u omisiones que en el desempeño de las funciones que realice un servidor público, y que con ello se afecte su desempeño, tomando en cuenta que el servicio público se debe prestar con el fin de satisfacer las necesidades de los gobernados, luego entonces, si éste presta sus servicios con deficiencia y en menoscabo de esa satisfacción, se estará frente a un claro incumplimiento de sus deberes, el cual será sancionado en el ámbito administrativo por la autoridad competente para ello y mediante el procedimiento que señale la ley de la materia, todo esto con el fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben normar su actuación, entre otras, los deberes de esmero, eficiencia, obediencia y jerárquica.

En esta tesitura, se conceptúa a la responsabilidad administrativa como el deber de los servidores públicos a actuar bajo el principio de legalidad, con el propósito del bien común, a fin de salvaguardar la honradez, la lealtad, la imparcialidad, la eficiencia que deban ser observadas en la prestación del servicio público, la inobservancia de cualquiera de sus obligaciones lo hace sujeto del incumplimiento de esa responsabilidad para que responda, en su caso repare el daño ocasionado por su acción u omisión en el desempeño de sus funciones.

1.3.1 ELEMENTOS PERSONALES

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son precisamente los servidores públicos, quienes siempre serán personas físicas y en razón de que ellos tienen la posición jurídica de empleados con el Estado, sometidos a la

⁹ GALINDO CAMACHO, Miguel. Op.cit. p. 271.

relación jerárquica y con la obligación de sujetar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, como supuestos que impone el servicio público.

En este contexto, Rafael I. Martínez Morales conceptúa al servidor público como “cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubican aquellos individuos como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, solo por mencionar algunos.”¹⁰

Por lo anterior, al servidor público se le conceptualiza como toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en los poderes del Estado, y que por ende esta obligado a sujetarse a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, como supuestos que impone el servicio público.

1.3.2 SANCIONES

Eduardo García Máynez, define a la sanción como la “consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado”¹¹

Para Narciso Sánchez Gómez, las sanciones son todas aquellas “medidas disciplinarias, escarmientos o castigos que imponen los órganos competentes de los poderes públicos Federales y del Distrito Federal, como consecuencia de las faltas o infracciones debidamente comprobadas en los procedimientos por responsabilidades administrativas que se les hayan fincado al servidor público”¹²

¹⁰ MARTINEZ MORALES, Rafael I., Op.cit. p. 342.

¹¹ GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. s. ed. Editorial Porrúa, México, 1989, p. 295.

¹² SANCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op.cit. p. 106.

Toda responsabilidad administrativa previa instrucción del procedimiento correspondiente al presunto responsable, traerá consigo la imposición de una sanción, cuando se acredite la responsabilidad administrativa atribuida al servidor público de que se trate, sanciones que la Ley prevé puntualmente.

En cambio Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, conceptúa a las sanciones desde el punto de vista de efecto y causa entre el sujeto pasivo y el órgano sancionador, aseverando que “solo se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, para preservar la vigencia de los valores de la función pública, mediante procedimientos y normas relativas a la disciplina interna de la administración estatal, por lo que resulta indispensable la existencia de una relación de subordinación del sujeto pasivo de la sanción al órgano que la aplica, así como la prevención de valores fundamentales que preservan el ejercicio de la función pública”¹³

En este orden de ideas, se conceptuara a la sanción como una consecuencia jurídica y que será una medida disciplinaria, resultado de las infracciones cometidas por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones tendientes a corregir las conductas irregulares de estos, para preservar los valores del servicio público.

1.3.2.1 TIPOS

Las sanciones administrativas que los órganos competentes pueden imponer a los servidores públicos que hayan sido sujetos de una procedimiento administrativo por haber sido omisos en el cumplimiento de las obligaciones que les impone el servicio público serán:

- Amonestación.
- Suspensión del empleo, cargo o comisión.

¹³ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. s. ed. Editorial Porrúa, México, 1996, p. 109.

- Destitución del empleo, cargo o comisión.
- Sanción Económica.
- Inhabilitación.

Por lo que a continuación se analizarán cada una de ellas.

- Amonestación.

Esta figura para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez es “identificada como una llamada de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito” ¹⁴

Narciso Sánchez Gómez señala que la amonestación privada o pública se trata de “una advertencia que las autoridades administrativas hacen a sus subordinados ante posibles irregularidades o indisciplinas en el desarrollo de su trabajo, y que lleva como finalidad orientarlos y encauzarlos para que actúen en forma correcta y dentro de las causas legales, su trabajo sea eficaz, advirtiéndoles de las consecuencias que pueden acarrearles las conductas negativas en la prestación de un servicio público” ¹⁵

Los anteriores conceptos coinciden en que la amonestación es una advertencia ante la comisión de un delito o posible irregularidad, entendiéndose a ésta figura como el acto mediante el cual se reprende a un servidor público por la comisión de irregularidades cometidas en el desempeño de sus funciones, conminándolos a que se conduzcan en forma correcta, indicándoles los efectos de una conducta irregular.

- Suspensión del empleo, cargo o comisión.

¹⁴ Ibidem. p. 117.

¹⁵ SANCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op.cit. p. 431.

Para Narciso Sánchez Gómez es “la privación temporal de las labores de trabajo dentro de alguno de los poderes del Estado de un servidor público para desempeñar la función que tiene conferida legalmente, así como la remuneración que es consecuente de la misma, por el tiempo que dure la suspensión”.¹⁶

Resultando entonces que la suspensión se entiende como la interrupción temporal de los efectos del nombramiento de un servidor público para desempeñar el cargo público que venía ocupando.

- Destitución del empleo, cargo o comisión.

Se va a entender, según Narciso Sánchez Gómez como “la terminación de los efectos del nombramiento o de la elección de un servidor público, como consecuencia de una resolución administrativa expedida por autoridad competente que le ha fincado una responsabilidad administrativa, y como consecuencia de la gravedad de la infracción se hace acreedor a esa sanción, que viene prácticamente a extinguir la relación laboral entre una persona física y el Estado.”¹⁷

En este contexto la destitución del empleo, cargo o comisión se entenderá como el cese de las funciones de un servidor público en su empleo, cargo o comisión, a quien previa instrucción del procedimiento respectivo se le aplica dicha sanción.

- Sanción Económica.

Para Narciso Sánchez Gómez es “la retribución en dinero que debe hacer el servidor público a quien se le impute la responsabilidad administrativa, de conformidad con las normas aplicables en la materia y mediante una

¹⁶ Ibidem. p. 432.

¹⁷ Ibidem. p. 433.

resolución debidamente fundada y motivada expedida por autoridad competente”.¹⁸

En este contexto, la sanción económica es la retribución que un servidor público debe de pagar al Estado, como consecuencia de una conducta ilícita desplegada por este.

- Inhabilitación.

Narciso Sánchez Gómez la conceptualiza como “la privación temporal del derecho para poder ejercer una función pública en vista de haber incurrido en una responsabilidad de carácter administrativo...”¹⁹

Tomando en consideración la anterior definición se entenderá a la inhabilitación como la privación temporal del derecho que tienen los servidores públicos para ejercer la función pública, en razón de que incurrieron en conductas irregulares a ellos imputadas.

Todas y cada una de las sanciones analizadas con anterioridad, son las aplicadas a los servidores públicos cuando al realizar sus actividades incurren en actos ilícitos de acuerdo a lo establecido en la Ley.

1.4 TIPOS DE RESPONSABILIDAD

Además de la responsabilidad administrativa, los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones también pueden incurrir en otros tipos de responsabilidad a saber, como lo es la responsabilidad resarcitoria, la remoción, la penal, la civil y la política.

¹⁸ Ibidem. p. 435.

¹⁹ Ibidem. p. 436.

La responsabilidad resarcitoria tiene inmersa la sanción, es decir, tal y como lo refiere Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez “aquella a la que se encuentran sujetos los servidores públicos estatales y municipales, cuando por el manejo irregular de fondos, valores y recursos económicos públicos, se traduzcan en daños y perjuicios estimables en dinero causados a la Hacienda Pública del Estado o de los Municipios, incluyendo el caso del patrimonio de los órganos del sector auxiliar... tendrán por objeto reparar, indemnizar o resarcir los daños y perjuicios que se causen a la Hacienda Pública del Estado o de los Municipios...”²⁰

De lo anterior se dice que la sanción resarcitoria es reparar, indemnizar o resarcir los daños cuantificables en dinero que fueron causados a la hacienda pública, sucedidos en el desempeño de las funciones del servidor público, ya que causaron perjuicios a la hacienda pública del Estado.

La remoción se impone a los integrantes de los cuerpos de seguridad, entendiéndola como la terminación del servicio público, por el cese de las funciones públicas, previa instrucción del procedimiento respectivo.

Ahora bien, Narciso Sánchez Gómez comenta que la responsabilidad penal es aquella que “ tiene lugar cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones incurren en faltas o infracciones que se equiparan a delitos previstos y sancionados por el Código Penal...se configura por actos u omisiones que resulten de un comportamiento doloso o culposo del servidor público, ya sea por el apoderamiento indebido de bienes o valores del Estado, por no cumplir fielmente las funciones encomendadas, por ejercicio indebido de las mismas, por recibir o exigir dinero, bienes, cosas u objetos al que no se tiene derecho de parte del público, por disponer para derecho personal de dinero público, por revelar asuntos secretos del Estado, por usurpación de

²⁰ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. cit. p. 486 y 487.

funciones, por encubrimiento de ciertas conductas ilícitas de otros trabajadores del Estado o de particulares, por tráfico de influencia, etcétera.”²¹

Para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, la responsabilidad penal funciona como “la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal...para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar”.²²

De los anteriores conceptos, la responsabilidad penal se entenderá como la comisión de delitos tipificables en el derecho penal, como actos u omisiones culposas o dolosas ejecutadas por servidores públicos en ejercicio de sus funciones, y que son sancionadas por la legislación de la materia.

En cuanto a la responsabilidad civil, Narciso Sánchez Gómez indica que ésta se debe de conceptualizar como “aquella que se finca, cuando por negligencia, descuido, irresponsabilidad o engaño, se ocasiona daños o perjuicios a los intereses patrimoniales de los particulares o del Estado, y en tal caso deban ser resarcidos o indemnizados los bienes o derechos dañados, de conformidad con las normas jurídicas observables. El daño que pueden causar los servidores públicos a los particulares, cuando obran en el ejercicio de sus funciones pueden ser de dos maneras: económico y de carácter moral...”²³

De igual forma Gabino Fraga, sobre el particular menciona que “la responsabilidad civil tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del cargo producen un menoscabo en el patrimonio del Estado y es independiente de la imposición de las sanciones que

²¹ SANCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op.cit. p. 441.

²² DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op.cit, p. 24 y 25.

²³ SANCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op.cit. p. 444 y 445.

establece la Ley de Responsabilidades de los Empleados y Funcionarios de la Federación.”²⁴

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez refiere respecto a la responsabilidad civil que es la que ”puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y debe exigirse mediante demanda...de orden civil...la justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que nadie puede dañar a otro...”²⁵

De los anteriores conceptos y nociones de los tipos de responsabilidad, se establece que la responsabilidad civil se da cuando un servidor público produce un daño o menoscabo en la persona jurídica del Estado o de un particular, daño que deberá ser resarcido o indemnizado, lo cual deberá ser exigido por la parte afectada.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez también hace alusión a la existencia de la responsabilidad política, y la concibe desde el siguiente punto de vista “...los sujetos del juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.”²⁶

Tomando en cuenta el concepto anterior, responsabilidad política se dará cuando los actos u omisiones de los servidores públicos los sujeten al juicio político, el cual solo se tramitará en contra de ciertos servidores públicos que tengan atribuidas facultades de gobierno y administración, y que los actos u omisiones en las que incurran afecten a la ciudadanía.

²⁴ FRAGA, Gabino. Op.cit. p. 141

²⁵ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op.cit, p. 27.

²⁶ Ibidem. p. 33.

1.5 INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO

En la responsabilidad administrativa de un servidor público, el interés jurídico e interés legítimo que le asiste al quejoso o denunciante derivan del interés particular (legítimo) que tiene para que se observe la legalidad en el actuar administrativo, titularidad de un derecho de acción para reclamar un control jurisdiccional tendiente a la observancia de normas que le perjudiquen, pudiendo solicitar la anulación de esos actos viciados.

En la antigua Roma, ya existían acciones que podían ejercitarse por los particulares en reconocimiento de un interés en los asuntos, como eran las acciones populares, cuando el actor obraba en defensa de un interés general, pero en recompensa el mismo recibía con frecuencia la totalidad o parte de la multa a la cual se le condenaba al demandado en caso de prosperar la acción, si el actor del juicio fallecía, no se transmitían los derechos a sus herederos de continuar con el juicio, cobrar la multa en su caso, sino que éstos debían nuevamente iniciar un nuevo juicio en el que ellos mismos fungían como defensores de los intereses de la comunidad, existiendo ya un interés legítimo y jurídico respecto de las acciones a ejercitar por parte de los ciudadanos romanos.

El interés legítimo no impone la obligación de contar con un derecho subjetivo tutelado para hacer procedente la instancia contenciosa, sino que se traduce en un interés particular, cualificado, actual y real, estando frente a un derecho objetivo. En cambio del interés jurídico, impone contar con un derecho subjetivo tutelado, contándose con la facultad que tiene un individuo para exigir a otro una determinada conducta conforme a lo que establece la norma jurídica.

1.6 QUEJOSO O DENUNCIANTE

El quejoso o denunciante es un ciudadano que presenta una queja o denuncia (de ahí su denominación) en contra de actos u omisiones imputables a un determinado servidor público en el desempeño de sus funciones, y que esto implique un incumplimiento de las obligaciones que debe de observar en el desempeño del servicio público, es decir, cualquier particular que crea tener razones fundadas, podrá presentar una queja o denuncia en contra de un determinado servidor público derivado del incumplimiento de las obligaciones que le señala la ley.

De la misma manera lo refiere Godolfino Humberto Juárez Mejía, al expresar que “todo ciudadano tiene el derecho de presentar quejas o denuncias contra actos u omisiones de los servidores públicos que impliquen incumplimiento de sus obligaciones, que sean atendidas por la autoridad administrativa competente y que ésta resuelva con eficacia y apegada a derecho. La autoridad correspondiente esta obligada a recibir la queja o denuncia, a atenderla y a resolverla.”²⁷

En este contexto y haciendo referencia a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Juan Francisco Arroyo Herrera señala que “el artículo 49 legitima a cualquier persona, para que cuando crea tener razones fundadas, presente quejas o denuncias en las unidades que para el efecto se establecerán en las dependencias, derivadas del incumplimiento de las obligaciones que señala el artículo 47 de esta Ley...basta pues la queja o denuncia, para iniciar el procedimiento administrativo correspondiente”.²⁸

²⁷ JUAREZ MEJIA, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. s. ed. Editorial Porrúa, México, 2002, p. 179.

²⁸ ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servicio Público. s. ed. Editorial Porrúa, México, 1995, p. 34.

CAPÍTULO 2

“MARCO JURÍDICO DEL INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO”

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Constitución Federal como nuestra máxima disposición jurídica en relación con los tratados internacionales en los que México sea parte, prevé en su artículo primero que todo individuo gozará de las garantías individuales que ella misma dispone, teniendo así la garantía de legalidad consagrada en el numeral 14 de dicha disposición legal.

En este sentido se advierte, que el quejoso a quien se le afecte su esfera jurídica con la conducta del servidor público en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, de igual manera gozará de esta garantía individual, en la que el Estado deberá de respetarle el derecho que tiene, por lo tanto se deben de cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, como lo es para el caso en particular, la interposición de recurso o juicio administrativo en contra de las resoluciones emitidas en los procedimientos administrativos seguidos en contra de servidores públicos que no observaron las obligaciones que les impone el servicio público. Además, la conducta irregular del servidor público, priva de su derecho al quejoso o denunciante, toda vez de que se le debe de proporcionar un servicio público apegado a los principios que lo rigen como lo son legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

De lo anterior, nace el derecho de todo gobernado a contar con esta garantía y que la misma en todo momento le sea respetada, para que el ciudadano pueda ejercitarla en cualquier momento. El artículo a la letra dice:

“Artículo 14. ...

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente

establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho...”

Ahora bien, si se toma en cuenta que a la responsabilidad administrativa se conceptúa como el deber de los servidores públicos a actuar bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia los cuales deban de ser observados a fin de salvaguardar la prestación del servicio público, logrando el bien común, y la inobservancia de cualquiera de sus obligaciones lo hace sujeto del incumplimiento de esa responsabilidad, para que responda y en su caso repare el daño ocasionado por su acción u omisión en el desempeño de sus funciones.

En esta tesitura y tomando en consideración el anterior concepto, se esta en el supuesto de que si algún servidor público incumple con las obligaciones que le impone el servicio público, luego entonces, cualquier particular podrá hacer del conocimiento de las autoridades competentes la conducta irregular en la que ha incurrido el servidor público de que se trate, siendo esto, a través de la interposición de una queja o denuncia debidamente fundada, a este respecto la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, en su Título Cuarto, respecto de las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado, en su artículo 109 dispone de manera expresa que:

“Artículo 109 ...

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

Los Procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente....

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.”

De lo anterior se advierte, que la Constitución Federal dispone que cualquier ciudadano podrá presentar denuncias respecto de conductas u omisiones irregulares atribuidas a servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, bajo su más estricta responsabilidad, es decir, que el quejoso o denunciante deberá de aportar las pruebas con las que cuente, hecho lo cual se instruirá el procedimiento correspondiente en contra del servidor público presunto responsable, aplicando la sanción administrativa correspondiente.

Desprendiéndose entonces que es preocupación e interés del Estado que el servicio público se presente de acuerdo a los principios que lo rigen y cualquier irregularidad puede ser hecha de su conocimiento a través de los ciudadanos, es decir, se les reconoce un interés legítimo, tomando en cuenta que el bien jurídico tutelado en la responsabilidad administrativa es precisamente el servicio público, luego entonces, si éste se presta de manera irregular, el particular podrá interponer una queja o denuncia para que las autoridades competentes sancionen el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones a observar por parte de los servidores públicos y si para el caso existe un daño o menoscabo en el patrimonio del quejoso el servidor público deberá repararlo, naciendo así el interés jurídico, ya que un derecho subjetivo como lo es la indemnización se vulnera.

2.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en su Título Séptimo de la Responsabilidad de los Servidores Públicos y del Juicio Político en su artículo 130 señala de manera expresa:

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

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

Como se advierte, la Constitución del Estado de México, cuando habla de la responsabilidad administrativa remite a la Ley de Responsabilidades la cual regula los sujetos, procedimientos y sanciones a este respecto, señalando de manera expresa que se entiende por servidor público.

También en su artículo 135 hace mención de la acción popular con la que cuenta el ciudadano para denunciar los delitos graves en que incurran 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, mismo que a la letra dice:

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

El numeral anterior le reconoce a los ciudadanos el derecho a denunciar delitos cometidos por los servidores públicos que expresamente señala en su numeral 131, es decir, un interés legítimo para presentar dichas denuncias.

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

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios en su artículo 45 establece los medios y mecanismos con los que contará el Estado para que los ciudadanos puedan presentar quejas o denuncias por el incumplimiento de las obligaciones por parte de los servidores públicos, esto es, que el particular podrá interponer su queja directamente ante las autoridades competentes quienes las atenderán y resolvieran, en su caso iniciarán el procedimiento correspondiente. Dicha disposición a la letra establece:

“Artículo 45.- En las dependencias de la Administración Pública, en los organismos auxiliares y fideicomisos públicos y en los Ayuntamientos, se establecerán módulos específicos a los que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

Dichas quejas o denuncias se remitirán a la Secretaría en un plazo que no exceda de cuarenta y ocho horas, quedando facultada la propia Dependencia para establecer las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas, salvo las relativas a las quejas y denuncias contra los servidores del Gobierno Municipal, serán fijadas por los Ayuntamientos respectivos.

Lo propio harán, en la esfera de su competencia los Poderes Legislativo y Judicial a través de sus organismos competentes.”

De la anterior transcripción del numeral en análisis se advierte que, es prioridad de la Ley en comento facilitar el acceso al ciudadano para que cuando

se percate o sea sujeto de algún incumplimiento de las obligaciones que todo servidor público debe de observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, presente o interponga ante las dependencias de la administración pública, de los organismos auxiliares y fideicomisos, así como de los Ayuntamientos, las quejas o denuncias en contra de un determinado o determinados servidores públicos, iniciando en su caso el procedimiento disciplinario correspondiente, las cuales se remitirán a los órganos de control interno de cada dependencia para que sean atendidas y resueltas por éstas, siendo que para los servidores públicos municipales, quien será la autoridad competente para atenderlas es el Ayuntamiento, regulándose el procedimiento en todos los casos por lo dispuesto en la misma Ley de Responsabilidades invocada.

De este modo, nuevamente se observa que al quejoso se le reconoce su interés legítimo en la interposición de denuncias, mas aún, el artículo 46 del ordenamiento en cita señala:

“Artículo 46.- La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos, tienen la obligación de respetarla y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias a que se refiere el artículo anterior y evitar que con motivo de las mismas se causen molestias indebidas a los quejosos o denunciantes.”

Disposición que protege el derecho del ciudadano a la formulación de quejas o denuncias, evitando que se les causen molestias por el ejercicio de éste, además como ya se comentó que el bien jurídico tutelado en la responsabilidad administrativa es precisamente el servicio público, es decir, que éste se preste con regularidad y con apego a los principios que lo rigen como lo son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, debiendo salvaguardarlos en todo momento, resultando de ahí que ese derecho del particular a presentar quejas y denuncias, recae también en el interés particular a la legalidad del actuar administrativo, ya que se puede producir una ventaja o

desventaja de la conducta irregular en la prestación de dicho servicio, afectándose los intereses del gobernado, haciendo nacer así un interés calificado, actual y real que se identifica con el legítimo, estando en aptitud entonces de poder reclamar ante los Tribunales la correcta observancia de las normas cuya infracción por parte del servidor público presunto infractor le perjudicaron, además pudiendo solicitar la anulación de los actos viciados, facultándolo también para intervenir en los procedimientos administrativos que le afecten, esto es, el interés jurídico a ser indemnizado, en su caso, y el interés legítimo a reclamar la regularidad en el desempeño del servicio público.

2.4 CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

En el Código de Procedimientos Administrativos vigente para el Estado de México en su numeral 117 dispone lo siguiente:

“Artículo 117.- En las peticiones en las que se formulen denuncias o quejas que se presenten ante las autoridades administrativas competentes, en contra de la conducta de servidores públicos estatales y municipales, los particulares interesados podrán solicitar el pago de daños y perjuicios causados por aquéllos, en forma directa y clara, en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas, ofreciendo pruebas específicas que acrediten la existencia de los mismos.”

En esta tesitura, se advierte que los quejosos o denunciantes podrán solicitar la indemnización por daños y perjuicios que los servidores públicos, en el desempeño de su funciones les hayan ocasionado, indicándose con esto que el derecho a indemnizar es un derecho subjetivo del particular y que se lo puede reclamar al infractor de una responsabilidad administrativa, solicitud que harán en forma directa y clara en su petición o queja, ofreciendo los medios de prueba que consideren pertinentes para acreditar la existencia de ese daño o perjuicio, luego entonces, si al indiciado no se le finca responsabilidad

administrativa alguna, el quejoso quedará inaudito, ya que ese era el medio legal para reclamar el derecho a ser indemnizado, viéndose entonces afectado en su interés jurídico nacido del derecho subjetivo tutelado como lo es la indemnización, razón por la cual se considera que si existe una resolución en ese sentido, el ciudadano tendrá el derecho a interponer algún medio de defensa para combatirla.

Además, el artículo 138 señala:

“Artículo 138.- En las resoluciones en las que las autoridades administrativas apliquen sanciones a servidores públicos estatales o municipales, como resultado de denuncias en las que los particulares interesados hayan solicitado el pago de daños y perjuicios, se determinará si los mismos proceden o no, cuantificando el importe en su caso. Las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal y municipal a las que pertenezcan los servidores públicos sancionados, pagarán los daños y perjuicios, debiendo cobrarlos posteriormente a dichos sancionados, a través del procedimiento administrativo de ejecución”.

Ahora bien, en este supuesto y para el caso de que la sanción de procedencia del pago de los daños y perjuicios se determine como no procedente, el quejoso podrá interponer el recurso administrativo o el Juicio ante el Tribunal para estar en la posibilidad de que le sean pagados esos daños y perjuicios que le causó la acción u omisión en que incurrió el servidor en el desempeño de sus funciones, ya que su interés jurídico se le vio vulnerado en su derecho subjetivo a la indemnización.

De igual forma, cuando el quejoso esté ante una resolución desfavorable a sus derechos o intereses legítimos, estará en condiciones de interponer el recurso administrativo o el juicio ante el Tribunal, ya que con la conducta irregular del indiciado se vio afectado el buen desempeño del servicio público,

naciendo con ello el interés legítimo del quejoso, quien esta interesado en que la prestación de dicho servicio se dé con regularidad y con apego a los principios que los rigen, pero además si se le causó un daño o perjuicio le asiste un interés jurídico derivado del derecho a ser indemnizado. De ahí el reconocimiento de un interés jurídico y legítimo de los quejosos para promover el recurso administrativo o el juicio a que se ha hecho referencia, tal y como se advierte de la lectura del numeral 139 del ordenamiento en estudio dispone:

“Artículo 139.- Tratándose de resoluciones desfavorables a los derechos e intereses legítimos de los particulares, las autoridades administrativas deberán informarles al momento de la notificación, el derecho y plazo que tienen para promover el recurso de inconformidad o el juicio ante el Tribunal”.

Al respecto, también el Código Adjetivo Administrativo en cita en su artículo 186 dispone que:

“Artículo 186.- Contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Cuando se esté haciendo uso del recurso de inconformidad, previo desistimiento del mismo, el interesado podrá promover el juicio ante el propio Tribunal. La resolución que se dicte en el recurso de inconformidad también puede impugnarse ante el Tribunal.

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

De igual forma dicho numeral señala el derecho que tienen los particulares a interponer el recurso o juicio, siempre que se vean afectados sus intereses legítimos y jurídicos, como es el caso de los ciudadanos que interpusieron la queja o denuncia en contra de un determinado servidor público, a quien se le sujetó a procedimiento y en donde se emitió una resolución, la cual afecta los intereses jurídicos y legítimos del quejoso por considerarla que no se encuentra apegada a derecho.

Ahora bien, el artículo 187 menciona la procedencia del recurso administrativo de inconformidad ante la autoridad que emitió el acto, menciona se debe acreditar que se afectaron los intereses jurídicos y legítimos del quejoso o denunciante, quien la resolución que se pretende combatir les esta vulnerando dichos intereses, negando el propio Código que el particular tenga interés legítimo en una determinación de no responsabilidad administrativa. El artículo en cita a la letra dispone:

“Artículo 187.- El recurso de inconformidad procede en contra de:

I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones...”

Así también el numeral 229 del Código en comento señala:

“Artículo 229.- Procede el juicio contencioso administrativo en contra de:

I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de

carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones...”

Disposición que de igual manera, prevé la procedencia del Juicio Contencioso Administrativo en contra de las resoluciones por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento, y que con ello se trascienda al sentido de éstas, siendo que no obstante de que la precedencia del juicio se da cuando se afecten interés jurídicos y legítimos, el Código no contempla que al quejoso o denunciante le asistan estos intereses, los cuales por tanto no le son afectados en la determinación o no de una responsabilidad administrativa, no contemplando por tanto la posibilidad de que el quejoso pueda habersele acreditado dichos intereses, ya que no está tutelado por el Código en comento ese derecho, solo es general y no habla de que el quejoso pueda recurrir la resolución que declaró la inexistencia de responsabilidad.

En este contexto, el artículo 231 señala que:

“Artículo 231.- Sólo podrán intervenir en juicio los particulares que tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión. Tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público e interés legítimo quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad.”

En dicha disposición se faculta a los particulares que, en el caso de que se les afecten sus intereses legítimos o jurídicos, a interponer el recurso administrativo ante la misma autoridad que emitió el acto o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, afectación que debe de acreditarse fehacientemente, en caso contrario se declarara improcedente el recurso o el juicio, de ahí que debe de reconocerse el interés jurídico y legítimo con el que cuenta el particular para interponer el medio de impugnación, quien por un lado

le asiste el interés jurídico derivado del derecho que tiene a ser indemnizado, y por el otro lado le asiste la titularidad de un derecho de acción que tutela un interés público y legítimo, derivado de que también es su interés que el servicio público se preste con regularidad, no siendo por tanto su único objetivo que se sancione al servidor público infractor solo por sancionarlo, sino que el actuar administrativo se dé con apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficacia, los cuales deben ser observados en la prestación del servicio público, independientemente de las obligaciones específicas del empleo, cargo o comisión de todo servidor público.

CAPÍTULO 3

“LA NECESIDAD DEL RECONOCIMIENTO DEL INTERÉS JURÍDICO Y LEGÍTIMO DEL QUEJOSO O DENUNCIANTE EN LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE UN SERVIDOR PÚBLICO EN EL ESTADO DE MÉXICO”

3.1 LA FALTA DE RECONOCIMIENTO DEL INTERÉS JURÍDICO Y LEGÍTIMO DEL QUEJOSO EN LA DETERMINACIÓN DE UNA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Una vez que es presentada la queja o denuncia, la autoridad competente instruye el procedimiento administrativo en contra del servidor público presunto infractor, admitiendo y desahogando las pruebas aportadas, tanto por el quejoso o denunciante, como por el mismo servidor público, probanzas que son analizadas por el órgano instructor al momento de emitir la resolución correspondiente, en donde finca o no responsabilidad administrativa.

Siendo el caso, que dicha resolución no puede ser recurrida por el quejoso o denunciante que interpuso la queja que dió inicio al procedimiento respectivo, ya que los Tribunales Estatales y aún Federales no le reconocen interés jurídico o legítimo para interponer el recurso administrativo o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para el caso en particular, del Estado de México, argumentando que no se actualiza un perjuicio o agravio personal y directo en su esfera jurídica.

Así también señala la autoridad, que el quejoso o denunciante carece de interés jurídico para ejercitar la acción del recurso administrativo o juicio en contra de la resolución dictada en el procedimiento administrativo, seguido a partir de una queja o denuncia, puesto que el hecho de que la Ley de Responsabilidades en comento lo faculte para interponer quejas y denuncias,

implica tan solo la obligación para la autoridad administrativa competente de analizar los hechos u omisiones presuntamente constitutivos de responsabilidad administrativa, pero de ninguna manera, tales preceptos legales confieren a los gobernados la facultad de exigir la determinación de una responsabilidad y, en su caso, controvertir la resolución que se llegare a dictar.

Ya que, para el caso en particular la Ley de Responsabilidades invocada, en el artículo 45 señala que los particulares podrán presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, en consecuencia, si la ley en comento que rige el acto reclamado no establece a favor del denunciante un derecho subjetivo distinto al que su denuncia o queja se tramite, investigue y resuelva, resulta que carece de interés jurídico para efecto de interponer el recurso administrativo o juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, por no acreditarse el perjuicio, es decir, un agravio personal y directo en su esfera de derechos.

Además infiere que, el régimen de responsabilidades relativo no tiene como propósito fundamental salvaguardar intereses particulares mediante el procedimiento sancionador, sino preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, el orden jurídico objetivo otorga al particular una mera facultad de formular quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, sin que el quejoso o denunciante pueda exigir de la autoridad una determinada conducta respecto de sus pretensiones, de ahí que este carezca de interés jurídico para impugnar la resolución o cualquier otro acto que ordene el archivo del expediente por ser improcedente la queja interpuesta, o por no existir elementos para fincar responsabilidad administrativa al servidor público presunto infractor.

3.2. CONSECUENCIAS Y AGRAVIOS OCASIONADOS AL QUEJOSO O DENUNCIANTE POR EL NO RECONOCIMIENTO DE UN INTERÉS JURÍDICO Y LEGÍTIMO.

La finalidad del quejoso o denunciante y la respuesta que merece recibir tanto de los órganos disciplinarios como de los Tribunales, esta encaminada no en obtener la sanción del servidor público infractor como único ni principal fin y consecuencia, sino lo pretendido por aquél es, la indemnización que proceda, ya que el actuar irregular del servidor público le causó un daño o perjuicio, asistiéndole entonces un interés jurídico, pero también dicha irregularidad imputable al servidor público le afecta, ya que la buena marcha del actuar administrativo se vio dañada, surgiendo así un interés cualificado, actual y real que se identifica con el legítimo. A continuación se analizarán estos dos aspectos.

Cuando el quejoso reclame la reparación del daño causado por la actividad administrativa irregular y que el órgano disciplinario que emitió la resolución respectiva afirma no se dio, y por el contrario asegura que dicha actividad fue regular, declarando la inexistencia de la responsabilidad administrativa imputada, le ocasiona agravios al quejoso al no reconocerle el interés jurídico que le asiste por el derecho a la indemnización, ya que su determinación se extiende hasta el extremo de calificar la actividad administrativa y al decretar su regularidad viene a constituir la pérdida precisamente del derecho que pudiese estar reclamando el quejoso.

En efecto, de quedar firme la resolución que declara la inexistencia de responsabilidad administrativa, implica que hay cosa juzgada, respecto a la no deficiencia o regularidad del actuar administrativo, lo cual obstaculiza la acción indemnizatoria del quejoso con relación a la resolución que así lo declaró, traduciéndose en una preclusión del derecho que pudiese ejercer el quejoso en

contra de la misma, quedando impedido y sin oportunidad de invocar el agravio que le causa tal determinación.

Dicho en otras palabras, el menoscabo que sufra en su patrimonio un gobernado a consecuencia de la mala actuación de un servidor público, sólo será reparable bajo la condición de que se finque una responsabilidad administrativa, creándose un obstáculo imposible de superar al no poder ejercer el derecho a la indemnización.

Privándosele con lo anterior, el derecho a la indemnización sin respetar las formalidades esenciales, lo cual se traduce en una arbitrariedad injustificable por parte de los órganos disciplinarios y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, quedando impedido y privado el quejoso de su auténtico derecho para cuestionar y refutar la calificación regular de la actividad administrativa, no obstante que le asiste un interés jurídico, violándose con ello de manera categórica la garantía de audiencia, seguridad jurídica, tutela judicial y acceso a la justicia, creándose un obstáculo insuperable para obtener la reparación del daño, dejándolo inaudito sin opción de defensa.

En este contexto, el quejoso no puede combatir dicha resolución ya que no se está dando la modalidad objetiva, por no haberse actualizado los supuestos que ésta señala, quedando por tanto inaudito respecto de un derecho subjetivo, siendo éste, la indemnización que se le debe otorgar al quejoso, mismo que tutela la Constitución Federal en su artículo 113 in fine, el cual a la letra dice:

“Artículo 113 ...

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

En estos términos el artículo 138 del Código de Procedimientos Administrativos vigente para el Estado de México, dispone:

“Artículo 138.- En las resoluciones en las que las autoridades administrativas apliquen sanciones a servidores públicos estatales o municipales, como resultado de denuncias en las que los particulares interesados hayan solicitado el pago de daños y perjuicios, se determinará si los mismos proceden o no, cuantificando el importe en su caso...”

Derivado de dichos ordenamientos, del primero se advierte que en el ámbito federal, surge la modalidad objetiva y basta la falla en el servicio público o exista una actividad administrativa irregular para que se obtenga la indemnización y en el ámbito local, cuando los particulares hayan solicitado el pago de daños y perjuicios se determinará si los mismos proceden o no.

No obstante lo anterior se vuelve a caer en el mismo supuesto, siendo que los órganos disciplinarios son quienes determinan o no la responsabilidad administrativa atribuida al servidor público, luego entonces, si de la resolución emitida se establece el no fincamiento de responsabilidad, consecuentemente, el quejoso no podrá obtener la indemnización, ya que la autoridad juzgadora determinó que no quedaron acreditados los supuestos de que la actividad administrativa fue irregular o que no existió falla en el servicio público, declarando la inexistencia de dicha responsabilidad y absolviendo al presunto infractor, siendo que, el quejoso no puede interponer ningún medio de defensa para reclamar el pago de los daños y perjuicios que solicitó desde la presentación de la queja.

Ahora bien, al quejoso o denunciante también le asiste un interés legítimo, el cual supone la existencia como ya se dijo, de un interés cualificado, actual y real respecto a la legalidad del actuar administrativo, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico, que le permite

reaccionar y solicitar la anulación de los actos viciados. El cual no le es reconocido, ya que la autoridad jurisdiccional argumenta que para que proceda un recurso administrativo, juicio o incluso amparo interpuesto por el denunciante que formuló la queja que motivo el procedimiento relativo en contra de un determinado servidor público, éste carece de todo interés para interponerlo, ya que no presupone la existencia de un derecho legítimamente tutelado que cuando es transgredido por la autoridad faculta al titular de dicho derecho para acudir ante el órgano jurisdiccional correspondiente demandando el cese de dicha trasgresión.

Además, las facultades y naturaleza de los órganos disciplinarios encargados de conocer del procedimiento administrativo que se instruye en contra del servidor público, no están dirigidas a la satisfacción de intereses individuales, sino colectivos, por lo que no conceden a los particulares la facultad de exigir a los órganos estatales que actúen en forma determinada, siendo que los particulares no forman parte de la relación jurídica que se establece entre la organización judicial, como titular de la potestad disciplinaria y sus miembros como subordinados de ella.

Consecuentemente, el denunciante que formuló la queja carece de todo interés para impugnar la resolución emitida en tales procedimientos, ya que se trata de un procedimiento administrativo y no jurisdiccional en donde el quejoso tenga la calidad de parte, debiéndose entender las resoluciones como inatacables por el particular, pues, no representa un beneficio o perjuicio directo para el promovente de la queja, pues si bien tiene derecho de presentarla en relación con la conducta irregular desplegada por un determinado servidor público en el desempeño de sus funciones, la intervención del quejoso no alcanza la facultad de impugnar las determinaciones de los órganos disciplinarios, considerando que el único que podría tener un agravio personal y directo sería el servidor público en contra de quien se interpuso la queja, en el supuesto de que la resolución le sea desfavorable y no así el denunciante por

no contar con un derecho respaldado en la ley y no verse afectado un derecho público subjetivo que le asista. Lo anterior se traduce en una patente violación a las mínimas garantías de audiencia, defensa, seguridad jurídica, judicial y acceso a la justicia.

Estando frente a las normas de acción, en donde la observancia o inobservancia de éstas puede generar una ventaja o desventaja de modo particular para ciertos gobernados, por la buena o mala marcha de la administración, surgiendo el interés legítimo cuando se da la conexión entre los particulares y la norma, aún sin que exista un derecho subjetivo, resultando como interés particular la legalidad del actuar administrativo.

Tomando en cuenta que con el actuar irregular del servidor público se ve afectada la función pública, ya que con dicha conducta se incurre en responsabilidad administrativa, recordando que el bien jurídico tutelado es precisamente el servicio público, luego entonces, al quejoso le asiste un interés legítimo el cual no impone la obligación de contar con un derecho subjetivo tutelado, sino que tutelan el interés público y garantizan así una utilidad pública, estableciendo deberes de la administración sin suponer otro sujeto como destinatario, es por ello que surge la necesidad de reconocer el interés del quejoso o denunciante.

3.3 NECESIDAD DE RECONOCER EL AUTENTICO INTERÉS JURÍDICO Y LEGÍTIMO DEL QUEJOSO O DENUNCIANTE.

El interés jurídico y el interés legítimo que le asiste al quejoso para recurrir una resolución que finca o no responsabilidad administrativa en contra del servidor público no solo se ven limitados a la simple formulación de la queja, para que el aparato administrativo investigue y resuelva la petición del particular, sino que, al particular se le debe de proporcionar un servicio público

apegado a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados en la prestación de dicho servicio.

En este contexto, el interés particular a la legalidad del actuar administrativo puede producir una ventaja o desventaja por la conducta irregular, afectando los intereses del quejoso, haciendo nacer así el interés legítimo para solicitar la anulación de los actos viciados, ya que el quejoso al ser titular de un interés legítimo mismo que se ve afectado por la resolución emitida en el procedimiento administrativo seguido en contra del servidor público ante el cual interpuso la denuncia, podrá recurrirla en la vía contenciosa administrativa, para que se declare o reconozca la ilegalidad de dicho acto de autoridad que lo agravia, ya que es titular o portador de un interés y que la anulación del acto traiga como consecuencia una beneficio o evitar un perjuicio, y por ende un derecho a la legalidad en el actuar administrativo.

En este sentido, al quejoso le asiste una norma de acción que persiguen o tutelan el interés público y garantizan también una utilidad pública, ya que la buena o mala marcha de la administración pública le afecta, teniendo por ende derecho a exigir de la administración el respeto y debido cumplimiento de la norma jurídica, es decir, que el servidor público se conduzca con apego a los principios que rigen su actuar, estando con lo anterior, legitimado su interés para ser titular del derecho a intervenir no solo en la interposición de la queja, sino en el procedimiento administrativo correspondiente y para recurrir y actuar como parte en la interposición del recurso administrativo o juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con el objetivo de defender esa situación de interés, el cual consiste en que los servidores públicos actúen de acuerdo con las funciones de su empleo, cargo o comisión.

Así pues, para la procedencia del juicio administrativo basta con que el acto de autoridad impugnado afecte la esfera jurídica del actor para que le asista un interés legítimo para demandar la nulidad de ese acto, resultando

intrascendente ser titular o no de un derecho subjetivo, que para el caso de existir éste, se estaría en el supuesto de que le asiste no solo el interés legítimo sino también el jurídico, pues el interés que debe de justificar el accionante no es el relativo a acreditar su pretensión sino su acción para impugnar violaciones que no lesionan sólo intereses jurídicos, sino se está frente a una lesión objetiva a la esfera jurídica del quejoso.

Siendo que, el bien jurídico tutelado en la responsabilidad administrativa es el servicio público el cual debe prestarse con apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y si éste se presta de manera irregular afecta los intereses del gobernado haciendo nacer así un interés calificado actual y real que se identifica con el legítimo, estando en aptitud de poder reclamar a los Tribunales la correcta observancia de las normas cuya infracción por parte del servidor público le perjudican, solicitando la anulación de los actos viciados, pudiendo el quejoso por tanto intervenir en los procedimientos que lo afecten, asistiéndole por un lado el interés legítimo a reclamar la regularidad del actuar administrativo y por el otro, en su caso, a ser indemnizado.

En resumen, si tanto el interés jurídico como legítimo no le son reconocidos al quejoso o denunciante, éste quedará inaudito inicialmente a su derecho a ser indemnizado, ya que si el órgano disciplinario no finca ninguna responsabilidad en contra del servidor público, el quejoso no podrá recurrir dicha determinación, ya que se encuentra impedido para interponer el recurso administrativo o juicio ante el Tribunal de lo Contencioso, negándosele el derecho subjetivo a la indemnización, siendo que ése era su único medio legal para reclamarlo.

También, por cuanto hace al interés legítimo del quejoso para reclamar la debida observancia del servicio público por parte de quienes deben prestarlo, para que se conduzcan con apego a la normatividad y de acuerdo a las

funciones que le impone su empleo, cargo o comisión, ya que le asiste un derecho de acción, puede recurrir la resolución que determine que el servidor público presunto infractor no es responsable de las irregularidades administrativas a él atribuidas, y si para el caso el quejoso considera que existen elementos para fincar la responsabilidad administrativa correspondiente, o bien para iniciar el procedimiento respectivo, cuando se haya determinado archivar el asunto, o bien, en los casos en que las sanciones sean inocuas, y que se merece una más enérgica, lo que equivaldría a una invitación abierta a que cualquier servidor público pueda incumplir con los principios rectores que rigen su actuar; el quejoso deberá contar con un medio de defensa eficaz que le permita recurrir dichas determinaciones, pues, de lo contrario se dejara al libre arbitrio del órgano disciplinario resolver las instancia del gobernado, sin que se cumpliera con el requisito de legalidad, incluso, en las determinaciones de inexistencia de responsabilidad administrativa.

La justificación de lo anterior se haya precisamente en que el servicio público se encuentre protegido procurando un adecuado equilibrio procesal, para que las determinaciones aludidas puedan ser sujetas de revisión por una autoridad jerárquicamente superior.

3.4 NECESIDAD DE ADICIONAR LOS ARTÍCULOS 45 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS Y 187 y 229 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

Con lo anterior analizado, y dada la carencia de certidumbre por parte del quejoso para obtener eficacia jurídica en cuanto al actuar administrativo, y la falta de reconocimiento del interés jurídico e interés legítimo para la interposición de algún medio de defensa eficaz que le permita recurrir los actos de autoridad de los órganos disciplinarios en materia de responsabilidades, se hace necesario adicionar a los artículos 45 de la Ley de Responsabilidades de

los Servidores Públicos del Estado y Municipios y 187 y 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, disposiciones que le permitan al quejoso o denunciante, participar de manera activa en el procedimiento administrativo en todas y cada una de sus etapas, y no sólo en la presentación de la queja respectiva que dé inicio al procedimiento en sí, en razón de que le asiste un interés jurídico y un interés legítimo (el primero de ellos es la afectación a la esfera jurídica de los gobernados, y el segundo es el que le asite a un particular para iniciar la acción sin que sea necesario ser titular de un derecho subjetivo), para ser parte en dicho procedimiento, ya que su interés no sólo se circunscribe a reclamar la sanción del servidor público, sino que sea calificada la actividad administrativa, determinando la legalidad del actuar de aquellos que deben darle cabal cumplimiento en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, sirviendo también como presupuesto, para el caso que proceda, para obtener la indemnización reclamada.

En este entendido, las adiciones que se proponen se justifican con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El estado de derecho como imperio de la Ley, y como medio para fortalecer las prerrogativas de los gobernados, hace indispensable que las disposiciones jurídicas prevean todos los supuestos que den certidumbre jurídica a aquellos que reclamen el cumplimiento de la norma jurídica.

Pero también, la gobernabilidad que debe caracterizar a los ciudadanos, comienza con el cumplimiento de normas que atañen tanto a individuos como autoridades, y que éstas se ajusten a las necesidades y normas jurídicas, dando certeza y protección a los derechos de los particulares, basado en el marco jurídico, que garantice la convivencia y la armonía social

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, prevé que los ciudadanos podrán presentar quejas y denuncias en contra de servidores públicos que en el desempeño de sus funciones incurrieron en responsabilidad administrativa, quejas que serán atendidas por los órganos competentes, derecho que harán respetar las autoridades, pero se omite especificar propiamente la intervención del quejoso en las etapas procedimentales de la instrucción correspondiente, lo que genera que las autoridades jurisdiccionales le nieguen el derecho de recurrir cualquier acto del procedimiento instaurado, argumentando que no le asiste ningún interés ni jurídico ni legítimo, por no ser parte de la relación jurídica que se da entre el órgano instructor y el servidor público.

Razonamiento que es erróneo, ya que al quejoso le asiste un interés legítimo, en cuanto a la legalidad del actuar administrativo, esto es, exigir respeto del ordenamiento jurídico, ya que existen normas que imponen una conducta obligatoria a la administración y que la inobservancia de éstas por parte de cualquier servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, se deja de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en la prestación del servicio público, y por ende al verse beneficiado el servidor público éste no recurre la resolución, siendo esta la propuesta primordial de la presente investigación.

Además el incumplimiento a lo anterior, es presupuesto para que proceda la indemnización a que tiene derecho el quejoso, asistiéndole así un interés jurídico, ya que un derecho subjetivo se ve vulnerado. Por lo que precisamente para normar la titularidad de dichos intereses y su intervención en las etapas como parte del procedimiento, es que se propone la adición al numeral 45 de la Ley de Responsabilidades en comento.

Ahora bien, el ámbito procedimental en materia administrativa se ve regulado precisamente por el Código de Procedimientos Administrativos vigente

para el Estado de México, el cual de manera supletoria se utiliza para la substanciación del procedimiento, bajo esta premisa y siendo que para la complementación del reconocimiento del interés jurídico y legítimo que le asiste al quejoso o denunciante respecto al fincamiento de responsabilidad administrativa, se hace necesario que en el cuerpo de dicho ordenamiento se establezca de manera clara y precisa el derecho que tiene el quejoso o denunciante para recurrir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo los acuerdos y resoluciones que le lesionen sus intereses jurídicos o legítimos.

Por tanto la iniciativa de adición que se propone será en el sentido de que las autoridades competentes deberán notificarle al quejoso las etapas del procedimiento de manera personal, iniciativa que abre la pauta para que al quejoso se le tome en cuenta en la determinación o no, de la responsabilidad administrativa, además de las adiciones que se le hagan al Código Procedimientos Administrativos del Estado de México, para que esté en la posibilidad de recurrir cualquier acto de autoridad que le afecte sus intereses, trayendo consigo el natural equilibrio procesal, con la finalidad de evitar arbitrariedades o cualquier apartamiento de la actuación oficial respecto del fin que persiguen las normas.

De ahí, que se propongan las adiciones a los numerales 187 y 229 del Código Adjetivo en cita, para dar certidumbre jurídica al quejoso o denunciante respecto a la interposición del recurso administrativo o el juicio ante el propio Tribunal, en cuanto a los actos o resoluciones que se emitan en el procedimiento administrativo seguido en contra del servidor público presunto infractor, y en los que el particular tenga el carácter de quejoso o denunciante, para que prosperen dichas instancias.

El artículo 45 de la Ley de Responsabilidades en cita en la actualidad tiene la siguiente redacción:

“Artículo 45.- En las dependencias de la Administración Pública, en los organismos auxiliares y fideicomisos públicos y en los Ayuntamientos, se establecerán módulos específicos a los que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

Dichas quejas o denuncias se remitirán a la Secretaría en un plazo que no exceda de cuarenta y ocho horas, quedando facultada la propia Dependencia para establecer las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas, salvo las relativas a las quejas y denuncias contra los servidores del Gobierno Municipal, serán fijadas por los Ayuntamientos respectivos.

Lo propio harán, en la esfera de su competencia los Poderes Legislativo y Judicial a través de sus organismos competentes.”

Los artículos 187 y 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el primer ordenamiento citado se refiere al recurso de inconformidad el cual se interpone ante la misma autoridad que emitió el acto o resolución, y el segundo de los mencionados habla del juicio de lo contencioso administrativo interpuesto ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, los cuales actualmente establecen:

“Artículo 187.- El recurso de inconformidad procede en contra de:

I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones;

II. Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación; y

III. Las resoluciones que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en materias administrativa y fiscal.”

“Artículo 229.- Procede el juicio contencioso administrativo en contra de:

I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones;

II. Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación;

III. Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en los renglones administrativo y fiscal;

IV. De los actos administrativos o fiscales que se relacionen con la resolución afirmativa ficta en estas

materias, que se configure por el silencio de las autoridades estatales o municipales para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en términos de este Código;

V. De las resoluciones negativas fictas que se configuren por el silencio de las autoridades administrativas y fiscales de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en el plazo de 30 días siguientes a su presentación, conforme a las disposiciones de este ordenamiento;

VI. Las omisiones de las autoridades del Poder Ejecutivo, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, una vez que hayan transcurrido por lo menos 10 días siguientes a su presentación;

VII. Los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones generales de naturaleza administrativa y fiscal que expidan las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, sin que sea obligatorio o requisito previo para promover cualquier otro medio de impugnación en contra de tales determinaciones;

VIII. Las resoluciones favorables a los particulares, que causen una lesión a la hacienda pública del Estado o de los municipios, cuya invalidez se demande por las autoridades fiscales del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal;

IX. Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las personas que se ostenten como autoridades administrativas o fiscales de carácter estatal o municipal, sin serlo; y

X. Los demás actos y resoluciones que señalen las disposiciones legales.”

Por lo expuesto se somete a la consideración del H. Cuerpo Legislativo la presente:

**INICIATIVA DE ADICIÓN A LOS ARTÍCULO 45 DE LA
LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS Y 187 Y 229
DEL CÓDIGO DE PROCEIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
DEL ESTADO DE MÉXICO.**

ARTÍCULO PRIMERO.- Se adiciona un último párrafo al artículo 45 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios para quedar como sigue:

“Artículo 45.- ...

Toda autoridad competente que conozca de una queja o denuncia en contra de servidores públicos del Estado o Municipios, quien instruya el procedimiento y resuelva dichas instancias, deberá notificar al quejoso o denunciante, el acuerdo que determine el inicio o no del procedimiento administrativo correspondiente y la resolución en la que se determine sobre la responsabilidad administrativa atribuida ó se declare su inexistencia. En tal virtud, se reconoce el interés jurídico y el interés legítimo de un particular al interponer una queja o denuncia, con la finalidad de inconformarse en contra de dichos actos de la autoridad administrativa en términos del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México”.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se adicionan las fracciones IV y V al artículos 187 y al numeral 229 las fracciones XI y XII del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México para quedar como sigue:

“Artículo 187.- El recurso de inconformidad procede en contra de:

...

IV. Los acuerdos que dicten las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que determinen el no inicio de un procedimiento administrativo disciplinario o resarcitorio.

V.- Las resoluciones que emitan las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que determinen la responsabilidad administrativa disciplinaria o resarcitoria o su inexistencia.”

“Artículo 229.- Procede el juicio contencioso administrativo en contra de:

...

XI. Los acuerdos que dicten las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que determinen el no inicio de un procedimiento administrativo disciplinario o resarcitorio.

XII.- Las resoluciones que emitan las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que determinen la responsabilidad administrativa disciplinaria o resarcitoria o su inexistencia.”

T R A N S I T O R I O S

Artículo Primero.- Publíquese el presente decreto en la Gaceta del Gobierno.

Artículo Segundo.- Estas adiciones entrarán en vigor al día siguiente al de su publicación en la Gaceta del Gobierno.

Los beneficios que traerán consigo las adiciones propuestas a los numerales en cuestión, son en relación a que primeramente se de un equilibrio procesal, es decir, que en el procedimiento administrativo al quejoso se le considere parte en el mismo, no sólo con la facultad de poder interponer la queja que dé inicio al procedimiento administrativo correspondiente, sino que también pueda estar en la posibilidad de recurrir la resolución que ponga fin a dicho procedimiento, a efecto de que una autoridad jerárquicamente superior la revise, y no sólo sea a instancia del servidor público afectado.

En este contexto, al ser notificado el quejoso o denunciante de las etapas procedimentales como lo son el acuerdo que determine el inicio o no del procedimiento o la resolución que en su caso se emita y que determine la responsabilidad administrativa o su inexistencia, y con ello el derecho de impugnar dichos actos, se estaría precisamente procurando dicho equilibrio procesal, dando certidumbre al procedimiento y legalidad al actuar al órgano disciplinario encargado de substanciar el procedimiento administrativo y emitir la resolución respectiva.

Además, y siendo que como ya ha quedado planteado que el bien jurídico tutelado en la responsabilidad administrativa es el servicio público, entonces, el interés legítimo que le asiste al quejoso o denunciante para recurrir la resolución respectiva, será un derecho a la legalidad en el actuar de las autoridades, esto es, que el servicio público se presente conforme a los principios de legalidad, imparcialidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, los cuales se vieron alterados por la conducta irregular del servidor público y tal violación a sus obligaciones, las que debió observar en el desempeño de su cargo, empleo o comisión, afecta el interés legítimo del quejoso, estando en aptitud de poder reclamar ante la autoridad que emitió el acto o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo un control jurisdiccional tendiente a la observación de las normas cuya infracción pueden perjudicarlo, pudiendo así combatir la resolución para solicitar que se finque responsabilidad

administrativa, o en su caso, para que se inicie el procedimiento administrativo correspondiente.

De igual forma, cuando concurre un derecho subjetivo, como lo es la indemnización que se derive de la irregularidad administrativa atribuida al servidor público denunciando, al quejoso le asiste un interés jurídico, estando en la posibilidad de recurrir la determinación que haya declarado la inexistencia de responsabilidad administrativa o bien el no inicio del procedimiento administrativo respectivo, esto con el propósito de que sea revisada y su derecho a la indemnización lo pueda hacer valer, para el caso de su procedencia.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Cualquier particular podrá interponer quejas o denuncias en contra de servidores públicos que en el desempeño de su cargo, empleo o comisión incurran en responsabilidad administrativa, estando protegido por ley dicho derecho.

SEGUNDA.- El quejoso o denunciante no tiene acción para poderse inconformar en contra de una resolución en donde se finque una responsabilidad administrativa o se declare una inexistencia, lo cual violenta las garantías fundamentales de legalidad, seguridad jurídica, y administración de justicia pronta y expedita.

TERCERA.- No se puede dejar al libre arbitrio de los órganos disciplinarios resolver los procedimientos sin que se cumpla con el requisito de legalidad, procurado un adecuado equilibrio procesal, esto es, para que las determinaciones que emitan en la que se finque responsabilidad o que declare una inexistencia puedan ser recurridas, no solo a petición del servidor público sancionado, sino a instancia del quejoso o denunciante.

CUARTA.- El servicio público debe prestarse con apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia y si éste se proporciona de manera irregular afecta los intereses del gobernado haciendo nacer así un interés calificado, actual y real que se identifica con el legítimo, estando en aptitud de poder reclamar la correcta observancia de las normas jurídicas, y con ello la regularidad del actuar administrativo.

QUINTA.- La omisión para reconocerle al quejoso o denunciante un interés jurídico además de agravarle las garantías de legalidad, seguridad jurídica, y administración de justicia pronta y expedita, también le pueden

agraviar su derecho subjetivo a ser indemnizado, lo cual lo deja inaudito para poder reclamar ese derecho.

SEXTA.- En la determinación de una responsabilidad administrativa o inexistencia, al quejoso o denunciante le asiste un interés jurídico y legítimo para que pueda recurrir dicha determinación ante un órgano jerárquicamente superior, esto, para evitar incertidumbres y arbitrariedades, para que prevalezca el equilibrio procesal, es por ello que urge realizar una adición en los términos propuestos a los artículos 45 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, y 187 y 229 del Código de Procedimientos Administrativos vigente para el Estado de México.

SÉPTIMA.- Al ser parte el quejoso o denunciante en el procedimiento administrativo, no solo lo faculta para poder interponer la queja que dé inicio al procedimiento administrativo correspondiente, sino también que pueda estar en la posibilidad de recurrir la resolución que ponga fin a dicho procedimiento, dando certidumbre al procedimiento y legalidad al actuar del órgano disciplinario encargado de substanciar dicho procedimiento, hasta la emisión de la resolución respectiva.

OCTAVA.- El quejoso o denunciante al ser notificado de las etapas procedimentales como lo son el acuerdo que determine el inicio o no del procedimiento o la resolución que en su caso se emita y que determine la responsabilidad administrativa o su inexistencia, tendrá derecho de poder reclamar ante la autoridad que emitió el acto o ante el Tribunal de los Contencioso Administrativo del Estado de México, un control jurisdiccional tendiente a la observación de las normas cuya infracción pueden perjudicarlo, pudiendo así combatir la resolución correspondiente.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRÁFICAS

- ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servicio Público, s. ed., Editorial Porrúa, México, 1995.

- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, s. ed., Editorial Porrúa, México, 1996.

- FLORIS MARGADANT, Guillermo. El Derecho Privado Romano, 11° ed., Editorial Esfinge, México, 1982.

- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, s.ed., Editorial Porrúa, México, 2000.

- GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo, Tomo I, s. ed., Editorial Porrúa, México, 1997.

- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, s. ed., Editorial Porrúa, México, 1989.

- JUAREZ MEJIA, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, s. ed., Editorial Porrúa, México, 2002.

- SANCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, s. ed., Editorial Porrúa, México, 1998.

LEGISLATIVAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

ECONOGRÁFICAS

- MARTINEZ MORALES, Rafael I. Diccionarios Jurídicos Temáticos Derecho Administrativo, Volumen 3, s. ed., Editorial Harla, México, 1997.