



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES**

**LICENCIATURA EN DERECHO**

**TRABAJO POR ESCRITO QUE PRESENTA:**

**FRANCISCO SALOMÉ GARCÍA**

**TEMA DEL TRABAJO:**

**“ANÁLISIS SOBRE LA FACULTAD DISCRECIONAL  
DE SANCIONAR, DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL  
INTERNO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO  
DE MÉXICO”**

**EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE  
TITULACIÓN COLECTIVA”**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**ASESOR: LIC. OSCAR UGALDE ROSALES**



**MÉXICO, SAN JUAN DE ARAGÓN, 2008**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

### **Dedico el presente trabajo:**

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por darme la gran oportunidad de formar parte de ella, en especial a la FES., Aragón y sus maestros por su paciencia y enseñanzas.

A mis padres: quienes con su amor, ejemplo y dedicación, supieron infundir en mí valores fundamentales que fueron guía para lograr mis objetivos.

A mis hermanos: Nelly, Reyna, Guadalupe, Miguel y Francisco, quienes con su apoyo y ejemplo de constancia, hicieron posible que el día de hoy cumpliera este objetivo.

A mi hermana Reyna, quien nunca perdió la esperanza y siempre confió en mí.

A mi esposa Claudia Vanessa, por siempre estar conmigo en los momentos buenos y en los malos, por su motivación, paciencia y comprensión para poder lograr este objetivo que hoy entre los dos hemos alcanzado.

A mi hijo Alexis, quien es la fuerza que motiva todos mis actos, gracias por existir.

A Abel, Alfredo, Daniel, Ernesto y Miguel, amigos que dentro de esta aventura, hicieron de los momentos difíciles una sonrisa, gracias por su amistad.

A Antolín, por su gran corazón y por todo el apoyo incondicional que hasta el día de hoy me sigue brindando.

Al Licenciado Oscar Ugalde Rosales, por su apoyo y amistad incondicional para la elaboración del presente trabajo y por su forma de motivar a quienes tenemos la fortuna de ser sus alumnos.

# ANÁLISIS SOBRE LA FACULTAD DISCRECIONAL DE SANCIONAR, DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

## Introducción

## CAPÍTULO 1

### ANTECEDENTES DE LA CONTRALORÍA EN EL MUNICIPIO MEXICANO.

1.1.- El Municipio en México. -----	1
1.2.- El Municipio en la Colonia. -----	2
1.3.- La Contraloría en México.-----	4

## CAPÍTULO 2

### RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1.- Función Pública y Servicio Público. -----	8
2.2.- Concepto de Servidor Público. -----	11
2.3.- Concepto de Responsabilidad. -----	11
2.3.1.- Tipos de responsabilidad. -----	12
2.4.- Concepto de Sanción Administrativa Disciplinaria. -----	16
2.4.1.- Tipos de Sanciones Disciplinarias. -----	16

## CAPÍTULO 3

### LEGISLACIÓN APLICABLE EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

3.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. -----	19
3.2.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.-----	21
3.3.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. -----	22
3.4.- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.-----	24
3.5.- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. -----	25

## CAPÍTULO 4.

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO ANTE EL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

4.1.- Periodo de Información Previa (etapa de investigación).-----	26
4.2.- Citatorio a Garantía de Audiencia.-----	27
4.3.- Audiencia de Ley.-----	28

4.4.- Etapa de Ofrecimiento de Pruebas.-----	29
4.5.- Etapa de Alegatos.-----	30
4.6.- Resolución que pone fin al procedimiento.-----	31
4.6.1.- Individualización de la Conducta e Imposición de Sanciones.----	33
4.7.- Propuesta de eliminar la facultad discrecional de abstenerse de sancionar a los servidores públicos que incurran en faltas administrativas, por parte de los Órganos de Control Interno de los Municipios del Estado de México.-----	34
Conclusiones.-----	36
Fuentes consultadas.-----	38

## INTRODUCCIÓN

La conducta de los servidores públicos ha generado en los últimos años diversos comentarios y controversias, en virtud de que su actuar queda en duda, al conducirse de una forma que vulnera los derechos e intereses de los gobernados a quienes están obligados a prestarles un servicio sin anteponer los intereses propios al interés general, el cual se encuentran obligados a proteger durante su encargo en el servicio público.

Esta responsabilidad de los servidores públicos ha quedado establecida en los ordenamientos que fueron expresamente creados para delimitar su actuar y en su caso ser sancionados, ya que el gobernado cuenta con los mecanismos necesarios para hacer valer sus derechos ante cualquier abuso de autoridad, en sus derechos o posesiones, derivándose de la conducta cometida por el servidor público una responsabilidad de carácter civil, penal, política y/o administrativa.

El presente trabajo tratará únicamente de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de los Municipios del Estado de México, avocándonos al estudio de la misma, ya que derivado de ésta pueden desprenderse diversas irregularidades no sólo por parte de aquellos que no cumplen con lo estipulado en los ordenamientos legales que rigen su actuar, sino también por aquellos que están obligados a sancionar dichas conductas.

Es importante hacer notar, que si bien es cierto la Ley de Responsabilidades de los Servidores Público del Estado y Municipios, es precisa, en señalar cual es el procedimiento a seguir para imponer sanciones a los servidores públicos que hayan incurrido en una falta administrativa, también lo es que existen imperfecciones en la misma, las cuales permiten que la imposición de las sanciones queden al arbitrio del órgano facultado para ello, que al entrar al estudio de la individualización de la misma queda facultado para

abstenerse de sancionar al servidor público infractor, originándose con ello una falta de obligatoriedad para imponer la sanción correspondiente, actuando de forma parcial con el servidor público que el considere pertinente.

Por lo que el presente trabajo se concentrará en el estudio de la obligatoriedad que tiene el órgano de control interno municipal para imponer la sanción administrativa correspondiente al servidor público involucrado en todos los casos en que se compruebe la falta cometida.

En el primer capítulo se hablará del municipio, sus antecedentes y su evolución, así como de la contraloría, como órgano de control de los servidores públicos.

En el segundo capítulo se estudiarán algunos de los conceptos referentes a la responsabilidad de los servidores públicos, para tener un mejor conocimiento de ellos y de los diferentes tipos de responsabilidad en la que pueden incurrir los servidores públicos.

En el capítulo tercero se analizará la responsabilidad de los servidores públicos y su regulación en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, así como las demás disposiciones de aplicación supletoria a la materia.

Por último, en el cuarto capítulo, se estudiará el procedimiento administrativo disciplinario para la imposición de sanciones, así como los elementos que la autoridad toma en consideración para la individualización de la conducta y analizar finalmente la facultad potestativa que tiene la autoridad para abstenerse de sancionar a aquellos servidores públicos que esta estimó pertinente, lo cual nos permitirá exponer las irregularidades encontradas en la práctica de la materia, así como una propuesta para eliminar la facultad discrecional de los órganos de control interno de los Municipios del Estado de

México, de abstenerse de sancionar a los servidores públicos que hayan incurrido en una falta administrativa, derivada del desempeño de sus funciones, ya que al eliminar esta facultad se estará ante la correcta aplicación de la Ley, la cual fue creada para aplicarse por igual a todos los gobernados que se encuentren en calidad de servidores públicos y no al capricho de la autoridad.

Los métodos que utilizaremos en el presente trabajo de investigación serán el deductivo, ya que se partirá de conceptos generales para llegar a conceptos particulares; y el inductivo, de conceptos particulares a generales. Siendo la técnica de investigación documental apoyándonos en doctrina y legislación, que serán la base y sustento de nuestro trabajo.

## CAPÍTULO 1

### ANTECEDENTES DE LA CONTRALORÍA EN EL MUNICIPIO MEXICANO.

El régimen al cual están sujetos los servidores públicos ha existido a través de nuestra historia, ya que se ha observado en los diversos, órganos y sistemas que se han implementado para la vigilancia y regulación de las múltiples fases de la administración pública, por lo que es importante mencionar la forma de organización de donde se derivaron los órganos de control interno municipales a los que actualmente les corresponde la vigilancia de los servidores públicos que hayan incurrido en alguna irregularidad de carácter administrativa.

Por lo que trataremos de hacer un breve antecedente del Municipio, así como del órgano de control interno que depende de este, para ver de esta forma el desarrollo de los mismos a través de la historia.

#### 1.1.- EL MUNICIPIO EN MÉXICO.

A través de la historia se ha visto que la base de la organización del Estado es el municipio, el cual constituye en la actualidad un papel importante dentro de la administración pública, por lo que el maestro Feliciano Calzada Padrón, hace referencia al municipio en la organización de los aztecas al mencionar que: “El *calpulli* fue la cédula (sic), de la organización política, económica y social de las diversas tribus que habitaron el México prehispánico. En dichas entidades habitaban grupos de familias campesinas que poseían comunalmente las tierras agrícolas y las labraban y cultivaban para procurarse su sustento.”<sup>1</sup>

De la transcripción anterior se desprende que, ya desde los aztecas se encontraban estos organizados bajo una estructura que se asemeja a la

---

<sup>1</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano, Derecho Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, Harla, México, 1998, p. 236.

organización municipal, ya que refiere el autor que eran entidades de familias reunidas que tenían en común las tierras y que a su vez eran autosuficientes.

En lo que respecta a la organización política, “El *calpulli* poseía un gobierno propio que estaba constituido por un concejo de jefes integrado por los hombres más ancianos de cada familia. Entre ellos había quien se encargaba tanto de la administración de su localidad, como quien tenía bajo su responsabilidad la distribución del trabajo, de la justicia, del cultivo a sus dioses y antepasados e incluso la cuestión de la guerra.”<sup>2</sup>

La organización de los *calpullis* era tal que contaba con una persona designada que se encargaba de administrar todo lo referente a su encargo e inclusive, ya se dejaba ver que existía quien impartiera justicia dentro de dicha organización.

## 1.2.- EL MUNICIPIO EN LA COLONIA.

Desde la llegada de Cristóbal Colón, al continente que posteriormente llamarían América, se empezó a dar una colonización, la cual dio como resultado la imposición de costumbres e instituciones tanto religiosas como políticas españolas, ya que desde su llegada empezó a dar nuevos nombres a las ciudades que iba descubriendo y de igual forma iba fundando poblados y ciudades, iniciándose de esta forma la colonización y expansión del imperio español.

A partir de la expansión colonialista iniciada por todo el Caribe y la cual se fue extendiendo por todo el Continente, diez años después de la llegada de Colón, habría de echar las raíces en México. “Los conquistadores españoles capitaneados por Hernán Cortés, fundan el Primer Municipio y Cabildo formados

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 237.

en México a la usanza del derecho municipal español de la edad media, en la Villa Rica de la Vera Cruz, el 22 de abril de 1519.”<sup>3</sup>

Iniciándose así la instauración del Imperio español y con los poderes que tenía conferidos Cortes, se adentra en el imperio Azteca. ”Con el título que el Consejo veracruzano le concedió de gobernador y principal justicia del país, el cual le fue ratificado en Real Cédula expedida en 1522. La principal institución política en los pueblos españoles era el Cabildo o Consejo Municipal. Establecer éste era el primer acto en la fundación de un pueblo colonial.”<sup>4</sup>

Esa así, que a principios del siglo XIX, el descontento de las clases marginadas en contra del régimen español originó cambios importantes en la administración pública que se había implementado y así posteriormente en el México independiente se preocupaban por darse un orden constitucional y todos los aspectos de una nueva Nación, partiendo de la base del municipio, “El interés del cura Hidalgo con todo aquello que se relacionaba con la municipalidad se vio reflejado en la aprobación de la instalación y elección del nuevo ayuntamiento, ... Durante la lucha por la independencia el mismo general Morelos lo desempolvó en su forma jurídica y los constitucionalistas de 1824 lo discutieron, pero ninguna constitución liberal le puso el énfasis debido.”<sup>5</sup>

A partir del plan Constitucional de 1824, nacieron ciertas normas para fijar la organización municipal “...Fijaba que los ciudadanos elegirían a los miembros del Ayuntamiento, siendo los oficiales el número proporcional a los habitantes de la población, desde un alcalde, 2 regidores y un síndico en las de no menos de 1000 almas, hasta 4 alcaldes, 14 regidores y 2 síndicos en las de más de 60000. Los ayuntamientos debían proponer a los congresos provinciales para su aprobación o reforma los arbitrios necesarios para satisfacer los gastos públicos.”<sup>6</sup> Pero debido a la situación conflictiva del país, dicho plan nunca pudo

---

<sup>3</sup> Íbidem, p. 238.

<sup>4</sup> Íbidem, p. 239.

<sup>5</sup> Íbidem, p. 244.

<sup>6</sup> Íbidem, p. 245.

discutirse por lo que la primera Carta Magna no consideró a los municipios, pues el objetivo principal de la misma era la integración de los Estados.

Es hasta la Constitución de 1917 que se retoma a los municipios como una forma de gobierno primordial dentro del Estado mexicano, otorgándosele incluso la autonomía financiera que quedó estipulada en la fracción II del artículo 115, con el transcurrir del tiempo dicho artículo ha sufrido diversas reformas, dándosele un impulso mayor a los municipios a partir de las reformas impulsadas por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado en el año 1983.

### 1.3.- LA CONTRALORÍA EN MÉXICO.

Hablar de la contraloría en México es hablar de un órgano de control interno de reciente creación, pues no existe propiamente un antecedente de la misma, por poner un ejemplo dentro del imperio Azteca, no existía un órgano de control que vigilara el actuar de los servidores públicos o en su caso examinara la administración pública, ya que únicamente se sancionaba la conducta de un servidor público por aquellos que pertenecían a su mismo gremio, existiendo como mecanismo de control sobre los funcionarios de la administración pública y en especial de los jueces, solamente la selección cuidadosa de los mismos.

Los aztecas siempre cuidaban que las personas que los representaban fueran hombres preparados para el desempeño de sus funciones, en especial las de los gobernantes de pueblos anexados, los jueces y funcionarios que atendían las necesidades administrativas de los *calpulli*, ya que por ejemplo, la remuneración que se hacía a los jueces era en cierta cantidad de efectos y comestibles, así como de ciertas tierras, los cuales hacían suponer que eran un medio preventivo de corrupción en estos funcionarios.

Los funcionarios estaban libres de tributos encargándose el *tlatoani* de su sustento y alojamiento, además de que recibían productos y servidumbres del pueblo, según la calidad y el cargo que desempeñaba cada uno. Con respecto al

control represivo de las conductas ilícitas de los funcionarios, se implementaron penas rigurosas de acuerdo a la gravedad de la conducta y la responsabilidad que tenía a su cargo, tales penas iban desde la simple amonestación por parte de sus compañeros, cuando la falta no era grave, hasta la muerte si la falta era importante; también existía la destitución del cargo, la inhabilitación para ocupar uno en el futuro. El trasquilamiento y derrumbamiento de su casa cuando el funcionario era afecto al alcohol.

Fue el 3 de noviembre de 1870, que en nuestro país se crea la primera Ley referente a Responsabilidades de los Altos Funcionarios, gestionada por el Presidente Benito Juárez, siendo de gran utilidad a pesar de que la misma no contemplaba todos los problemas que se derivaban de la administración pública. “Su expedición obedeció a la necesidad urgente de restringir la amplísima libertad que tenía la cámara de Diputados, única integrante del Congreso en esa época, respecto a la interpretación de los delitos políticos u oficiales consignados en el artículo 105 de la Constitución de 1857.”<sup>7</sup>

Lo cual hace referencia que su creación no obedeció a regular la conducta de los servidores públicos, sino meramente a desminuir el poder que tenía la cámara de Diputados, la cual tenía injerencia en las decisiones en las que se encontraba involucrado algún servidor público acusado por alguna responsabilidad política.

Posteriormente el 25 de diciembre del 1917, “Se crea el Departamento de Contraloría, con la finalidad de ejercer una inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la Federación, teniendo como titular al Contralor General de la Nación, dependiendo del Presidente de la República, la cual se caracterizó por haberse centralizado la dirección y la administración de la Hacienda Pública en el Secretario del Ramo.”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 25.

<sup>8</sup> *Ibidem*. p. 159.

En el México Independiente, la Tesorería de la Federación se encargó de las labores de fiscalización y control preventivo, ya que “La Dirección de Contabilidad y Glosa se ocupaban de llevar la contabilidad de la Federación, de dirigir las oficinas de esta última y glosar sus cuentas, calificando la justificación, comprobación, de glosar y registro de las operaciones practicadas; ambos organismos dependían de la Secretaría de Hacienda, ... Por esta razón era necesario crear un órgano dotado de autoridad e independencia, que se constituyera en guardián del presupuesto, garante de orden y moralidad en el manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio nacional.”<sup>9</sup>

Originalmente las contralorías no fueron creadas con el fin de determinar la responsabilidad de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, derivada de acciones u omisiones que estos realizaran y que originaran con ello una deficiencia en el servicio que prestaban, sino que su función únicamente era la de vigilar la Hacienda Pública.

“El segundo periodo referente a la Contraloría comprendió de 1926 a 1932, denominándose Departamento de Contraloría de la Federación. El presidente de la República dirigió al Congreso de la Unión una iniciativa, proponiendo la adición del artículo 13 de la Ley Orgánica de Secretarías, de manera que se consignaran el control previo de los egresos del Gobierno Federal y la inspección de las oficinas recaudadoras y pagadoras, dependientes del mismo gobierno. ... La Ley Orgánica del Departamento de 1926 recogió en su artículo 1º, relativo a la competencia de la Contraloría, las facultades anotadas y las destelló en sus once capítulos.

Se ocupó de la fiscalización e inspección en el capítulo tercero; de la Glosa de Cuentas, en el cuarto; de la contabilidad de la Hacienda Pública, en el quinto; del Examen y Autorización de los Créditos en contra de la Federación, en el sexto; de la Deuda Pública, en el séptimo; de los Contratos, en el octavo, de

---

<sup>9</sup> Íbidem. p. 172.

las Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Administración Pública, en el noveno, y del personal de Departamento en el décimo... Era facultad de La Contraloría constituir las responsabilidades administrativas, civiles o penales en las que incurrieran los funcionarios, empleados y agentes de la Federación con manejo de los fondos o bienes... en el caso de responsabilidades administrativas relacionadas con la Ley Orgánica del Departamento o su reglamento, el Contralor debía informar a la Dependencia respectiva y proponer el procedimiento que debía seguirse contra el responsable, sin perjuicio de imponer las correcciones disciplinarias o multas que resultaban procedentes.”<sup>10</sup>

“Con la finalidad de concentrar en un órgano globalizador el control unitario y sistemático, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a partir del 29 de diciembre de 1982, mediante la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, añadiéndose al artículo 32 bis; esta Secretaría, al salir a la luz pública con criterio de control, recogió las experiencias del funcionamiento unitario y sistemático que se había pretendido bajo el Departamento de Contraloría, siendo la Secretaría una dependencia que dentro del marco de la Administración Pública Central y Paraestatal, promueve un servicio público ágil y apegado a la legalidad, así como una actuación de los servidores públicos bajo un contexto de eficiencia.”<sup>11</sup>

Derivado de las reformas que se han venido dando para tratar de cubrir todos los problemas que se generan con la administración pública y en particular con los servidores públicos, es que se han creado leyes para subsanar esas deficiencias que se presentan en el servicio público, para así poder brindar un mejor servicio en beneficio de la colectividad.

---

<sup>10</sup> Íbidem. p. 268.

<sup>11</sup> Íbidem. p. 270.

## CAPÍTULO 2

### 2.1.- FUNCIÓN PÚBLICA Y SERVICIO PÚBLICO

Para entrar al estudio de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, debe hacerse la distinción entre función pública y servicio público, la primera se refiere a lo general, mientras que lo segundo, es la forma en concreto mediante lo cual la primera lleva a cabo su cometido.

En sentido general, la función pública es la actividad desempeñada por las dependencias u órganos del Estado, en el ejercicio de las atribuciones legales que tienen conferidas. En sentido estricto, es la situación a que están sujetos los servidores públicos con relación a su desempeño, es decir, con la finalidad de lograr los objetivos del Estado.

Menciona el maestro Narciso Sánchez Gómez, que “La función pública está constituida por el funcionamiento, distribución y estructura de las esferas de competencia entre los órganos que integran el gobierno de un país a quienes se encomienda la realización de los fines que se propone alcanzar.”<sup>1</sup>

Definición de la que se desprende que la función pública es la forma en la que se encuentra estructurado el Estado para el cumplimiento de su objetivo que es el bien común, encontrándose dentro de este no sólo los órganos competentes, sino también los servidores públicos encargados de hacerlos funcionar.

Ignacio Burgoa, señala que “La función pública es aquella que ejercita el Estado a través de actos de autoridad, es decir, unilaterales, imperativos y

---

<sup>1</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1998. p. 373.

coercitivos, traducidos a su vez en actos que pueden ser leyes, actos administrativos y actos jurisdiccionales, función que no es delegable.”<sup>2</sup>

La función pública ha de entenderse como el ejercicio de las atribuciones esenciales de los poderes públicos, realizadas como actividades de gobierno, de interés público o colectivo, realizada por personas físicas, cuya acción trasciende a la colectividad.

En ese sentido, puede decirse que la función pública es la actividad del Estado encaminada a la realización de sus fines, desempeñada a través de los servidores públicos en pro de la colectividad bajo un régimen de derecho público.

Por su parte Ignacio Burgoa, dice que "El servicio público es la actividad que se imputa constitucional o legalmente al Estado y se integra por dos elementos: a) una necesidad colectiva; y b) que esa necesidad se satisfaga de manera regular y continua por el Estado, ya sea directa o indirectamente.”<sup>3</sup>

De lo anterior, se puede concluir que será servicio público toda actividad imputada legalmente al Estado, ya sea que la realice directa o indirectamente para satisfacer sin interrupción una necesidad colectiva.

Los mismos autores antes mencionados, reconocen que el servicio público no abarca toda la actividad del Estado, Gabino Fraga, sostiene que: “Al impugnarse la teoría expuesta del servicio público afirmamos que es indudable que dentro de la actividad del Estado se pueden distinguir dos maneras de realizarla: una, dando órdenes, otra prestando servicios. Estas dos actividades no son fácilmente confundibles ni pueden ser comprendidas en una misma denominación. Así, por ejemplo, no puede dudarse que hay una gran diferencia entre el control que el Estado ejerce sobre la enseñanza o

---

<sup>2</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Diccionario de Derecho, Constitucional, Garantías y Amparo, 6ª. edición, Porrúa, México, 2000. p. 230.

<sup>3</sup> Ídem.

beneficencia que imparten los establecimientos privados y el servicio que el propio Estado presta al abrir una escuela oficial o fundar una casa de asistencia pública. Llamar servicio público a la primera... es desnaturalizar el lenguaje y adoptar una terminología convencional que sólo puede producir confusiones... la primera puede ser discontinua, la segunda debe ser esencialmente regular y continua...”<sup>4</sup>

Acosta Romero, al respecto señala que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se utilizan las expresiones servicio público y servidor público para hacer referencia a dos conceptos:

“1. A la noción de servicio público... como actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades básicas y fundamentales de la sociedad.

2. La Constitución utiliza las palabras servicio público y servidor público para hacer referencia al trabajo personal prestado a favor del Estado, o a la persona que realiza ese trabajo a favor del Estado, entendido por éste el concepto más amplio.”<sup>5</sup>

Por lo que en atención a lo anterior, en el presente trabajo al utilizar las palabras servicio público, se hará referencia al trabajo personal que prestan a favor del Estado.

Así el Estado para poder satisfacer las necesidades colectivas y para poder cumplir cabalmente con su función pública, sea en cualquiera de sus formas legislativa, administrativa y judicial, debe expresar su voluntad a través de órganos, cuya integración, competencia y facultades están reguladas precisamente por los ordenamientos jurídicos.

---

<sup>4</sup> FRAGA, Gabino Derecho Administrativo, 31ª. edición, Porrúa, México, 1992, p. 21.

<sup>5</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, 2ª. edición, Porrúa, México, 1998. p. 465.

## 2.2.- CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.

De acuerdo con lo anterior, es el servidor público el encargado de desempeñar directamente la función pública.

Por lo que se puede definir como “El servidor público es la persona física, que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los Poderes del Estado, bajo un régimen jurídico de derecho público, y que lleva como finalidad atender necesidades sociales.”<sup>6</sup>

Cabe hacer mención que a partir de la reforma que sufrió el artículo 108 Constitucional, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre del año 1982, unificó de acuerdo con los tratadistas el término “servidor público”, ya que anteriormente existirán dos clases de servidores públicos reconocidos tanto por la doctrina como por algunas leyes, los cuales eran “funcionarios” y “empleados públicos”, por lo que dicha expresión de servidor público, es el nombre genérico para referirse a cualquier persona física, que desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, Estatal y/o Municipal.

Ahora bien, son precisamente los servidores públicos a que refiere el artículo 108 Constitucional, aquellos que se encuentran sujetos a los diferentes tipos de responsabilidades, teniendo así que para tales efectos serán sujetos de responsabilidad, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública.

## 2.3.- CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.

“La idea de responsabilidad denota una concepción vinculatoria entre aquel que resulta responsable y quien es susceptible de exigir tal

---

<sup>6</sup> SANCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op. Cit, p. 375.

responsabilidad. La noción encuentra su significación desde su etimología, pues `responsabilidad` se origina de `responsable`, que a su vez proviene de `responsum` del verbo latino `respondere`, que quiere decir `responder`, `prometer`, `contestar`”<sup>7</sup>

Lo anterior, denota la idea de que un individuo es responsable, cuando dentro de un Estado de derecho, es susceptible de ser sancionado, por haber transgredido una o varias normas de carácter general que debió cumplir o hacer cumplir.

“Como concepto jurídico, la responsabilidad es una obligación que corresponde a una persona determinada, de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por ella misma, por el hecho de las cosas, o por actos de las personas por la que debe responder.”<sup>8</sup>

Al respecto señala, el Doctor Hugo Alberto Arriaga Becerra, que “La responsabilidad se manifiesta como una sanción jurídica (calificación de un hecho), por la cual una persona se ve obligada frente a uno o varios terceros, a realizar algo para reparar o satisfacer el daño ocasionado por ese hecho.”<sup>9</sup>

La Constitución califica la actuación de los servidores públicos determinados por ella misma, asignándole a sus conductas u omisiones una sanción que constituye al haber faltado a una obligación para con la sociedad.

### 2.3.1.- TIPOS DE RESPONSABILIDAD.

Algunos tratadistas del derecho administrativo le denominan responsabilidades disciplinarias a aquellas medidas de orden legal que dicta el

---

<sup>7</sup> ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1992. p. 51.

<sup>8</sup> DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, 17ª. edición, Porrúa, México, 1991. p. 225.

<sup>9</sup> ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto, Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa, Tomo II, México, 2000, p. 366.

Estado, para que sus servidores públicos queden sujetos a la aplicación a la aplicación de sanciones de naturaleza administrativa o de otra índole por incurrir en faltas o infracciones en el desempeño de un empleo cargo o comisión que tienen encomendados, omisiones que por su gravedad en algunos casos revisten el carácter de delitos, por lo que a continuación mencionaremos aquellos tipos de responsabilidad en la que pueden incurrir los servidores públicos.

#### RESPONSABILIDAD CIVIL.

“La responsabilidad civil consiste en la obligación que tiene una persona de indemnizar a otra, por los daños y perjuicios que se le han causado a esta última por la primera. Y tiene lugar cuando los daños han sido causados por una conducta típica, antijurídica, dolosa o culposa, sea parte de un elemento estrictamente personal, o sea, la negligencia, el descuido, la irresponsabilidad, la culpa o el dolo.”<sup>10</sup>

En este orden de ideas, cuando el servidor público produce un daño o perjuicio en el patrimonio o derechos de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, incurriendo así en responsabilidad civil.

Dentro de la responsabilidad civil se da la figura de la reparación del daño y en este caso, debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando sea posible, o en el pago de daños y perjuicios que deberá ser determinado por autoridad competente.

#### RESPONSABILIDAD PENAL.

La responsabilidad penal podemos definirla como toda acción u omisión que sancionan las leyes penales, por lo que al estarnos refiriendo a los servidores públicos, las leyes penales establecen figuras delictivas en

---

<sup>10</sup> SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso, Op. Cit. p. 490.

las que para que se configure el delito necesariamente el sujeto activo debe tener la calidad de servidor público, por lo que todo servidor público se encuentra expuesto a esa responsabilidad.

Por lo que concluimos, que la responsabilidad penal de los servidores públicos, surge cuando en el ejercicio de sus funciones cometen los delitos tipificados en las leyes penales.

Tratándose de servidores públicos que hayan sido designados por elección popular, pertenezcan al poder judicial o procuradores de justicia, antes de ser puestos a disposición del Ministerio Público, deben ser desaforados de su investidura, mediante un juicio de procedencia para poder proceder penalmente en su contra.

#### RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

La responsabilidad política se determina a través del llamado Juicio Político, el cual se orienta hacia la identificación de determinadas conductas cometidas por servidores públicos que transgreden el Estado de derecho, el régimen de gobierno y el sistema jurídico y concluye con la imposición de las sanciones consistentes en la destitución del servidor público y en la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

“El juicio político, es el procedimiento que se sigue ante la Legislatura del Estado para actuar respecto de los servidores públicos que gozan de fuero constitucional, erigiéndose en Gran Jurado de Sentencia y por mayoría absoluta del número total de sus integrantes procede a declarar si hay o no lugar a proceder en contra del acusado, de ocurrir lo primero, la Sección Instructora practicara todas las diligencia necesarias para la comprobación de los hechos, y en caso de demostrarse la responsabilidad en cuestión, la sanción respectiva consistirá en destitución del cargo e

inhabilitación para el desempeño de funciones que puede ser hasta por veinte años.”<sup>11</sup>

## RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

“La responsabilidad administrativa es aquella en la que incurre un servidor público por realizar actos u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”<sup>12</sup>

Cabe resaltar, que de la definición anterior se desprenden principios fundamentales, en los cuales deben de fundar su actuar todos los servidores públicos, principios que han sido plasmados en la mayoría de las disposiciones jurídicas que regulan su actuar. Ya que estos incurren en responsabilidad administrativa cuando con su actuar afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo cargo o comisión.

En este sentido, debe resaltarse la independencia existente entre los distintos tipos de responsabilidad, ya que cada una puede surgir sin necesidad de que se den las otras, lo que quiere decir que un servidor público puede ser sujeto de una o varias clases de responsabilidades, sin que se pueda condicionar la procedencia de una u otras, ni tampoco suponer que el hecho de que se le exima de alguna, genere que no pueda ser responsable de otra de diversa naturaleza.

---

<sup>11</sup> Ídem.

<sup>12</sup> SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa-UNAM, Tomo VI, México, 2002. p. 254.

## 2.4. - CONCEPTO DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA.

“Es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo.

El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.”<sup>13</sup>

Por lo que es de establecer, que la sanción, cualquiera que sea su naturaleza, es consecuencia jurídica de la infracción a una norma, y hablando en materia administrativa, cuando se infringe el mandato establecido en una norma de carácter administrativo se incurre en una infracción administrativa, sin embargo no todas las infracciones administrativas constituyen infracciones disciplinarias.

### 2.4.1.- TIPOS DE SANCIONES DISCIPLINARIAS.

Existen diverso tipos de sanciones administrativas disciplinarias, entre las más comunes encontramos por ejemplo la amonestación, que no es otra cosa que la advertencia que se hace mediante una resolución emitida por la autoridad competente, a un servidor público, para que se conduzca con rectitud en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exhortándolo a que considere su proceder y advirtiéndole que en caso de reincidir, será sancionado de una forma más severa.

La amonestación es considerada por sus efectos como la sanción más leve, pues al aplicarla el servidor público no ve afectado ni su empleo ni su

---

<sup>13</sup> DESARROLLO JURÍDICO PROFESIONAL, Diccionario Jurídico, 1ª. edición, Disco compacto, Desarrollo Jurídico Profesional, México, 2000.

remuneración económica, por lo que podría decirse que la misma no trae ninguna consecuencia jurídica.

La suspensión del empleo, cargo o comisión, “Es la privación temporal del ejercicio de una función pública que tiene conferida un servidor público acusado por una responsabilidad administrativas dando lugar a interrumpir los efectos sobre el nombramiento en cuestión, así como a la remuneración consecuente durante el tiempo en que dure dicha suspensión.”<sup>14</sup>

La destitución del empleo, cargo o comisión “Es la separación o la extinción de la relación laboral del servidor público con la institución pública para la cual ha prestado sus servicios mediante un nombramiento expedido legalmente o por elección popular.”<sup>15</sup>

Es necesario precisar, que lo mencionado en líneas anteriores se da cuando el servidor público incurrió en una falta administrativa y se le instaura procedimiento administrativo disciplinario por el órgano de control interno municipal, sin embargo la destitución del empleo, cargo o comisión también se da cuando se ha incurrido en una falta que se encuentre establecida en la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, lo cual se realiza ante el Tribunal de Arbitraje, competente.

La sanción económica “Es una pena o medida disciplinaria de carácter pecuniario que se le impone al servidor público por haber incurrido en una responsabilidad administrativa, la cual se fijará en cantidad líquida mediante una resolución expresa debidamente fundada y motivada y que debe estar expedida por autoridad competente para que sea válida y eficaz.”<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso, Op. Cit. p. 484.

<sup>15</sup> Ídem.

<sup>16</sup> Íbidem. p. 485.

Cabe señalar, que las sanciones económicas son impuestas siempre que haya un detrimento en la hacienda pública y este tipo de faltas administrativas no prescriben como lo hacen las demás, más sin embargo cuando el servidor público se da cuenta de que ha incurrido en este tipo de faltas, la mayoría de las veces opta por llegar a un convenio con la autoridad para evitar este tipo de sanción, siendo acreedor únicamente a una sanción consistente en una amonestación.

Por último, la Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público “Es la privación temporal del derecho de una persona física para desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro de los poderes del Gobierno del Estado o de los Municipios del mismo, de conformidad con las normas legales que regulan el caso.”<sup>17</sup>

La inhabilitación suele ser la sanción más grave que existe dentro del procedimiento administrativo disciplinario, ya que aparte de las consecuencias jurídicas que la misma ley establece, existen criterios dentro de las instituciones del Estado que impiden contratar a aquellos servidores públicos que han sido inhabilitados, ya sea a nivel Federal, Estatal o Municipal, aunque ya se haya cumplido con el término de la inhabilitación, fundando esta negativa únicamente en el hecho de que no se cubre el perfil, lo cual vulnera las garantías individuales del servidor público que fue sancionado.

---

<sup>17</sup> Ídem.

### CAPÍTULO 3

#### **LEGISLACIÓN APLICABLE EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO.**

##### 3.1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS TITULO CUARTO "DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y PATRIMONIAL DEL ESTADO".

El actual régimen de responsabilidades de los servidores públicos fue configurado a partir de la reforma constitucional de fecha 31 de diciembre de 1982, emprendida por el Lic. Miguel de la Madrid, entonces Presidente de la República.

El título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue reformado y denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", asimismo, fue acompañado de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual abrogó la denominada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 29 de diciembre del 1979. Cabe mencionar que la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a partir del 14 de marzo de 2002 fue derogada, con la entrada en vigor de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Asimismo, el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cambió su denominación mediante Decreto de fecha 14 de junio del año 2002, quedando como 'De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado'.

El Título Cuarto, es el marco constitucional actual del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, el que contiene los principios generales aplicables a los diversos tipos de responsabilidades de los servidores públicos.

En primer término se tiene al artículo 108 Constitucional en el que se distingue a quien deberá darse el carácter de servidor público, de igual forma establece que las Constituciones de los Estados de la República, precisarán quienes tienen el mismo carácter.

Por su parte, en el artículo 109 se prevén los distintos tipos de responsabilidad en que puede incurrir un servidor público, detallando en sus tres fracciones la responsabilidad política, penal y administrativa, respectivamente. No obstante que el artículo en mención no hace referencia a la responsabilidad civil, el artículo 111 prevé en su párrafo octavo, la posibilidad de que se genere esta responsabilidad a cargo de cualquier servidor público, la cual deberá exigirse mediante demanda.

Es el artículo 113 Constitucional, el que establece que las leyes de la materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos determinarán su responsabilidad, asimismo indica los principios básicos sobre los cuales deberán de regir su actuar, estableciendo cuatro sanciones a aplicar que son: suspensión, destitución, inhabilitación y sanción económica, la cual no deberá de exceder tres tantos del beneficio obtenido o de los daños y perjuicios causados.

De esta manera, la Constitución Política sienta las bases del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, estableciendo los principios generales aplicables a los diferentes tipos de responsabilidad y determinando el contenido de las leyes de la materia.

### 3.2.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, por un lado en su Título Cuarto, Capítulo Segundo, Sección Segunda, artículo 61,

fracciones, I, XVIII, XXVIII, XXXV y XXXIX, establece como obligaciones y facultades de la legislatura Local: “Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado. Conocer y resolver de las solicitudes de destitución de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Superior de Justicia en términos de la presente Constitución. Declarar por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, la suspensión de ayuntamientos y que éstos han desaparecido; suspender o revocar el mandato de alguno o algunos de sus miembros por cualesquiera de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando se haya sustanciado el procedimiento correspondiente. Determinar por conducto del Órgano Superior de Fiscalización, los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública del Estado y de los Municipios, incluyendo a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios, asimismo a través del propio Órgano fincar las responsabilidades resarcitorias que correspondan y promover en términos de ley, la imposición de otras responsabilidades y sanciones ante las autoridades competentes; y Declarar en su caso que ha o no lugar a proceder contra servidores públicos que gocen de fuero constitucional, por delitos graves del orden común y de los que cometan con motivo de sus funciones durante el desempeño de éstas;”

Preceptos legales de los cuales se desprenden los tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos del Estado, así como el declarar la no procedencia en contra de los servidores públicos que gocen de fuero constitucional, dejando entrever el procedimiento de juicio político para este tipo de servidores públicos.

Por otro lado, el Título Séptimo, artículos 130 al 136 de la misma Constitución, se contiene lo referente a las responsabilidades de los servidores públicos y al juicio político, en donde es claro apreciar el concepto de servidor público de los Poderes del Estado y de los Ayuntamientos Municipales; así como a los servidores públicos del Estado que se catalogan como de alta jerarquía, tales como los Diputados de la Legislatura del Estado, los Magistrados, los integrantes de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia,

etc., quienes serán responsables por los delitos graves del orden común y por las faltas u omisiones que cometan en el ejercicio de sus funciones.

Todo lo anterior, nos permite sostener que es tarea de la Legislatura local expedir las leyes que especifiquen las diversas responsabilidades que pueden atribuirse a los servidores públicos estatales y municipales; que a la misma le compete conocer de las responsabilidades de carácter político y penal tanto de altos servidores públicos de los Poderes del Estado, de los integrantes de los Ayuntamientos Municipales como consecuencia de la desaparición o suspensión de ayuntamientos, así como por revocación del mandato de alguno de sus miembros y lo concerniente a la integración del jurado de sentencia por la misma Cámara.

Sin embargo, nos damos cuenta que le falta más precisión a la Constitución para diferenciar cada una de las responsabilidades que pueden ser atribuibles a los servidores públicos de dichas esferas de gobierno como son la política, administrativa, penal y civil, por lo que se deja a las leyes de la materia que regulen la misma.

### 3.3.- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios tiene su antecedente en lo que se conoció como Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos del Estado, de los Municipios y Organismos Públicos descentralizados, que fue promulgada y publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado el 26 de diciembre del año 1955.

Dicha Ley fue abrogada por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de fecha 11 de abril de 1984, publicada en la Gaceta del Gobierno número 81 del treinta de abril del mismo año, en la cual se estipulan claramente los casos en que se configura la responsabilidad política y la responsabilidad administrativa, los procedimientos

operantes en cada caso y las sanciones aplicables, y dejando muy en claro que a los servidores públicos les compete salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones encomendadas.

Finalmente, el 11 de septiembre del año 1990 se expidió la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios que actualmente se encuentra en vigor, este ordenamiento define con mayor exactitud a los sujetos de las responsabilidades en el servicio público estatal y municipal, las obligaciones de dichos servidores, las responsabilidades política y administrativa, los procedimientos para fincar cada una de ellas y las sanciones aplicables, especifica las autoridades competentes, así como lo relacionado con el registro patrimonial de los servidores públicos. Cabe hacer mención que durante el tiempo que se ha mantenido vigente ha sufrido diversas modificaciones para hacerla más congruente con la actualidad.

Lo anteriormente descrito, encuentra su sustento en los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 41, 42, 47, 49, 51, 53, 59, 72, los cuales hacen referencia a los sujetos del procedimiento, la forma en que se he de desarrollar, las sanciones a imponer, las responsabilidades resarcitorias y las autoridades competentes para instaurar los procedimientos.

#### 3.4.- LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México en sus artículos 110 al 113 consagra a la Contraloría Interna de los Ayuntamientos Municipales como una dependencia de carácter administrativo, que tendrá a su cargo la planeación, programación, organización, la coordinación, el control y la evaluación de las actividades propias de dichos ayuntamientos, incluyendo lo relativo a la fiscalización de sus ingresos y gasto público, así como la aplicación de sanciones por infracciones a la misma ley, al Bando Municipal y a los

reglamentos de esa esfera, en congruencia con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Por otro lado, en su artículo 168 define a los servidores públicos municipales, diciendo que son los integrantes del ayuntamiento, los titulares de las diferentes dependencias de la administración pública municipal y todos aquellos que desempeñen un empleo cargo o comisión en el mismo. Dichos servidores serán responsables por los delitos y faltas administrativas que cometan durante su encargo.

También menciona en su artículo 169, que en delitos del orden común, los servidores públicos municipales no gozan de fuero ni inmunidad, pudiendo en consecuencia proceder en su contra la autoridad competente.

Es importante precisar, que dichas atribuciones conferidas en la ley de referencia a los órganos de control interno se derivan de lo dispuesto en los artículos 3º fracciones IV y VI, 47 y 53 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, disposiciones de las cuales se desprende las atribuciones de los órganos de control municipal, las cuales sólo serán validas previo un acuerdo delegatorio de facultades emitido por el superior jerárquico que en este caso lo son los Presidentes Municipales.

### 3.5.- CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

Por ultimo, cabe hacer mención del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México que es el ordenamiento jurídico que a falta de legislación aplicable a la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos se utiliza de forma supletoria a la misma, ya que en el se estipulan las formalidades procedimentales, notificaciones, plazos, la forma en que se desahogaran las pruebas y los tipos de procedimientos administrativos.

Si bien es cierto, que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, es de aplicación supletoria a la materia de responsabilidades de los servidores públicos, también lo es que dicho Código llega a subsanar todo el procedimiento antes referido, ya que en el se encuentra consagrada la garantía de audiencia que tiene todo servidor público a efecto de que se le haga saber sus garantías constitucionales, garantía que al ser notificada da inicio al procediendo administrativo disciplinario.

Asimismo, recoge en su artículo 3º los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe, por los que se regirá el procedimiento y proceso administrativo, es importante señalar que en el procedimiento administrativo disciplinario se acepta la supletoriedad del Código de Procedimientos Administrativos y en el juicio contencioso administrativo es supletorio el Código de Procedimientos Civiles al igual que en el juicio político.

De igual forma, dicho ordenamiento en su artículo 114 menciona la facultad que tiene la autoridad para abrir un periodo e información previa si así lo considera pertinente con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto antes de iniciar el procedimiento administrativo disciplinario. De ahí la importancia de hacer mención de ese ordenamiento legal dentro del presente trabajo de investigación.

## **CAPÍTULO 4.**

### **EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO ANTE EL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO.**

#### **4.1.- PERIODO DE INFORMACIÓN PREVIA. (Etapa de Investigación)**

Aunque esta etapa no forma parte propiamente del procedimiento administrativo disciplinario, en virtud de que no esta prevista en el artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, es de suma importancia, pues es en ella donde se recaba la información suficiente para determinar si es procedente dar inicio al mismo.

Esta etapa del procedimiento puede iniciarse de oficio o a petición de parte, mediante quejas o denuncias de los particulares, de autoridades o incluso de otro servidor público, el órgano de control interno municipal establecerá las condiciones, para que cualquier interesado pueda presentar su queja o denuncia por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos municipales.

El periodo de información previa encuentra su fundamento legal en el artículo 114 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en donde se faculta a la autoridad para llevar a cabo un periodo de información previa , con el fin de allegarse de elementos que permitan determinar la iniciación o no del procedimiento disciplinario.

En esta etapa el órgano de control interno puede también determinar al servidor público la suspensión temporal de su empleo si así lo estima conveniente para la continuación de las investigaciones, suspensión que no prejuzga sobre la responsabilidad imputada.

Es importante mencionar, que aunque la etapa de investigación no forme parte del procedimiento administrativo disciplinario, en la misma deben observarse los requisitos de legalidad de todo acto administrativo, esto es, que las actuaciones que la integran sean emitidas por la autoridad competente y en estricto apego a la ley aplicable, pues de lo contrario se puede viciar de ilegal,

desde su origen el procedimiento administrativo disciplinario, ocasionando con ello la impunidad de las conductas ilícitas cometidas por algunos servidores públicos.

#### 4.2.- CITATORIO A GARANTÍA DE AUDIENCIA.

Como lo señala el artículo 59 fracción I de la Ley de Responsabilidades de los Servidores públicos del Estado y Municipios, el procedimiento que deberán seguir las autoridades competentes para imponer sanciones administrativas enunciadas en la propia Ley, inicia con la notificación del citatorio al presunto responsable a una audiencia, mejor conocido como citatorio a garantía de audiencia.

Este citatorio debe reunir, de conformidad con el artículo antes referido, así como lo establecido en el artículo 129 del Código de Procedimientos Administrativos, los siguientes requisitos:

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

El citatorio deberá notificarse de manera personal al presunto responsable y deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles entre la fecha de la citación y de la audiencia.

El citatorio que da inicio al procedimiento es un acto administrativo sumamente importante, pues si bien con el se otorga al presunto responsable la garantía de audiencia, de él depende en gran parte el buen fin del

procedimiento administrativo disciplinario, es decir, el sancionar las conductas ilícitas de los servidores públicos.

La razón por la cual se establece la obligación a cargo de las autoridades de dar a conocer al presunto responsable lo que se le imputa previo a la audiencia, es precisamente para que esté en posibilidad de alegar lo que a su derecho convenga, es decir, plantear su defensa adecuadamente. Esta situación lleva implícita, desde luego, la necesidad de que se especifique con la mayor claridad las conductas que se le imputan, como se detectaron, cuándo ocurrieron y bajo que circunstancias, pues de otra forma, el servidor público prácticamente tendría que adivinar estos elementos, limitando con ello su legítimo derecho de defensa.

Cabe hacer mención, que el citatorio debe ser lo más preciso posible, tomando en consideración que el procedimiento administrativo disciplinario puede calificarse como sumario, por lo que no existe oportunidad posterior para dar a conocer al servidor público los hechos que se le imputan, para que éste en la audiencia pueda defenderse adecuadamente.

#### 4.3.- AUDIENCIA DE LEY.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores públicos, es omisa en regular de manera específica la audiencia en el procedimiento administrativo disciplinario, sin embargo se desprenden ciertos elementos de la interpretación de la fracción primera del artículo 59 de la Ley referida, como lo es el inicio de la audiencia de ley, su derecho a ofrecer pruebas, así como el de alegar en la misma, de igual forma hace mención del término que tiene la autoridad para resolver sobre la inexistencia de responsabilidad o imponer la sanción correspondiente, sin embargo no hace ninguna precisión al respecto sólo limitándose a mencionar dichas etapas.

No obstante lo anterior, al tratarse de una cuestión relativa al procedimiento no prevista en la Ley, deberá aplicarse supletoriamente al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, de

conformidad con el artículo 91 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

De esta manera, la audiencia en el procedimiento administrativo disciplinario deberá cumplir con las formalidades previstas para los actos procesales en general, establecidos por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el cual es preciso en señalar la forma en como se desarrollará la audiencia de Ley.

De igual forma, menciona los derechos que tiene el presunto responsable y da continuidad al procedimiento, al mencionar la etapa de admisión y desahogo de pruebas, así como la formulación de los alegatos, mencionando que las circunstancias anteriores deberán constar en acta administrativa que se levante para tal efecto.

#### 4.4.- ETAPA DE OFRECIMIENTO DE PRUEBAS.

Como ya se mencionó, anteriormente la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, no precisa lo concerniente a las pruebas que pueden ser ofrecidas para su admisión, desahogo y valoración en el procedimiento administrativo disciplinario.

En ese sentido, recurriendo al ordenamiento adjetivo aplicable de manera supletoria, tenemos que en la audiencia de ley del procedimiento administrativo disciplinario serán admisibles todo tipo de pruebas excepto la confesional de las autoridades administrativas mediante absolucón de posiciones, las que no tengan relación inmediata con el asunto y las que resulten inútiles para la decisión del caso, lo cual se encuentra establecido en el numeral 32 del la Ley supletoria aplicable a la materia.

En el Procedimiento Administrativo Disciplinario, se reconoce como medios de prueba, de conformidad con el artículo 38 de la Ley supletoria, los siguientes:

I. Confesional;

- II. Documentos públicos y privados;
- III. Testimonial;
- IV. Inspección;
- V. Pericial;
- VI. Presuncional;
- VII. Instrumental; y
- VIII. Fotografías y demás elementos aportados por la ciencia.

De lo anterior y haciendo una interpretación conjunta de los artículos en mención, podemos concluir que en el procedimiento administrativo disciplinario serán admisibles las pruebas enlistadas con anterioridad, siempre que tengan relación con los hechos que se investigan.

#### 4.5.- ETAPA DE ALEGATOS.

El artículo 59 de de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios menciona en su fracción I que el presunto responsable tiene derecho a desahogar sus alegatos dentro de la audiencia de ley, de igual forma el artículo 129 en su fracción II inciso c), menciona que el compareciente, refiriéndose al servidor público presunto responsable, tendrá derecho a formular sus alegatos que considere pertinentes.

Es importante mencionar, que el término de alegatos no se encuentra definido en la Ley de la materia, ni en la Ley de aplicación supletoria a la misma, ya que si bien es cierto se menciona su existencia no se precisa en que consisten, lo que muchas veces genera en el servidor público involucrado una confusión.

Los alegatos dentro del procedimiento administrativo disciplinario son un medio a través del cual el servidor público involucrado puede manifestar lo que a su derecho convenga en relación a los puntos controvertidos, es decir, son razonamientos con los cuales se pretende convencer a la autoridad sobre la inocencia de los hechos imputados.

Los argumentos expresados como alegatos introducen cuestiones íntimamente relacionadas con los razonamientos hechos valer en las etapas previas y pueden hacer notar a la autoridad algunos hechos o consideraciones de derecho, mismos que pueden influir en el ánimo de la misma al momento de dictar la resolución correspondiente.

#### 4.6.- RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL PROCEDIMIENTO.

Es precisamente con la resolución que pone fin al procedimiento que se cumple con el objetivo del mismo. Todos los actos de investigación sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos realizados por la autoridad para preservar una prestación óptima del servicio público, concluyendo con su determinación.

Esta determinación debe estar apoyada tanto en las pruebas aportadas tendientes a acreditar la responsabilidad como en aquellas ofrecidas por el servidor público en su defensa, valorándolas e su conjunto con objetividad para concluir sobre la inexistencia de responsabilidad o la imposición de la sanción administrativa correspondiente, determinando con exactitud si se cumplió con lo deberes y obligaciones inherentes al cargo del servidor público sujeto a procedimiento.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios en su artículo 59 fracción II, simplemente señala que al concluir la audiencia o dentro de los treinta días hábiles siguientes, se resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o se impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes, notificándose la resolución dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Al respecto, debe mencionarse que el plazo otorgado a la autoridad para emitir la resolución, implica la obligación de la misma para resolver el procedimiento administrativo disciplinario dentro del mismo, toda vez que dicho precepto compromete a la autoridad a cumplirla. En ese sentido, si la autoridad

no emite la resolución correspondiente dentro del plazo otorgado, la misma no pierde la facultad sancionadora, en todo caso estaríamos en el supuesto de responsabilidad administrativa por parte de la autoridad encargada de emitir dicha resolución.

Lo anterior, en virtud de que el artículo 16 de la supletoria menciona que en el procedimiento y proceso administrativo no se producirá la caducidad por inactividad de particulares, autoridades administrativas o Tribunal, sea por falta de promociones o de actuaciones en un determinado tiempo.

Es dable hacer mención, que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México de aplicación supletoria a la materia, no hace mención del término para emitir una resolución, sin embargo especifica en su artículo 132 fracción III, que el procedimiento terminara por resolución expresa del mismo, siendo esto todo lo que menciona en relación a la resolución.

Por último, la autoridad al emitir una resolución que imponga una sanción al servidor público por el incumplimiento de sus obligaciones, de conformidad con el artículo 63 y 68 primer párrafo de la Ley Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, deberá inscribirse en un registro que lleva la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, particularmente la inhabilitación.

#### 4.6.1.- INDIVIDUALIZACIÓN DE LA CONDUCTA E IMPOSICIÓN DE SANCIONES.

La autoridad al momento de emitir la resolución que pone fin al procedimiento administrativo disciplinario y resolver sobre la responsabilidad administrativa del servidor público, debe realizar un estudio minucioso de todas las actuaciones que integran el expediente, así como valorar todas las pruebas aportadas, tomando en cuenta para imponer las sanciones administrativas que correspondan diversos elementos para individualizar la sanción al caso concreto.

Tales elementos de valoración se encuentran previstos en el artículo 137 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México siendo los siguientes:

- I. La gravedad de la infracción en que se incurra;
- II. Los antecedentes del infractor;
- III. Las condiciones socio-económicas del infractor;
- IV. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, en su caso; y
- V. El monto del beneficio, daño o perjuicio económico, derivado del incumplimiento de obligaciones, si lo hubiere.

Estos elementos forman parte de la motivación de las sanciones administrativas impuestas, toda vez que son aspectos que ayudan a la autoridad a apreciar en su conjunto el grado de responsabilidad del infractor, lo que permite una calificación y evaluación para la imposición de la sanción.

Al valorar todos los elementos la autoridad se encuentra frente a una facultad discrecional de valorar la gravedad de la infracción, ya que el artículo 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios no establece el tipo de sanción que deberá aplicarse como medida disciplinaria al caso concreto, luego entonces, es por ello que en ejercicio de la facultad discrecional que ha quedado precisada, la autoridad determina si la falta en que incurrió el servidor público es considerada como grave, tomando como elementos de valoración los previstos en el artículo 137 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Cabe señalar, que esta facultad da la pauta para que la autoridad administrativa en este caso el órgano de control interno municipal, que es tema del presente trabajo, en pleno uso de sus facultades conferidas por la Ley, imponga sanciones a su arbitrio, ya que las mismas no se encuentran cuantificadas dentro de los ordenamientos legales, haciéndose evidente en muchas ocasiones la falta de equidad y proporcionalidad en la impartición de la justicia.

Es menester resaltar, que dentro de las facultades discrecionales de los órganos de control interno municipales, así como de las autoridades administrativas se encuentra la facultad consagrada en el artículo 58 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, de abstenerse de sancionar al servidor público infractor, por una sola vez cuando lo estimen pertinente. Lo cual da lugar a una serie de irregularidades, ya que si bien es cierto el artículo en cuestión menciona los requisitos que se deben cubrir para que pueda ser aplicado, también lo es que la autoridad puede ejercer su facultad de aplicarlo o no aunque se hallan cubierto dichos requisitos.

#### 4.7.- PROPUESTA DE ELIMINAR LA FACULTAD DISCRECIONAL DE ABSTENERSE DE SANCIONAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE INCURRAN EN FALTAS ADMINISTRATIVAS, POR PARTE DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

En virtud de lo anterior, consideramos que la facultad discrecional que tienen las autoridades administrativas en concreto el órgano de control interno municipal, tanto de valorar la gravedad de la infracción, como la de abstenerse de sancionar a los servidores públicos que incurran en una responsabilidad administrativa, y que el estime pertinente, es completamente excesiva, ya que no puede quedar al arbitrio de la misma el abstenerse de sancionar.

Por lo que para evitar estas practicas arbitrarias del órgano de control interno, convendría que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, describiera de forma especifica la conducta sancionable y su consecuencia jurídica, en relación a la gravedad de la falta, es decir, que a determinada conducta se le aplicara una sanción especifica, para que exista consistencia, coherencia y solidez en la imposición de las sanciones, eliminando la facultad discrecional de los órganos de control interno para abstenerse de sancionar a quienes ellos estimen pertinente, ya que al eliminar esta facultad se estará ante la correcta aplicación de la Ley, la cual fue creada para aplicarse por igual a todos los gobernados que se encuentren en calidad

de servidores públicos y no al capricho de la autoridad, como en la práctica viene aconteciendo.

Al eliminar la facultad conferida por el artículo 58 de la Ley de la materia se limitaría la facultad de arbitrio del órgano de control interno al imponer sanciones la cual cabe destacar que es muy amplia, ya que al abstenerse de sancionar se rompe con la finalidad para la cual fue creada la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que es el sancionar a todos los servidores públicos que hayan incurrido en una falta a las obligaciones que tienen conferidas por la propia Ley, rompiendo con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia que deben normar su actuar como servidores públicos al servicio de la colectividad o bien común.

## CONCLUSIONES.

**PRIMERA.-** De la realización del presente trabajo se concluye que dentro de los conceptos se aprecia la diferencia de los términos servicio público y servidor público, llegándose a determinar que el primero es todo aquello que enmarca lo relativo a la administración del Estado por parte de sus órganos y el segundo es la persona física a la cual se le ha encomendado la realización de los fines del Estado para el bien de la colectividad.

**SEGUNDA.-** Se determina que la Ley de Servidores Públicos del Estado y Municipios fue creada para vigilar que el servicio público se realice de una forma correcta por parte de los servidores públicos a quienes se les encomendó el cuidado de los recursos materiales del Estado, así como el buen desempeño de los órganos que fueron creados con ese fin y la conducta que deben de observar aquellas personas que fueron contratadas o designadas para ello.

**TERCERA.-** Los órganos de control interno municipales son instituciones de buena fe, en los cuales no debe recaer una responsabilidad tan grande como lo es la facultad discrecional de abstenerse de sancionar a servidores públicos que hayan infringido lo dispuesto por las leyes de la materia, ya que al hacerlo pierden precisamente la buena fe con la que fueron creados.

**CUARTA.-** El órgano de control interno municipal no debe tener facultades para abstenerse de sancionar a los servidores públicos que estime pertinentes, ya que se contrapone con la finalidad para la que fue creada la Ley de Servidores Públicos del Estado y Municipios que es el sancionar a todos aquellos que la hayan infringido.

**QUINTA.-** Al eliminar la facultad discrecional que tiene el órgano de control interno municipal para abstenerse sancionar a los servidores públicos municipales, se evitaría el caer en los mismos vicios que tanto han dañado a las instituciones encargadas de impartir justicia en nuestro país y se estará ante la correcta aplicación de la Ley, la cual fue creada para aplicarse por igual

a todos los gobernados que se encuentren en calidad de servidores públicos y no al capricho de la autoridad.

**SEXTA.-** Los servidores públicos deben siempre regirse bajo los principios de honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, ya que estos principios son base fundamental para el buen desempeño de sus funciones al servicio de la colectividad o bien común.

**SÉPTIMA.-** Una autoridad debe de abstenerse de sancionar sólo cuando otra autoridad de jerarquía superior así se lo ordene, ya que mediante una orden de este tipo se estaría convalidando su actuar con estricto apego a derecho prevaleciendo siempre las garantías de legalidad y seguridad jurídica que todo gobernado tiene.

**OCTAVA.-** El sancionar a algún servidor público mediante un procedimiento administrativo disciplinario es una consecuencia directa de haber realizado una conducta que es contraria a derecho, por lo que todos aquellos que se encuentren en este supuesto deben de ser sancionados sin hacer distinciones de ninguna especie al momento de aplicarles una sanción.

## FUENTES CONSULTADAS

### LIBROS

ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, 2ª. edición, Porrúa, México, 1998.

ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto, Las responsabilidades de los Servidores Públicos, 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1992.

ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto, Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa, Tomo II, México, 2000.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Diccionario de Derecho, Constitucional, Garantías y Amparo, 6ª. edición, Porrúa, México, 2000.

CALZADA PADRÓN, Feliciano, Derecho Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, Harla, México, 1998.

DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, 17ª. edición, Porrúa, México, 1991.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 31ª. edición, Porrúa, México, 1992.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1998.

SOBRANES FERNÁNDEZ, José Luis, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa-UNAM, Tomo VI, p. 254. México, 2002.

### LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 2007.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. México, 2007.

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. México, 2007.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. México, 2007.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México. México, 2007.

**OTRAS FUENTES**

DESARROLLO JURÍDICO PROFESIONAL, Diccionario Jurídico, 1ª. edición, Disco compacto, Desarrollo Jurídico Profesional, México, 2000.