

40721  
175

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"CAMPUS ARAGÓN"**

**"LA ILEGALIDAD DE LAS SANCIONES  
APLICADAS POR LOS ÓRGANOS DE CONTROL  
INTERNO DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO  
DE MÉXICO"**

**T E S I S**

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

**P R E S E N T A**

**MARÍA EUFROSINA GARDUÑO PÉREZ**

**SN. JUAN DE ARAGÓN**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**2003**



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 ESTE TRABAJO**

A dios, por su infinita misericordia

A mi padre: In memoria

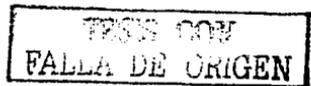
A mi madre: En forma especial  
que con su apoyo y consejo  
hizo posible mi realización.

A mi hijo, fuente de motivación  
e inmenso amor.

A mis hermanos de quienes  
siempre he recibido afecto y apoyo,  
en especial a BEATRIZ

A mis demás familiares y amigos.

Al Arq. Jorge Luis, por su apoyo  
Desinteresado.



A mi querida:  
Universidad Nacional Autónoma de  
México, por haberme brindado la -  
oportunidad de mi formación profesional

A mi director de tesis:  
Lic. ANGELINA HERNANDEZ CRUZ,  
por su valiosa participación en la -  
realización de este proyecto, sin la  
cual estoy segura no hubiera - -  
podido lograrlo.

Al H. Jurado, quienes sacrificando su  
Valioso tiempo estuvieron presentes

2

|                              |
|------------------------------|
| TESIS CON<br>FALLA DE ORIGEN |
|------------------------------|

**"LA ILEGALIDAD DE LAS SANCIONES APLICADAS POR LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE MÉXICO"**

**INTRODUCCIÓN**

**CAPITULO I**

**ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MUNICIPIO**

|      |                                |    |
|------|--------------------------------|----|
| 1.1. | El Ayuntamiento, Concepto..... | 4  |
| 1.2. | El Presidente Municipal.....   | 11 |
| 1.3. | El síndico.....                | 21 |
| 1.4. | Los regidores.....             | 25 |

**CAPÍTULO II**

**ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO**

|      |   |    |
|------|---|----|
| 2.1. | Concepto.....                                     | 32 |
| 2.2. | Facultades de los órganos de control interno..... | 43 |

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **CAPITULO III**

## **MARCO JURÍDICO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

|      |   |    |
|------|---|----|
| 3.1. | Concepto de servidor público.....   | 50 |
| 3.2. | Derechos y obligaciones de los servidores públicos.....                                       | 56 |
| 3.3. | Sujetos de responsabilidad .....  | 64 |
| 3.4. | Tipos de responsabilidad.....   | 68 |
| 3.5. | Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de México y<br>Municipios..... | 79 |

### **CAPITULO IV**

## **EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SEGUIDO ANTE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE MÉXICO**

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 4.1. | Concepto de proceso administrativo.....       | 90  |
| 4.2. | Concepto de Procedimiento Administrativo..... | 93  |
| 4.3. | Partes del procedimiento.....                 | 100 |
| 4.4. | Acto Administrativo.....                      | 102 |
| 4.5. | Garantía de Audiencia y Legalidad.....        | 109 |
| 4.6. | Las resoluciones administrativas.....         | 115 |

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

|  |            |
|--|------------|
| 4.7. Sanciones Administrativas.....  | 117        |
| 4.8. La Ilegalidad de las sanciones administrativas aplicadas por los órganos de control interno de los ayuntamientos del Estado de México.....          | 128        |
| 4.9. La inexistencia de precepto normativo que regule la facultad de los órganos de control interno para la aplicación de sanciones administrativas..... | 132        |
| <b>CONCLUSIONES.....</b>   | <b>141</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>   | <b>146</b> |

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

F

## INTRODUCCIÓN

La elaboración, preparación, redacción e investigación de una tesis profesional, es siempre una labor difícil pero a la vez ilustrativa por que nos conduce en el amplio e inagotable mundo del saber del derecho, es por ello que nuestro tema lo denominamos "LA ILEGALIDAD DE LAS SANCIONES APLICADAS POR LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE MÉXICO." En razón de que tales órganos carecen de facultades o autorización para imponer sanciones haciendo caso omiso de las garantías de audiencia y legalidad consagradas en la Constitución.

Lo anterior lo fundamentamos en razón de lo establecido en el artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, donde se faculta a los órganos de control interno a operar un sistema de quejas y denuncias, pero tal artículo no hace mención especial a través de la cual faculta a que estos, para que apliquen sanciones; sin embargo, el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, señala que los Órganos de Control Interno, que sean nombrados por los Ayuntamientos, pueden imponer válidamente sanciones administrativas, debiendo previamente instaurar un Procedimiento Administrativo, de lo cual desde nuestro punto de vista es ilegal en virtud de que debe existir previamente un precepto o norma a través del cual se faculte a una autoridad a ejecutar tal o cual acción, y en caso contrario no

5

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

producirán efecto legal alguno los actos emitidos por el Órgano de Control Interno, amén de que nuestra Carta Magna es clara y precisa al señalar que ninguna persona será juzgada ni molestada en sus bienes o posesiones sino mediante juicio seguido ante Tribunales previamente establecidos y el Órgano de Control Interno de los Ayuntamientos no tiene ni reúne el carácter de Tribunal, pues se trata de una autoridad Administrativa que depende directamente del Ejecutivo Municipal y por lo tanto carece de facultades ejecutorias siendo de explorado derecho que la imposición de sanciones sólo le compete al poder judicial.

En todo caso el Presidente Municipal en su carácter de Superior Jerárquico de la Administración Pública Municipal, así señalado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios está facultado y tiene derecho de demandar ante el Tribunal correspondiente, al Servidor Público de acuerdo a los tipos y códigos de conducta que con ello implique una causal de responsabilidad que deba ser sancionada por la autoridad debidamente facultada para ello.

Luego entonces carece de todo principio de legalidad el Procedimiento Administrativo seguido ante los Órganos de Control Interno y como consecuencia las sanciones que los mismos impongan, por carecer de facultades para la aplicación de sanciones.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El método de investigación que utilizaremos en el desarrollo de éste trabajo será del inductivo al deductivo, apoyándonos en material bibliográfico especializado de la materia así como fuentes hemerográficas y jurisprudenciales acòrdes con nuestro tema.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1

## **CAPÍTULO I**

### **ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MUNICIPIO**

El Gobierno Municipal en México, como lo dicta el artículo 115 constitucional, reside en una administración autónoma; esta autonomía básicamente considerada con relación a los Estados y a la Federación.

Dentro de la administración autónoma pueden surgir diversas variantes en el gobierno municipal, pueden ser:

**Unipersonal**

**Colegiado, o a través de otras formas  
Que se adecuen al principio de  
autonomía.**

Las características del municipio de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 de la Constitución Federal Mexicana, son las siguientes:

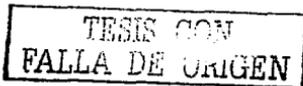
- A) "El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.
- B) El Municipio está previsto, y su personalidad jurídica le es conferida en la propia Constitución y en las constituciones locales y también ésta señala las bases de su régimen, además reconoce que es sujeto activo del crédito

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

fiscal municipal, en el artículo 31, fracción IV, del Código Político (lo que en nuestra opinión, apoya el criterio de que el Municipio no es un organismo descentralizado dependiente del Ejecutivo, aparte de los otros razonamientos ya expuestos anteriormente.)

- C) Tiene patrimonio.
- D) El Municipio está administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el gobernador del Estado. Impera también el principio de no reelección inmediata.
- E) Los Municipios administran libremente su hacienda formada con las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades (Art. 115, fracc. II, de la Constitución Política.)<sup>1</sup>

Como característica del Municipio se señala su autonomía, tanto respecto de la administración federal, como de la administración local; y tiene trascendencia política y jurídica, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del Ayuntamiento; no deben existir órganos intermedios entre el Municipio y la administración Central Federal, ni con el gobierno del Estado, considerada como entidad federativa.



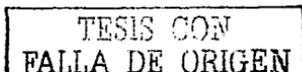
<sup>1</sup> ACCSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Acto Administrativo*. 2021ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000. p. 381.

Sobre el significado de la autonomía municipal, tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que "en un país de régimen federal, como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea, las entidades federativas y el municipio, y consideran, en consecuencia, que los municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región; sin embargo, consideramos que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución, en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía."<sup>2</sup>

La autonomía del Municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la Constitución y las leyes locales.

Anteriormente los ingresos que correspondían a los Municipios no estaban precisados en la Constitución General, dejándose a las Legislaturas de los Estados el determinar cuáles eran esos ingresos. Afortunadamente, las recientes reformas al Artículo 115 constitucional de 3 de febrero de 1983 que recogen inquietudes académicas y políticas muy antiguas, constituyen un verdadero avance, puesto que por virtud de ellas se establece claramente en la fracc. IV cuáles son los bienes, contribuciones y otros ingresos que constituyen la hacienda municipal.

<sup>2</sup> FRAGA. Gabino. Derecho Administrativo. 21ª edición. Edit. Porrúa, México, 1998. p. 220.



Estas reformas, a nuestro juicio, tienden a garantizar la autonomía financiera del Municipio, que es indispensable para el desarrollo nacional.

Después de esta breve referencia del municipio consideramos oportuno explicar lo relacionado a la estructura orgánica del Municipio, definiendo a su Ayuntamiento de la siguiente manera.

### **1.1.- Concepto de Ayuntamiento.**

La palabra Ayuntamiento proviene del latín "AD IUNTUM SUPINO DE ADIUNGERE, juntar, unión de dos o mas individuos para formar un grupo."<sup>3</sup>

De lo anterior podemos decir que los ayuntamientos son órganos del Gobierno Municipal de elección popular directa a través de los cuales el pueblo ejerce su voluntad política y realiza sus gestiones en beneficio de la comunidad.

Teniendo en cuenta la diversidad de criterios con la que se desarrolla la materia municipal, y la cantidad de autores así como puntos de vista existen alrededor del mismo tema, es difícil unificar y tener un criterio complaciente por lo que citaremos el concepto que según nuestra postura se acerca más al concepto de Ayuntamiento.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>3</sup> MATEOS M. Agustín. *Etimologías Grecolatinas del Español*. 7ª edición, Edit. Esfinge, México, 2000. p. 27.

**"El Ayuntamiento es el órgano colegiado del Gobierno Municipal, electo a través del sufragio efectivo, mediante el cual se deposita la voluntad política del Municipio para realizar gestiones en beneficio del mismo."**<sup>4</sup>

En materia Hacendaría la fracción IV del artículo 115 Constitucional establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

- a) Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, en este rubro pueden cobrar las rentas de sus inmuebles, derecho de piso a los vendedores establecidos, así como cuotas a los vendedores ambulantes, y por la prestación de servicios especiales.
- b) Las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y especialmente las que tengan como objeto la propiedad inmobiliaria, por su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. El hecho de vender propiedades del Municipio debe ser aprobado por las legislaturas de los Estados.
- c) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados, además fijarán el porcentaje

---

<sup>4</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. El Municipio. 4ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000. p. 251.

correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

- d) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, en este rubro tiene atribuciones para celebrar convenios con los Estados, para que éste alguna de las funciones relacionadas con la administración de contribuciones a favor del Municipio (inversiones públicas-productivas).
- e) Promover el desarrollo cultural social y económico de los habitantes del Municipio.

En materia de desarrollo urbano. Basándose en la fracción V del artículo 115 Constitucional, se establece:

- a) "Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano Municipal. Estos son los instrumentos donde se define la utilización del territorio del Municipio, en donde se establecen los mecanismos técnicos, jurídicos y administrativos para resolver las necesidades urbanas de la localidad, donde se prevenga su futuro crecimiento ordenado y se puedan lograr cada vez mejores condiciones de vida para sus pobladores.
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- c) Controlar y vigilar la utilización del suelo dentro de su territorio.

- d) Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas cuidando también la tala inmoderada de árboles en parques, jardines y predios Municipales.
- e) Otorgar licencias y permisos para construcciones, así como contratar y concesionar obras y servicios públicos Municipales.
- f) Intervenir en la Regulación de la tenencia de la tierra, permitiéndole así al Municipio regular el crecimiento ordenado de los centros de población y evitar la anarquía y la injusticia urbana.
- g) Intervenir en la formación de zonas conurbadas.

En materia de Servicios Públicos, la fracción III del artículo 115 Constitucional le confiere a los Municipios con el concurso de los Estados cuando fuere necesario y lo determinen las Leyes, tener a su cargo los servicios públicos como son: <sup>65</sup>

- a) En agua potable y alcantarillado las atribuciones que corresponden son las siguientes.
  - a.1) Controlar la calidad del agua, su distribución y fijar las cuotas para su consumo. En este rubro deberá coordinarse con el Gobierno del Estado y con las autoridades respectivas (Paraestatales) a efecto de proporcionar un servicio confiable y eficiente también deberá hacer conciencia en el uso razonado del vital líquido así como de su cobro.

---

<sup>65</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 6ª edición, Edit. Porrúa, México, 1999, p. 316.

**a.2) Planear, construir y conservar el buen funcionamiento de la red de agua potable dando el mantenimiento adecuado a las instalaciones a efecto de evitar fugas y desperfectos en la distribución.**

**a.3.) Construir y mantener el sistema de drenaje y alcantarillado; el Municipio en coordinación con las autoridades respectivas planeará y ejecutará la construcción del sistema de drenaje y alcantarillado para reunir los desechos líquidos sanitarios, industriales y aguas de lluvia que serán conducidas del canal de desagüe a la planta de tratamiento.**

**b) Alumbrado público, tal y como se dan las necesidades de los pueblos.**

**b.1) Vigilar la conservación y el uso adecuado de este servicio.**

**b.2) Cobrar y administrar los derechos de este servicio de alumbrado público.**

**b.3) Dotar de este servicio a las comunidades que lo soliciten como lo establece el artículo 8º Constitucional.**

**c) Limpia, en donde se establece que el Municipio debe:**

**c.1) Organizar los recursos humanos y materiales para mantener limpio el Municipio.**

**c.2) Planear la reutilización y comercialización de la basura.**

c.3) Reglamentar el funcionamiento del servicio de limpia.

c.4) Establecer áreas de relleno sanitario en lugares que no perjudiquen la salud de la población.

d) Mercados y centros de abasto, siendo las atribuciones del Ayuntamiento:

d.1) Construir y mantener en buen estado material y sanitario las instalaciones del mercado o centrales de abasto, en este rubro es responsabilidad del Ayuntamiento el buen funcionamiento de estos lugares ya que con ello es posible cobrar los derechos por concepto de alquiler de locales y pisos comerciales.

d.2) Deberán también fomentar la creación de cooperativas de producción, distribución y consumo.

e) Panteones

e.1) Terrenos suficientes destinados a panteones públicos

e.2) Otorgará permisos para inhumación, exhumación y cremación.

f) Rastro

f.1) Construir lugares adecuados para la matanza y comercialización de los productos avícolas y ganaderos haciendo cumplir las disposiciones en materia de sanidad.

f.2) Cobrar derechos de corral y almacenamiento de carne.

**f.3) Construir lugares adecuados para la valoración sanitaria de las aves y ganado que se sacrifiquen.**

**g) Calles, Parques y Jardines.**

**g.1) Planear, construir, conservar calles y banquetas.**

**g.2) Planear la distribución, ubicación y ampliación de las áreas verdes y recreativas.**

**h) Seguridad Pública y Tránsito.**

**h.1) Proteger a los habitantes del Municipio en los bienes públicos y particulares.**

**h.2) Asegurar el respeto a las garantías individuales y a los intereses de la sociedad.**

**h.3) Intervenir en casos de desastre.**

**h.4) Cumplir y hacer cumplir los reglamentos de Policía y Tránsito.**

**i) En materia de Educación**

**i.1) Impulsar la educación en los términos de las disposiciones legales aplicables.**

**i.2) Vigilar que los niños en edad escolar concurren puntualmente a las Escuelas primarias.**

- i.3) Promover la asistencia de los analfabetos a los centros de alfabetización y de enseñanza para adultos.
- i.4) Promover la construcción y reparación de los edificios escolares.
- i.5) Crear centros para la capacitación de la mujer a fin de proporcionar su incorporación plena a las actividades productivas; y,
- i.6) Informar al Ejecutivo del Estado a las Autoridades competentes sobre las deficiencias que se observen.

### **1.2.- El Presidente municipal**

Dentro de la estructura orgánica del municipio el presidente municipal, es la persona encargada de tener el poder ejecutivo de ese municipio y del Ayuntamiento el cual debe reunir los siguientes requisitos:

- I. Ser Ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento.
- II. Tener treinta años cumplidos al día de la elección.
- III. No pertenecer al Estado eclesiástico.
- IV. No haber sido condenado por delito que merezca pena corporal; ni estar sujetos a investigación.
- V. Tener un modo honesto de vivir.
- VI. Haber cursado cuando menos la educación superior.

Dentro de las funciones que el Presidente Municipal puede desempeñar como representante político del Municipio tenemos las siguientes: <sup>6</sup>

1. "Representar al Ayuntamiento ante las diferentes instancias políticas y sociales.
2. Pasar revista al Cuerpo de Seguridad Pública y Tránsito Municipal por lo menos una vez al mes.
3. Ejercer las funciones de Presidente de la Junta Municipal de Reclutamiento, procediendo a la inscripción de los jóvenes en edad militar, organizar el sorteo correspondiente y entregar al personal, a las autoridades militares el primer domingo de enero de acuerdo a la Ley del Servicio Militar Nacional.
4. Asumir el mando de las fuerzas públicas Municipales salvo en donde resida el Ejecutivo Estatal.

Sus obligaciones como representante político son:

1. Informar al Ayuntamiento anualmente en sesión solemne de Cabildo, el estado que guarda la administración Municipal y las labores realizadas durante el periodo correspondiente.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<sup>6</sup> BURGOA ORIHUELA. Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 21ª edición, Edit. Porrúa, México, 2001. p. 603.

2. Someter al Ejecutivo Estatal a nombre del Ayuntamiento la aprobación del plan Municipal de desarrollo y de las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.
3. Presentarse al cabildo entrante con una copia de la Legislatura al termino de la gestión del Ayuntamiento saliente, un documento que contenga sus observaciones, sugerencias y recomendaciones en relación a la administración y gobierno Municipal.
4. Comunicar a los poderes del Estado la legal instalación del Ayuntamiento.

Como presidente o líder del Cabildo tiene las siguientes funciones.

1. Convocar al Ayuntamiento a sesiones teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones y voto de calidad, solamente en caso de empate.

Sus obligaciones como líder del Cabildo son:

1. Presidir y dirigir las sesiones del Ayuntamiento.
2. Publicar y divulgar los bandos y reglamentos Municipales.

Como Jefe o Titular de la Administración pública tiene las siguientes funciones.

1. **Celebrar a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios.**
2. **Proponer al Ayuntamiento la designación de los Titulares de algunas Dependencias Municipales, o en su caso nombrarlos directamente.**
3. **Cuidar que los órganos administrativos funcionen de acuerdo a la Legislación vigente.**
4. **Inspeccionar las Dependencias Municipales para cerciorarse de su funcionamiento, disponiendo de lo necesario para mejorar sus tareas.**
5. **Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos para el aprovechamiento de las vías públicas.**
6. **Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos Municipales.**
7. **Vigilar la recaudación Municipal.**
8. **Vigilar la prestación de los servicios públicos.**
9. **Preservar el patrimonio Municipal.**

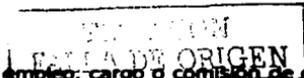
**Sus obligaciones como Jefe o Titular de la Administración Pública:**

1. **Cumplir y hacer la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos y resoluciones del Ayuntamiento.**
2. **Ejecutar las determinaciones o acuerdos del Ayuntamiento.**
3. **Ejercer las funciones de Juez del Estado Civil y delegarías en el funcionario idóneo que designe, teniendo a su cargo las oficinas del Registro Civil.**

4. Enviar mensualmente a la Legislatura, por conducto de la Contraloría Mayor de Hacienda dentro de los primeros diez días de cada mes el informe de los estados financieros relacionados con el ejercicio presupuestal.
5. Autorizar a la tesorería Municipal, las órdenes de pago en los términos del presupuesto de egresos.
6. Vigilar a los Servidores Públicos Municipales en el desempeño de sus funciones corrigiendo oportunamente sus faltas y, en su caso, hacer del conocimiento de la autoridad competente las que a su juicio pudieran ser constitutivas de delito u objeto de responsabilidad administrativa.

El principio de legalidad establece que la autoridad sólo está facultada para hacer aquello que la Ley expresamente le confiere, todo lo demás está prohibido; por ello el artículo 16 Constitucional obliga a las autoridades a motivar y fundamentar sus actos, por lo que para realizar cualquier acción deben invocar el artículo que la faculta para ello. Por lo que las responsabilidades en las que puede incurrir el Presidente Municipal son: Penal, Civil y Administrativa.

Por abandono de sus funciones sin causa justificada por un periodo de treinta días consecutivos, el título cuarto de la Constitución. El artículo 108 indica: para efecto de las responsabilidades a que alude este título se reputaran como servidores públicos a los Representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los empleados y, en



general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República durante el tiempo de su cargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos Federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de Servidores Públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Por su parte el artículo 109 Constitucional indica que: el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las Leyes de responsabilidades de los servidores públicos

y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad de conformidad con las siguientes previsiones:

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

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

- II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y
- III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que 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 automáticamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

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

Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de la conducta que se refiere el presente artículo.

El artículo 110 Constitucional previene que Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano y órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal, los Directores generales o sus

equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación Estatal Mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa la declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, en su papel de Jurado de Sentencia aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

El artículo 111 Constitucional indica: Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal el Titular del órgano de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si hay lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el

ejercicio de su cargo. Pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

### **1.3.- El Síndico**

Al igual que el regidor, el Síndico es un integrante del Ayuntamiento, por lo que sus atribuciones también son realizadas dentro del seno de éste órgano colegiado, dada ésta característica, podemos señalar como atribuciones fundamentales las relacionadas con las sesiones de cabildo y así tenemos: <sup>7</sup>

- I. "Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento, participar en la toma de decisiones de este órgano, votar los asuntos que se tratan en las sesiones, permanecer en el salón de cabildos todo el tiempo que dure la sesión.
  
- II. Participar en las comisiones de las que sea parte integrante, debiendo recabar la información relativa a los problemas, analizar los asuntos que se traten, proponer alternativas de solución, vigilar que se cumplan los reglamentos y las decisiones tomadas por el Ayuntamiento en el ámbito de comisiones que tenga a su cargo.

El síndico procurador, en forma específica tiene a su cargo la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de ésta responsabilidad, podemos destacar las siguientes atribuciones:

---

<sup>7</sup> ANGÜLO PÉREZ, Andrés. Temas Municipales. 4ª edición. Edit. Cárdenas Editor. México, 2000. p. 279.

- I. La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte.
- II. Presidir la comisión de Hacienda; en la Ley Orgánica del Estado de México se establece que cuando sean dos síndicos, uno se encargará de los ingresos y otro de los egresos. Dentro de esta comisión deben realizar las siguientes actividades:
  - a) "Revisar frecuentemente las relaciones de rezagos para que sean liquidadas.
  - b) Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal.
  - c) Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al Presupuesto respectivo.
  - d) Vigilar que las multas que impongan las Autoridades Municipales ingresen a la Tesorería, previo comprobante respectivo.
  - e) Cerciorarse de que el Tesorero Municipal haya otorgado la fianza respectiva, comprobando la existencia y la idoneidad del fiador.
  - f) Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa del Estado, las cuentas de la Tesorería Municipal.

- g) **Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la propia Tesorería.**
- h) **Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con la expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el destino de los mismos.**
- i) **Hacer que el inventario que se menciona anteriormente, esté siempre al corriente vigilando que se anoten las altas y las bajas tan luego como ocurran y cuidando que dicho inventario se verifique cada vez que lo juzgue conveniente el propio Síndico del Ayuntamiento.**
- j) **Regularizar la propiedad de los bienes del Municipio.**

**III. Practicar, a falta o por ausencia de los Agentes del Ministerio Público las primeras diligencias de Averiguación remitiéndolas al Agente del Ministerio Público correspondiente dentro de las 24 horas siguientes.**

En el Estado de Hidalgo no se le señalan a los síndicos facultades como auxiliar del Ministerio Público. <sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> ANGULO PÉREZ, Andrés. Temas Municipales. 4ª edición, Edit. Cárdenas Editor, México, 2000. p. 279.

- IV. Vigilar que los responsables de los centros de detención dependientes del Municipio respeten las garantías individuales de las personas que pongan a su disposición.**
- V. Verificar que los servidores públicos cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**
- VI. Demandar ante las autoridades competentes, la responsabilidad en que incurran en el desempeño de sus cargos los servidores públicos municipales.**

En el Estado de Querétaro, los síndicos no se eligen directamente, en la primera sesión de cabildo que celebre el Ayuntamiento designará de entre los regidores propietarios a uno o dos síndicos municipales.

La Ley Orgánica del Estado de Sinaloa, no contempla a los síndicos municipales.

La Ley Orgánica Municipal Reglamentaria del Título Quinto de la Constitución Política del Estado de Jalisco, señala que el Ayuntamiento tiene facultades para designar al síndico, el cual tiene atribuciones para representar al Ayuntamiento en todas las controversias o litigios en que este fuera parte, también le otorga facultades para auxiliar al Ministerio Público.

Las prohibiciones que contienen las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados de México, Oaxaca, y Tlaxcala, entre otros, para Presidentes Municipales, Síndicos, Regidores, Secretarios y Tesoreros, se consideran intrascendentes, puesto que el principio de legalidad establece que la autoridad sólo está facultada para hacer aquello que la ley expresamente le confiera, todo lo demás está prohibido y si se tratara de señalar las prohibiciones, se caería en una larga e infinita lista. El artículo 16 Constitucional que consagra el mencionado principio de legalidad, obliga a las autoridades a motivar y fundamentar sus actos, por lo que para realizar cualquier acción debe invocar el artículo que lo faculta para ello.

#### **1.4.- Los Regidores**

El regidor es otro de los integrantes del Ayuntamiento, por lo cual realiza sus atribuciones fundamentales en el seno de este cuerpo colegiado; ésta es la razón por la que podemos señalar que su atribución básica es la de:

- I. **Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento, participar en la toma de decisiones de éste órgano, votar los asuntos que se tratan en las sesiones, permanecer en el salón de cabildos todo el tiempo que dure la sesión.**

Otras atribuciones que podemos señalar son:

- II. Participar en las comisiones de la que sea parte integrante, debiendo recabar la información relativa a los problemas, analizar los asuntos que se traten, proponer alternativas de solución, vigilar que se cumplan los reglamentos y las decisiones tomadas por el Ayuntamiento en el ámbito de comisiones que tenga a su cargo.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, establece como atribución Designar cada tres meses a quién deberá presidir la comisión.

- III. Suplir en el orden establecido en la ley al Presidente municipal en sus faltas temporales.
- IV. Recibir, analizar y aprobar en su caso el informe anual que rinde el Presidente Municipal.
- V. Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el Presidente Municipal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- VI. Proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deben dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada.
- VII. Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el Ayuntamiento, informando periódicamente de su gestión.

Algunos municipios se integran además de la cabecera municipal, por centros de población, como el Ayuntamiento radica en la cabecera municipal, se hace necesario que existan representantes del Ayuntamiento en los otros centros de población.

“En forma genérica, a las autoridades auxiliares de los ayuntamientos en los centros de población se les denomina delegados y en virtud de que el delegado proviene del latín delegatus, persona de quien se delega una facultad o poder. Delegar proviene del latín delegare que significa cuando una persona cede a otra la competencia de que goza en virtud de su eficiencia o dignidad.”<sup>9</sup>

También se consideran como autoridades auxiliares en algunas legislaciones a los jefes de sección y manzana, sin embargo, en este apartado se analizan únicamente las características de las autoridades auxiliares responsables de un

---

<sup>9</sup> COLÍN, Mario. El Municipio Libre. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000. p. 81.

centro de población; a través del estudio de las diferentes leyes orgánicas con el objeto de destacar las analogías y peculiaridades que existen:

“Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Hidalgo, México, Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas denominan a los representantes del Ayuntamiento en los centros de población como delegados y subdelegados de acuerdo a la categoría del centro de población; Morelos agrega además la denominación de ayudantes municipales, en éstos estados la designación de los delegados la hace el Ayuntamiento.”<sup>10</sup>

En Nayarit se les denomina delegados, comisarios y jueces auxiliares de acuerdo a la categoría del centro de población.

Oaxaca señala que en la cabecera municipal funcionan delegados designados por el Presidente Municipal, en los centros de población de acuerdo a su categoría funcionarán agentes municipales o agentes de policía los que se designarán mediante elección popular.

Sinaloa los denomina síndicos y comisarios, los primeros en centros de población con categoría de sindicatura y los segundos para los centros de población con categoría de comisaría.

---

<sup>10</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. 3ª edición. Edit. Porrúa, México, 2000. p. 93.

**Sonora habla de comisarios y delegados.**

**En Yucatán se habla de comisarios municipales.**

**Chiapas y Veracruz los denominan agentes municipales, pero en el primer Estado son designados cada año por el Ayuntamiento, mientras que en Veracruz la designación es por elección popular.**

**Chihuahua, Colima y Durango hablan de juntas municipales integradas por tres miembros.**

**Puebla establece que para el gobierno de los pueblos, existen Juntas Auxiliares integradas por un presidente y cuatro miembros propietarios con sus respectivos suplentes siendo designados en plebiscito y duran tres años en su cargo.**

**Campeche establece tres categorías de centros de población para designar a los representantes del Ayuntamiento: La primera para los centros de población grandes que no sean cabecera municipal, en los cuales se designa una junta municipal que se integra por tres regidores y un síndico que se eligen simultáneamente con la planilla del Ayuntamiento; la segunda en los poblados ejidales en donde existirá un comisariado y la tercera categoría son los pequeños centros de población, que siendo agrícolas no constituyen ejido, a los cuales el Ayuntamiento designará un delegado.**

**En Coahuila son tres miembros designados por el Ayuntamiento y se les denomina comisarios o delegados.**

**Guerrero también les denomina comisarios o delegados, pero los tres miembros son electos popularmente y además no funcionan en forma colegiada sino en forma unipersonal sucediéndose en la gestión cada año.**

**Tlaxcala establece los agentes municipales o regidores de pueblo, son electos popularmente uno por cada centro de población, con sus respectivos suplentes y tiene como función además de representar a su pueblo en el Ayuntamiento en su pueblo, el de representar a su pueblo en el Ayuntamiento, ya que se integra al cabildo con las mismas facultades que los demás regidores. La calificación de la elección del regidor de pueblo, la hace la Legislatura.**

**Del análisis de las diferentes leyes orgánicas, podemos sistematizar y señalar en forma general las siguientes atribuciones de las autoridades auxiliares:**

- 1. De representación: Representan a la autoridad municipal en la población donde actúan; en el caso de Tlaxcala representan también a la población del lugar en que trabajan en el cabildo ya que funcionan como regidores de pueblo. La Ley Orgánica Municipal de Guerrero establece que son órganos de desconcentración administrativa, es el medio que tiene el Presidente**

Municipal para hacer cumplir los acuerdos en las localidades y de conocer lo que sucede en ellas.

2. De vigilancia: Para mantener el orden, la tranquilidad, la paz; se encargan de cumplir y hacer cumplir las disposiciones municipales y las leyes tanto Federales como Estatales aplicables.
3. De gestión: Es el conducto para solicitar la introducción, prestación y mejoramiento de los servicios públicos.
4. Fedatarios vecinales: Tienen facultades para expedir constancias relativas a vecindad, sobre posesión de inmuebles.
5. Fiscales: Cobrar previa autorización del Ayuntamiento contribuciones municipales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **CAPÍTULO II**

### **ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO**

El capítulo que en este momento ocupa nuestra atención, tiene como propósito, el de resaltar el funcionamiento, concepto y facultades de los órganos de control interno para determinar su permanencia, constitucionalidad o inconstitucionalidad es por ello que se necesita precisar lo siguiente.

El ejercicio de la facultad disciplinaria por parte de las autoridades administrativas es una materia que presenta grandes complicaciones, generadas principalmente por la distinta naturaleza de las actividades que en la actualidad realiza el Estado: de servicio público, industriales, comerciales, lo cual provoca diferentes tipos de relaciones de servicios, y ha hecho necesaria la promulgación de ordenamientos para cada grupo laboral, independientemente de la regulación administrativa que rige para todos ellos. Es incuestionable que el trabajador del Estado, en términos generales, tiene como propósito "alquilar su fuerza de trabajo". La coexistencia de los regímenes laboral y administrativo en materia disciplinaria ha generado dificultades de comprensión, toda vez que la regulación laboral incluye, por naturaleza propia, la facultad de corregir a los trabajadores a favor del patrón (público o privado), por lo que se pretende excluir de la materia administrativa todo el aspecto disciplinario, para concluir que sólo las normas que rigen la relación prestacional (contrato, contrato ley, Código Civil, Reglamento de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

condiciones generales de trabajo, Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), pueden establecer los aspectos disciplinarios. Es indispensable tener en cuenta que el ejercicio de la función pública, necesariamente realizada por individuos, responde a intereses superiores, de carácter público, lo cual origina que el Estado, como titular de ese poder, vigile que su desempeño responda a los intereses de la colectividad; no a un sector de la población, y que se realice de acuerdo con los valores fundamentales que la Constitución previene; no sólo se trata de que realicen operaciones materiales para las cuales se contrató o se nombró al servidor público, sino que, además, su actualización se ajuste a los lineamientos fijados en interés de la colectividad, por lo que se establece un poder disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conducta que la ley impone, independientemente del cumplimiento de los objetivos materiales de la prestación laboral, de lo anterior se desprende de la necesidad de diferenciar las obligaciones que nacen por acuerdo de voluntades, de aquéllas impuestas directamente por el legislador, independientemente del origen del empleo, lo cual nos permite identificar que el régimen de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos nace directamente de la ley en razón de los valores que tutela, por lo que "...el contrato no podría modificar o limitar las atribuciones disciplinarias de la Administración Pública, ya que establecer penas especiales para un empleado determinado, o asegurarle impunidad mediante un contrato, sería violatorio, sería inadmisibles. De esta forma podemos diferenciar plenamente un régimen

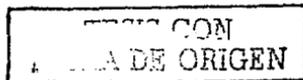
estrictamente laboral, de carácter prestacional y de responsabilidades administrativas, con un contenido de función de carácter público, por lo que subsisten la adecuada identificación de la facultad disciplinaria fue posible a partir de la estructuración del sistema de responsabilidades, mediante las reformas del Título Cuarto de la Constitución, la inclusión del artículo 32 bis, actualmente 37, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal , y la promulgación de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Estos cambios constituyeron el paso fundamental para la determinación de la sanción disciplinaria, al establecer las bases normativas de la responsabilidad administrativa en la Constitución y en la ley; al crear la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (actualmente SECODAM). La imposición de las sanciones disciplinarias es una facultad inherente al superior jerárquico, toda vez que el ejercicio de las funciones públicas requiere de la autoridad correspondiente para cumplir con las tareas que le son asignadas, ya que resultaría ilógico que a una autoridad se le otorgaran atribuciones sin el poder suficiente para su cumplimiento. "Se admite que en toda organización social existe implícita una potestad de corrección o disciplina que los individuos u órganos competentes, conforme a ciertas reglas de derecho objetivo, tienen atribuidas para prevenir o castigar faltas de los miembros de la misma, a efecto de conservar la unidad en la realización de sus finalidades y el correcto ejercicio de los medios para lograrlas. Así, en la auctoritas pater y en las asociaciones y comunidades preconstitucionales y aún en los diferentes sectores institucionales de las comunidades públicas o

privadas. En el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, la facultad para imponer sanciones disciplinarias se encuentra delegada en las contralorías internas de las Dependencias y Entidades, aunque de acuerdo con la estructuración de nuestro sistema disciplinario, el poder sancionador está concentrado en el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ya que él nombra a los controladores internos y a los titulares de las áreas.<sup>11</sup>

Sin embargo, a partir de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a la Federal de las Entidades Paraestatales, publicada el veinticuatro de diciembre de 1966 en el diario oficial de la federación, se les quitó a los superiores jerárquicos, la facultad de sancionar a sus empleados, al establecer en el artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que " la Contraloría Interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias", con lo que el poder sancionador que en términos de la relación jerárquica debería atribuirse al superior, ahora se deposita en un órgano que forma parte de la estructura orgánica de la Dependencia o Entidad pero que no recibe ordenes de su titular; es decir, forma parte de su estructura, pero depende de un jefe diferente, según lo señalan los artículos 37, Fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 62 de la Ley Federal de entidades Paraestatales, lo cual modifica la concepción original y tradicional de la estructura

<sup>11</sup> BARRAGÁN, José. La responsabilidad de los servidores públicos. 2ª edición. Edit. UNAM, México. 1994. p. 216.

administrativa y de la relación jerárquica. Obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público, la vigilancia de su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan. La secretaría de la Contraloría. En los términos de la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) fue creada como autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias, para cuyo efecto se adicionó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el artículo 32 bis, que en su fracción XVII estableció la facultad de conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, presentándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida. De todo lo anterior se deduce que la facultad disciplinaria de la función pública se encuentra estructurada



en los tres grandes campos en que se divide el ejercicio del poder público, en los términos del artículo 49 constitucional, con un superior jerárquico en la cúspide de cada poder. Las contralorías internas fueron concebidas en el actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos, como los órganos administrativos que, como parte de la estructura de las dependencias, deberían llevar a cabo las funciones de vigilancia, control o aplicación de las sanciones por las responsabilidades en que incurran los servidores públicos. Este órgano se encuentra regulado en los artículos 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fracciones III, VIII y XII, así como en el artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al conceptualizarla como un órgano de control interno que formando parte de la estructura organizacional de cada una de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y como un órgano de vigilancia por lo que hace a la Administración Pública Paraestatal, es el conducto por el cual la SECODAM tiene la posibilidad de verificar el cumplimiento de todas y cada una de las normas que regulan el desempeño de las funciones de tales dependencias. Dentro del plan de Reestructuración del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo, aprovechando los recursos asignados a las contralorías internas, dotándolas de autonomía funcional, con lo cual se lograría perfeccionar los mecanismos de supervisión y vigilancia, para garantizar el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos de la Administración Pública Federal. De igual forma se actualizó la fracción VI del artículo 56 de la Ley de la Administración Pública Federal, a fin de asignar la

competencia para la imposición de todas las sanciones económicas a las Contralorías internas y eliminar por innecesaria la diferenciación entre sanciones "mayores" y "menores"; la reforma al artículo 60 resulta de mayor trascendencia ya que en ella quedó establecida la competencia de las contralorías internas, tanto de las dependencias como de las entidades. En concreto el texto de los citados numerales hasta antes de la reforma conocía como autoridad para efectos de aplicar las sanciones disciplinarias al superior jerárquico, es decir, al titular de dicha dependencia y en ese tenor las contralorías internas sólo podían ejecutar las sanciones, en tanto existiese acuerdo al respecto por parte del citado superior jerárquico, con lo cual se hacía evidente el detrimento de la oportunidad y eficacia en el fincamiento de responsabilidades por parte de los llamados órganos de control interno. Sin embargo, como resultado de esta reforma las contralorías internas actualmente gozan de una verdadera facultad de imposición y ejecución de sanciones cuando, llevando el desahogo del procedimiento administrativo de responsabilidad que al caso fuese necesario, estimen conveniente la aplicación de sanciones.

Atendiendo al anterior argumento es dable concluir que, siendo las contralorías internas u órganos de vigilancia en su caso, los medios de control interno por parte de la SECODAM, que tiene a su cargo verificar el cabal desarrollo de funciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública, era por ende necesario que se les proveyera de autonomía funcional, radicando en ello el

impacto en el marco legal de tal reforma. No obstante que las contralorías internas son autoridades, forman parte de organismos que carecen de ese carácter (entidades) y desvirtúan la naturaleza de la organización jerárquica, que es un vínculo que da cohesión a la estructura administrativa, puesto que aunque el órgano forma parte de la dependencia o entidad, su titular carece de los poderes propios de una relación jerárquica, fundamentalmente de los de nombramiento decisión, revisión y sanción.

En el procedimiento administrativo, considerado como un conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo, encontramos que su realización se da de una sucesión de momentos que se integran en diferentes facetas para concluir con el objetivo que se pretende. <sup>12</sup>

### **2.1.- Concepto**

La Constitución contiene disposiciones de carácter fundamental y básico, así como principios y fórmulas; en el caso del Municipio el artículo 115 contiene esos principios, que por ser muy generales no son aplicables a casos concretos esto es, el mencionado artículo, no explica a detalle como organizar específicamente un Municipio, ni describe como debe funcionar, no regula las actividades concretas que debe realizar para alcanzar sus fines y tampoco regula las relaciones que

<sup>12</sup> QUINTANA ROLDÁN, Francisco. Derecho Municipal. 2ª edición, Edit. UNAM, México, 2000. p. 177.

surgen con motivo de su actividad; de esto se desprende la necesidad de crear disposiciones secundarias que desarrollen los principios o bases señalados en la ley fundamental, para que con ellas se pueda regular concretamente la organización, funcionamiento y regular las relaciones jurídicas del Municipio.

"Las disposiciones a las que nos referimos, han sido denominadas por la doctrina como leyes orgánicas y leyes reglamentarias.

"Por ley orgánica entendemos el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto: Crear unidades con competencia específica y determinar las características y requisitos que deben satisfacer las personas que integran cada una de las unidades y su funcionamiento.

La Ley Orgánica como su nombre lo indica, estructura los órganos, unidades o dependencias, que realizan las actividades referidas en algún artículo de la Constitución. Así tenemos por ejemplo, que la actividad que la Constitución encomienda al Poder Judicial, la realizan los órganos que integran dicho poder y la ley que señala los órganos que lo integran, es la Ley Orgánica del Poder Judicial, la cual establece la competencia y atribuciones de cada uno de estos órganos y, además establece los requisitos que han de satisfacer las personas que los integren.

Como el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo tienen su Ley Orgánica.

La Ley Reglamentaria es el conjunto de normas jurídicas que desenvuelven los principios contenidos en una norma constitucional, con el objeto de hacerla aplicable a un caso concreto. Por ejemplo, la Ley de Amparo es una Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, tiene como finalidad desarrollar en forma detallada los principios que regulan al amparo, para así poderlos aplicar en una manera concreta en casos particulares. <sup>13</sup>

Como hemos visto el Municipio se encuentra consagrado en el artículo 115 constitucional, que contiene los principios básicos para organizar y hacer funcionar al Municipio, así como para que logre alcanzar sus fines.

El Municipio requiere tener una estructura bien integrada y organizada, sus órganos deben de ser bien precisados y determinados, han de tener señalados con claridad su competencia y atribuciones, se debe de establecer con absoluta transparencia los requisitos que deben satisfacer las personas que integran esos órganos y todo esto lo debe de señalar una Ley Orgánica, la municipal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

<sup>13</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 1998. p. 216.

También es necesario desenvolver otros principios que contiene el artículo 115 constitucional, ya no de carácter orgánico, sino sustantivo, por lo que se hace necesario crear una Ley Reglamentaria Municipal, sin embargo, esta clasificación ortodoxa de la teoría no se traduce en la práctica, en la que por tradición en la ley denominada orgánica municipal se contienen los dos tipos de disposiciones, las de carácter orgánico y las de carácter reglamentario.

“Es importante destacar que el decreto que faculta al Ejecutivo Federal para expedir una Ley Reglamentaria del artículo 115 constitucional, en lo que se refiere a los ayuntamientos libres, publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1935 desafortunadamente el Ejecutivo no ejerció esta facultad y hasta la fecha carecemos de una Ley Reglamentaria.”<sup>14</sup>

Del concepto anterior, se deriva el propósito o intención de nuestro trabajo de investigación, por lo que proponemos que la facultad de los órganos de control interno de los Ayuntamientos en el Estado de México, para imponer sanciones a través del procedimiento administrativo disciplinario o resarcitorio sea regulado tácitamente en la Fracción X del artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad, para que con tal regulación permita a dichos órganos como autoridades administrativas locales, llevar a cabo la investigación, control, aplicación y ejecución de sanciones administrativas.

---

<sup>14</sup> DÍAZ GONZÁLEZ VERGARA, Rodolfo. La Reforma Municipal en la Legislación del Estado de México. 2ª edición, Edit. Trillas, México, 1999. p. 178.

## **2.2.- Facultades de los órganos de control interno**

De acuerdo con el artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México "el Órgano de contraloría interna municipal, tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- I. Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal;
- II. Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos;
- III. Aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación;
- IV. Asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la Administración Pública Municipal;
- V. Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones;
- VI. Vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los Ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos;
- VII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la Administración Pública Municipal;
- VIII. Coordinarse con la Contaduría General de Glosa y la Contraloría del Poder Legislativo y con la Secretaría de la Contraloría del Estado para el cumplimiento de sus funciones;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- IX. Designar a los auditores externos y proponer al Ayuntamiento, en su caso, a los comisarios de los organismos auxiliares;
- X. Establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias;
- XI. Realizar auditorías y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al Ayuntamiento;
- XII. Participar en la entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del Municipio;
- XIII. Dictaminar los estados financieros de la Tesorería Municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes a la Contaduría General de Glosa;
- XIV. Vigilar que los ingresos municipales se enteren a la Tesorería Municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables;
- XV. Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, que expresará las características de identificación y destino de los mismos;
- XVI. Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios;
- XVII. Las demás que le señalen las disposiciones relativas.”

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por su parte el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala: " A la secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos." Fracción XVII, conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

De lo que se desprende que en la Ley Orgánica Municipal, del Estado de México, los órganos de control interno no tienen regulada facultad alguna para aplicar y ejecutar sanciones administrativas, ya que como es de verse en la Ley Orgánica del la Administración Pública Federal, en esta si los órganos de control interno de las dependencias, cuentan con la facultad de imponer y ejecutar las sanciones administrativas, por lo que derivado del argumento que hacemos es que proponemos la reforma al artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, a fin de que los órganos de control interno de las dependencias municipales cuenten con facultad legal para investigar, controlar, aplicar y en su caso ejecutar las sanciones que deban imponerse a los servidores públicos municipales por el incumplimiento de sus obligaciones; a fin de no contravenir las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, la cual no puede ser

contravenida por ninguna Constitución local, por así provenirlo expresamente el artículo 41 de la citada ley fundamental.

Innegable que la reforma al fijar las áreas administrativas municipales constituye un gran avance. Sin embargo, aún queda mucho en las manos de las legislaturas que es lo mismo, gobernadores de los Estados.<sup>15</sup>

De nuestra investigación se desprende que debe de manera pronta efectuarse una reforma al artículo 112 en su Fracción X de la Ley Orgánica Municipal, en la que se establezca de manera clara las facultades de los órganos de control interno de los Ayuntamiento en el Estado de México, para investigar la conducta de los Servidores Públicos Municipales, instaurar el procedimiento administrativo disciplinario y en su caso aplicar la o las sanciones correspondientes.

Cuando existe tribunal de lo contencioso administrativo, los asuntos contenciosos administrativos de los municipios se ventilan ante aquél. Las sentencias que dicte este tribunal contrarias al interés de los particulares serán impugnadas a través del recurso de revisión y vuelve así el sistema judicialista que es quien dicta la última palabra en materia de justicia administrativa.<sup>16</sup>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>15</sup> BARTLETT DÍAZ, Manuel. *Reforma Municipal y Reforma Política*. 2ª edición, Edit. Secretaría de Gobernación, México, 1995, p. 33.

<sup>16</sup> DÍAZ GONZÁLEZ VERGARA, Rodolfo. Op. Cit. p. 128.

Podría parecer por lo que se ha expuesto, que la justicia administrativa municipal sigue cotidianamente los rieles de la justicia procesal y tribunales, pero no es así. La mecánica procesal apuntada en realidad poco se usa. Priva en la práctica la vía del arreglo con las autoridades, no sabemos si amistoso o comprometido.<sup>17</sup>

Resumiendo lo anterior podemos decir que la Fracción X del artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, faculta a los Órganos de Control Interno a "Operar un Sistema de Quejas y Denuncias"; pero dicho precepto no hace ninguna mención especial a través de la cual faculte a que estos apliquen sanciones, en tal virtud se propone se regule la facultad de los órganos de control interno, para que puedan aplicar las sanciones previamente establecidas; no obstante a que dichos órganos carecen de las facultades ya mencionadas, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios en su artículo 47 En el Párrafo Tercero señala: Los ayuntamientos establecerán los órganos y sistemas respectivos en los términos del primer párrafo de este artículo para aplicar sanciones disciplinarias, previa instrucción de los procedimientos por el órgano de control interno municipal; así mismo el artículo 52 de la propia ley, establece " La secretaría y los órganos de control interno de las dependencias, de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, serán competentes para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos,

<sup>17</sup> DÍAZ GONZÁLEZ VERGARA, Rodolfo. Op. Cit. p. 128.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

así como para imponer las sanciones disciplinarias a que se refiere el artículo 49 de la misma Ley, tratándose de presidentes municipal, regidores y síndicos, la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo corresponde a la legislatura y respecto a los demás servidores públicos municipales, su aplicación corresponde al presidente municipal en términos del tercer párrafo del artículo 47 de la ley en cita, lo cual desde nuestro punto de vista es ilegal en virtud de que debe existir previamente un precepto o norma a través del cual se faculte a una autoridad a imponer estas sanciones, ejecutar tal o cual acción, y en caso contrario no producirán efecto legal alguno los actos emitidos por el Órgano de Control Interno, amén de que nuestra Carta Magna es clara y precisa al señalar que ninguna persona será juzgada ni molestada en sus bienes o posesiones sino mediante juicio seguido ante Tribunales previamente establecidos y el Órgano de Control Interno de los Ayuntamientos no tiene ni reúne el carácter de Tribunal, pues se trata de una Autoridad Administrativa que depende directamente del Ejecutivo Municipal.

En todo caso el Presidente Municipal en su carácter de Superior Jerárquico de la Administración Pública Municipal, está facultado y tiene derecho de demandar ante el Tribunal correspondiente, al Servidor Público de acuerdo a los tipos y códigos de conducta que con ello implique una causal de responsabilidad que deba ser sancionada por la autoridad debidamente facultada para ello; en todo caso la imposición de las sanciones disciplinarias es una facultad inherente al superior

jerárquico, toda vez que el ejercicio de las funciones públicas requiere de la autoridad correspondiente para poder cumplir con las tareas que le son asignadas, ya que resultaría ilógico que a una autoridad se le otorgaran atribuciones sin el poder suficiente para su cumplimiento.

Luego entonces carece de todo principio de legalidad el Procedimiento Administrativo seguido ante los Órganos de Control Interno y como consecuencia las sanciones y ejecución de las mismas que dichos órganos impongan por carecer de facultades para su aplicación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON  
TITULO DE ORIGIN

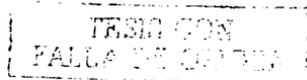
**CAPÍTULO III**

**MARCO JURÍDICO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

El capítulo que ahora ocupa nuestra atención pretende demostrar, cual ha sido la evolución de la actuación del Estado, por medio de sus Leyes para castigar la conducta ilícita o la responsabilidad de los servidores públicos cuando no se sujetan a las leyes que los regulen, porque si un delito cometido por estas personas quedara impune constituiría un acto pernicioso, que se traduce en la pérdida del consenso colectivo.

La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo, cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal. De esta manera cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurrn es penal y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les

impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo. Independientemente de estos tres tipos de responsabilidades en que los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando de su actuación procede un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la Lex Aquilia de que "aquel que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo", tal como lo establece el artículo 1910 del Código Civil Federal, al regular la responsabilidad civil, en que se plantea la exigencia de una acción (positiva o negativa ) que cause daño en la esfera jurídica de una persona que actúa sin derecho y sin otra justificación, como sería el caso fortuito o la fuerza mayor, y además incluye la posibilidad de que el daño se produzca por un obrar en contra de las buenas costumbres."<sup>18</sup>



La determinación de la naturaleza de las responsabilidades en las relaciones que se generan entre el estado y sus trabajadores es en principio, una cuestión de carácter constitucional, toda vez que la norma fundamental delimita los campos de sujeción de los servidores públicos y el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado; del análisis de la regulación legal de las responsabilidades de los servidores públicos, encontramos que las diferentes normas que han pretendido establecer la

<sup>18</sup> ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. Los servidores públicos y sus nuevas responsabilidades. 3ª edición. Edit. lite. México, 2000. p. 72.

responsabilidad administrativa, a pesar de que la han identificado como el resultado de violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la función pública denominándola como omisiones y faltas oficiales.

En conclusión el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades que son la penal, civil, política y administrativa; las dos primeras reguladas por las leyes de la materia correspondiente, y las dos últimas reglamentadas en la Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

### **3.1.- Concepto de Servidor Público**

“Deberán considerarse como servidores públicos a todos aquellos sujetos que desempeñan un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública llámese Federal, Local o Municipal. Y que su conducta en el desempeño del cargo de que se trate debe enfocarse únicamente al servicio público mediante la aplicación correcta de la ley. Tomando en cuenta esto, desde cualquier punto de vista ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal o sea anteponer sus intereses al interés público social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de las facultades que integran la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

competencia legal del órgano que representa o encarna. Por lo consiguiente el funcionario público cualquiera que sea la índole de sus atribuciones o su categoría debe ser considerado Servidor Público. Está unido a los gobernados a través de dos nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible. El primero, el que entraña la obligación de ajustar los actos de sus funciones a la Constitución y a la Ley, y el segundo, el que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio que aludimos.

En el primer caso estos actos están sometidos al principio de legalidad *latu sensu* o sea de constitucionalidad y de legalidad *strictu sensu* y en el segundo caso al de responsabilidad.

Los dos conceptos son concordantes ya que sobre los mismos descansa la democracia. Al violarse el principio de legalidad (*latu sensu*) los actos de autoridad son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que en cada estado democráticamente existan y al violarse el de responsabilidad el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a las sanciones que estén previstas en la legislación. Estas dos situaciones comprueban la diferencia operativa de dichos principios pues tratándose de la contravención al principio de legalidad (*latu sensu*) los actos son anulables para que como consecuencia se restaure el imperio de la Constitución o disposiciones legales violadas y por lo que respecta al de responsabilidad, tales actos sujetan al

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

encargado del órgano estatal respectivo a las expresadas sanciones independientemente de la impugnación jurídica de los mismos. "El primero somete al órgano del estado como ente despersonalizado y el segundo al individuo que lo encarna. Los gobernados independientemente de los medios jurídicos que disponen para hacer respetar el régimen legal y constitucional también disponen de otros que conciernen a la exigencia de responsabilidad a las personas físicas que encarnan a una autoridad, cuando su comportamiento ha sido antijurídico. El orden jurídico de un estado no solamente debe proveer a los gobernados los medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades sino establecer un régimen o sistema de responsabilidad para las personas en quienes la ley deposita el ejercicio del poder público. Para el gobernado es obvio que es más útil valerse de un medio de impugnación contra los actos autoritarios, para preservar su esfera de derecho puesto que tal medio tiene como consecuencia inmediata la invalidación de tales actos y la restitución consiguiente del goce y disfrute del derecho infringido o afectado. En la generalidad de los casos, satisfecho el interés del gobernado en particular, como consecuencia del ejercicio del medio impugnativo de los actos de autoridad que lo agraven, la exigencia de la responsabilidad en que hubiere incurrido el funcionario público de quien tales actos emanen, representa una importancia secundaria, la cual no debería registrarse dentro de un ámbito netamente democrático. Considerando que un sistema de responsabilidades para los gobernantes debe ser el eficaz

complemento de los medios jurídicos de impugnación en varios regímenes constitucionales se ha implementado este régimen incluyendo nuestro país.

A manera de resumen podemos decir que para conceptuar al servidor público, partimos de las disposiciones legales, como por ejemplo, el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su reforma de 1983, borra la antigua distinción que se hacía entre empleado, funcionario y alto funcionario y retoma el concepto de Morelos, que se propuso como Siervo de la Nación lo que está más acorde con la naturaleza de la actividad que es de servicio y no como equivocadamente pretendían algunos, de que ser alto funcionario era una un privilegio que le daba prerrogativas y designándose como servidor público se denota como una obligación, como una carga o como una responsabilidad. <sup>19</sup>

Partiendo de este precepto, podemos señalar el siguiente concepto de servidor público municipal: es aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en la administración pública municipal.

No hablamos de designación porque en ocasiones no se cumplen las formalidades, sino que en forma tácita se contrata a la persona que se incorpora al servicio público y si exigimos que se cumplan todos los requisitos, quizá no podríamos incluir a algunas personas que desempeñan la actividad, por lo que

---

<sup>19</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael. La responsabilidad de los Servidores Públicos en la actualidad. 4ª edición, Edit. Pac México, 2000. p. 178.

usamos como criterio, no la designación o nombramiento, sino la actividad misma de desempeñar el empleo cargo o comisión que le sea conferido.

"Las leyes establecen el cargo que puede desempeñar un servidor público, los requisitos, sus atribuciones, así como la forma de designación y quien o quienes lo pueden designar, así como el procedimiento para hacerlo.

### **3.2.- Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos**

Los Servidores Públicos así como tienen derechos, también tienen obligaciones y más cuando se trata de servidores públicos municipales de elección popular, "el Presidente Municipal como titular del Ejecutivo Municipal, es el representante político del Municipio, el titular o jefe de la administración pública y como tal ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento además es el que preside las sesiones del cabildo; por lo que podemos clasificar sus atribuciones en tres grupos: como representante político del Municipio, como presidente o líder del cabildo y como jefe o titular de la administración pública municipal, siendo en esta área donde tiene mayor número de atribuciones."<sup>20</sup>

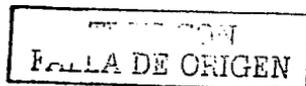
---

<sup>20</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel. El libro de los alcaldes y Ayuntamientos. 2ª edición, Edit. Instituto de Estudios de Administración Local, México, 1999. p. 181.

Por su parte el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, establece que todo servidor público para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo; cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, tendrá las siguientes obligaciones de carácter general.

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Abstenerse de causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, sea por el manejo irregular de fondos y valores Estatales o Municipales, o por irregularidades en el ejercicio o pago de recursos presupuestales del Estado o Municipios, o de los concertados o convenidos por el Estado con la Federación, o sus Municipios.

- IV. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que estén afectos.
- V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas.
- VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión tratando con respeto, diligencia e imparcialidad y rectitud a las personas con las que tengan relación con motivo de este.
- VII. Observar en la dirección de sus subalternos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad
- VIII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.
- IX. Comunicar por escrito al titular de la dependencia u organismo auxiliar en el que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que les suscite la procedencia de las órdenes que reciba.



- X. **Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.**
- XI. **Abstenerse de disponer o autorizar a su subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan.**
- XII. **Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley prohíba.**
- XIII. **Abstenerse de nombrar, contratar o promover como servidores públicos a personas con quienes tenga parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, y que por razón de sus adscripción dependen jerárquicamente de la unidad administrativa de la que sea titular. Cuando al asumir el servidor público el cargo o comisión de que se trate y ya se encontrare en ejercicio de una función o responsabilidad pública el familiar comprendido dentro de la restricción prevista en esta fracción, deberán preservarse los derechos previamente adquiridos por este último en éste caso, el impedimento será para el fin de excusarse de intervenir, en cualquier forma, respecto del nombramiento de su familiar;**

ANÁLISIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- XIV. ; Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.**
- XV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución,**
- XVI. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor**

**público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto, esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión**

- XVII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIV**
- XVIII. Abstenerse de intervenir o participar en la selección, nombramiento designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII**
- XIX. Presentar con oportunidad y veracidad la Manifestación de Bienes en los términos que señala la ley**
- XX. Atender con diligencia las instrucciones requerimientos y resoluciones que reciba de la secretaría de la Contraloría o del órgano de control interno conforme a su competencia,**
- XXI. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de éste artículo e informar por escrito ante el superior jerárquico u órgano de control interno los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegará a advertir respecto de cualquier**

servidor público que puedan ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley y de las normas que al efecto se expidan.

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

- XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público,
- XXIII. Abstenerse de impedir, por si o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, la formulación de quejas y denuncias; o que con motivo de las mismas, realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de los quejosos o denunciantes,
- XXIV. Proporcionar en forma oportuna y veraz, la información y datos solicitados por la Institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que esta pueda cumplir con sus atribuciones.
- XXV. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y mantenimiento de bienes muebles e

IMPRESO CON  
FALLA DE ORIGEN

inmuebles y la contratación de servicios de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo comisión en el servicio público, o con las sociedad de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría, conforme a las disposiciones legales aplicables al Titular de la Dependencia, Organismo Descentralizado, Empresa de Participación de que se trate o Fideicomiso Público.

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

- XXVI. Cumplir con la entrega del despacho a su encargo en los términos que establezcan las disposiciones legales o administrativas que al efecto se señalen.
- XXVII. Proporcionar, en su caso, en tiempo y forma ante las dependencias competentes, la documentación comprobatoria de la aplicación de recursos económicos federales, estatales o Municipales, asignados a través de los programas respectivos,
- XXVIII. Proporcionar el apoyo, asistencia y atención que requiera el órgano de control interno de la dependencia, organismo auxiliar, fideicomiso o ayuntamiento, a efecto de que pueda cumplir con las atribuciones que le señalen las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables;
- XXIX. Abstenerse de contratar como servidor público a quien se encuentre inhabilitado para desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el

servicio público, o a quien se encuentre sujeto a un procedimiento administrativo.

- XXX. Abstenerse de tramitar o intervenir como abogado, representante, apoderado o en cualquier otra forma semejante en atención de asuntos de los que haya tenido conocimiento, tramitado o que se encuentren en el área en la cual se desempeñó como servidor público, esta prevención es aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión; y
- XXXI. Las demás que le impongan las leyes y disposiciones reglamentarias o administrativas

### **3.3.- Sujetos de responsabilidad**

"La Representación de nuestro país en una república representativa, democrática y federal, tal como lo establece la Constitución Política, implica el establecimiento de un orden jurídico, como expresión de voluntad del pueblo, en quien radica la soberanía y la creación de los órganos necesarios para el ejercicio del poder."<sup>21</sup>

La existencia de los sujetos activo y pasivo de la infracción, es esencial para que esta se produzca, toda vez que faltando cualquiera de ellos no podremos pensar en su existencia.

---

<sup>21</sup> GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. Op. Cit. p. 139.

En primer lugar tenemos al autor del hecho ilícito, que es un individuo con una relación especial de sujeción derivado de su posesión jurídica de empleado que participa en el ejercicio del poder público, sujeto a una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Si la persona no se encuentra en las anteriores condiciones, podrá infringir diversas normas, incurriendo en ilícitos, pero su conducta no producirá una infracción disciplinaria, ya que al no participar en la relación jerárquica no nacen para el las obligaciones como servidor público y, por tanto, no podrá violarlas. El poder disciplinario se ejerce sobre todos los funcionarios administrativos, sea que actúen en la administración centralizada o descentralizada, pero la calidad de funcionario es indispensable. Su situación disciplinaria es clara: El derecho disciplinario se aplica a todos los funcionarios que están en la plantilla, cualquiera que sea su posición.

El sujeto pasivo de la infracción necesariamente deberá ser el ente público puesto que si el afectado directamente no tiene este carácter no estaremos frente a la infracción disciplinaria. Es decir se requiere que exista un obligación de disciplina."

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En el campo de la Administración Pública Federal el único Servidor Público que no es sujeto responsable de infracciones administrativas es el Presidente de la República, por mandato del artículo 108 Constitucional, que expresamente dispone que "El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común", lo cual es explicable, ya que como jefe del ejecutivo, no hay quien pueda sancionarlo, puesto que no tiene "Superior Jerárquico."<sup>22</sup>

Como se observa, el texto Constitucional no considerará expresamente sujetos de responsabilidades federales a los presidentes Municipales, ni a las demás autoridades de los Ayuntamientos. Sin embargo hay que recordar que el artículo 2º. de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, señala como sujetos de la misma además de los mencionados en los artículos 108 de la Constitución Federal y 130 de la Constitución Local del Estado de México, a "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, con lo cual pudieran quedar comprendidos en ella, no sólo dichas autoridades municipales sino infinidad de personas, incluso particulares, es claro que esto último resulta inconveniente, por lo que será necesario que, en su oportunidad los tribunales federales precisen la constitucionalidad y el auténtico alcance de tal disposición

---

<sup>22</sup> GONZÁLEZ BUSTAMANTE. Juan José. Op. Cit. p. 139.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Es más, lo exorbitante de dicha disposición desvirtúa la naturaleza de la infracción disciplinaria, ya que, como lo habíamos visto esta sólo puede producirse dentro de una relación de jerarquía, y en ese caso el manejo de recursos económicos de la Federación no necesariamente se da dentro de las relaciones jerárquicas, puesto que puede suceder, como muchas veces pasa, que para realizar las funciones recibidas en razón de los convenios celebrados con los Estados, las autoridades locales manejan recursos de la Federación, conforme a la Fracción VII del artículo 116 Constitucional, sin que exista entre ellos relación jerárquica alguna. Quedan sujetos a la disciplina que puede imponer el Presidente de la República, como superior jerárquico de toda la Administración Pública Federal, en los términos del artículo 80 de la Constitución Federal.

En nuestro orden constitucional se ha instituido un sistema de responsabilidad de los funcionarios públicos que representa la garantía jurídica del mismo y del régimen de legalidad en general, consignado en los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114 de la Ley Suprema, cuyo análisis realizaremos más adelante de nuestro estudio.

Consideramos pertinente hacer la observación de que la responsabilidad a que nos referimos es la jurídica, no la política.

Esta última surge en el ámbito de las relaciones entre los mismos gobernantes, dentro del orden jerárquico de los funcionario públicos, así como los

nexos que éstos tengan con determinado partido político o con un cierto equipo de gobierno y se traduce generalmente en el deber que a los mismos les impone la índole del grupo político o gubernamental a que pertenecen, en el sentido de ser leales al mismo y ser disciplinados ante sus jefes, o sea no discrepar con las decisiones sino someterse a ellas aunque vayan en contra de su criterio personal. Este tipo de responsabilidad (la política) implica una serie de sometimientos a los del grupo de que se trate y una contravención trae aparejada la sanción para el político, pues ésta representa la detención de su carrera política o sea el congelamiento para alcanzar puestos de más altura cuando le señaló en cuanto a los delitos comunes a lo que la leyes establecieron.

### **3.4.- Tipos de responsabilidad**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Los servidores públicos están sujetos a responsabilidad administrativa, civil penal y política.

“La primera proviene de la responsabilidad de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen antes de tomar posesión de su cargo, esto está previsto en el artículo 128 Constitucional que a la letra dice: Todo servidor público, sin excepción alguna antes de tomar posesión del cargo, prestará la protesta de Guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, y generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diferentes

ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado que los Servidores encarnan incumpliendo su imposición a las diferentes autoridades que los mismos ordenamientos determinan.<sup>23</sup>

Las responsabilidad administrativa se origina generalmente cuando un servidor público no cumple con sus obligaciones legales en el ejercicio de sus funciones.

Por responsabilidad civil del Servidor Público no debemos entender la que contrae como persona, en ocasión de los actos de su vida civil ya que en este rubro su investidura de autoridad y el cargo que ostente son irrelevantes. Para fundamentar lo anterior nos remitiremos al artículo 114 Constitucional que a la letra dice: "En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad, para ningún servidor público." Las responsabilidad civil que aludimos se refiere a la que asume todo servidor público en el desempeño de los actos relativos a sus funciones o con motivo de su cargo frente al estado y los particulares con la obligación indemnizatoria o preparatoria correspondiente.

Esta responsabilidad puede provenir de hecho ilícito civil, de delito o faltas oficiales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

<sup>23</sup> Ibidem. p. 140.

En el primer supuesto si el servidor obra ilícitamente o contra las buenas costumbres en el ejercicio de su actividad pública y causa un daño físico y moral, tiene la obligación de repararlo con sus propios bienes y sólo en el supuesto de que no los tenga o éstos sean insuficientes para cumplir dicha obligación el estado contrae responsabilidad subsidiaria como lo establecen los artículos 1910 y 1928 del Código Civil para el Distrito Federal.

“En lo que se refiere a la responsabilidad Penal jurídicamente existe distinción entre los altos funcionarios de la Federación y los que no tienen este carácter, tanto por lo que respecta a la tipificación de los delitos oficiales como al procedimiento para aplicar las sanciones que correspondan a esta clase de delitos y a los órganos del estado competentes para ello.”<sup>24</sup>

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>24</sup> CÁRDENAS, Raúl. Responsabilidad de los funcionarios públicos. 4ª edición, Edit. Porrúa, México, 1999. p. 217.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

En efecto de la declaración de que no ha lugar a proceder en contra del inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si este culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se establecen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicaran de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El artículo 112 Constitucional expresa: no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

que se hace referencia en el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111 se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

El artículo 113 de la Carta Magna establece: Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurrir, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no se podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal que nunca serán inferiores a tres años.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Las responsabilidades administrativas en las que puede incurrir el Presidente Municipal, las encontramos plasmadas en el Título Tercero de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su capítulo primero denominado "Sujetos y obligaciones del Servidor Público."

Cabe reforzar los antes mencionado con el siguiente estudio que hacemos de los tipos de Responsabilidad que en incurren los servidores públicos y que como hemos estado plasmado los tipos de responsabilidad de dichos sujetos son la Penal, Civil, Política y Administrativa.

### **RESPONSABILIDAD PENAL**

Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional " La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal", por lo que en el Título Décimo del Código Penal Federal , que comprende los artículos 212 al 224, se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público aunque el artículo 212 dispone en su parte final que " Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente" <sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Ibidem p. 250.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Los delitos de referencia son:

- 1.- Ejercicio indebido de servidor público,
- 2.- Abuso de autoridad,
- 3.- Coalición de servidores públicos ,
- 4.- Uso indebido de atribuciones y facultades,
- 5.- Concusión,
- 6.- Intimidación,
- 7.- Ejercicio abusivo de funciones,
- 8.- Trafico de influencia,
- 9.- Cohecho,
- 10.- Peculado,
- 11.- Enriquecimiento ilícito.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

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 .- En materia penal existe la protección constitucional (anteriormente denominada fuero, aunque de acuerdo con nuestra Constitución solamente puede existir el fuero de guerra ), que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional, cuando comentan delitos durante el tiempo de su encargo.- Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, si no al ejercicio de la función pública que

tiene a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, autorización denominada Declaración de Procedencia.- El procedimiento para la declaración de procedencia es semejante al correspondiente para el Juicio Político en su etapa ante la Cámara de Diputados, ya que en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece que se actuará en lo pertinente de acuerdo con lo previsto para el juicio político . La regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto a la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas, al grado de poder afirmar que "Actualmente, con claridad que no admite desvíos, se distingue entre tres tipos de infracciones: la falta política, la falta administrativa y el delito, que característicamente se refiere al ilícito penal".

## **RESPONSABILIDAD CIVIL**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Dentro del Título Cuarto de la Constitución, en particular en el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la Exposición de motivos de

las reformas a este Título constitucional, al hacer mención de los cuatro tipos que integran el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hace referencia a ella. Solamente en el párrafo octavo del artículo 111 constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda. El párrafo de referencia literalmente dispone que "En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia". La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que "nadie tiene derecho de dañar a otro", y encuentra su base constitucional en los artículos 1º., 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público.

## **RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

En los términos de la Fracción I del artículo 109 constitucional, " se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos en el mismo precepto cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o

de su buen despacho.. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas”.

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política enunciado en el precepto legal antes invocado, son los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedad y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

En razón de las características de 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 responsabilidades.

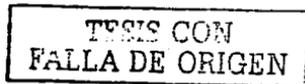
## **RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

En los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional, " 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", los cuales se encuentran enunciados en veinticuatro fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, y, en las treinta y un fracciones del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos su Título Tercero se denomina responsabilidades administrativas, que se inicia con la definición del ámbito personal de validez del ordenamiento y en seguida en el artículo 47 se establece el Código de conducta ético en el servicio público, con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores público, que desempeñen un empleo, cargo 9º comisión en el servicio público, y de esta manera a nivel instrumental se cristalizan algunos de los enunciados de la traducción del término " legalidad. "26 "

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir

<sup>26</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. p. 321.



la reparación del que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria, guise siendo una responsabilidad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos. Por otra parte cuando la actuación del servidor público, en ejercicio de sus funciones haya causado daños y perjuicios a los particulares, la responsabilidad frente a ellos es propiamente la civil, que en los términos del artículo 1927 del Código Civil y 77 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, genera un derecho a favor de los afectados, el cual puede ser hecho valer en vía administrativa o jurisdiccional.

### **3.5.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios**

La actual Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, fue publicada en la gaceta del Gobierno el Lunes 21 de diciembre de 1998 misma que consta de 99 artículos y seis transitorios. La Ley en comentario, tiene por objeto reglamentar el título primero de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de México, en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidades en el servicio público estatal y municipal;
- II. Las obligaciones en dicho servicio público;

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE LA BIBLIOTECA

- III. Las responsabilidades y sus sanciones tanto las de naturaleza administrativa, disciplinarias y resarcitorias, como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las sanciones;
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero constitucional;
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Respecto a las responsabilidades administrativas se establece que son sujetos de responsabilidad administrativa disciplinaria, los servidores públicos y todas aquellas personas a que se refiere el artículo 2º de esta Ley.

El artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece respecto de la responsabilidad administrativa disciplinaria que "para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en la prestación del servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, todo servidor público sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales, tendrá las siguientes obligaciones de carácter general:

- I. **Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;**
- II. **Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las Leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;**
- III. **Abstenerse de causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, sea por el manejo irregular de fondos y valores Estatales o Municipales, o por irregularidades en el ejercicio o pago de recursos presupuestales del Estado o Municipios, o de los concertados o convenidos por el Estado con la Federación, o sus Municipios;**
- IV. **Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que estén afectos;**
- V. **Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;**
- VII. Observar en la dirección de sus subalternos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;**
- VIII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;**
- IX. Comunicar por escrito al Titular de la Dependencia u organismo auxiliar en el que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;**
- X. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le asignó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;**
- XI. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;**

- XII. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley prohíba;**
- XIII. Abstenerse de nombrar, contratar o promover como servidores públicos a personas con quienes tenga parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, y que por razón de su adscripción dependan jerárquicamente de la unidad administrativa de la que sea titular. Cuando al asumir el servidor público el cargo o comisión de que se trate, ya se encontrare en ejercicio de una función o responsabilidad pública el familiar comprendido dentro de la restricción prevista en esta fracción, deberán preservarse los derechos previamente adquiridos por éste último. En este caso, el impedimento será para el fin de excusarse de intervenir, en cualquier forma, respecto del nombramiento de su familiar;**
- XIV. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;**

- XV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación o resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;**
- XVI. Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a las que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;**
- XVII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIV;**

- XVIII. Abstenerse de intervenir o participar en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;**
- XIX. Presentar con oportunidad y veracidad la manifestación de bienes en los términos que señala la ley;**
- XX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría o del órgano de control interno conforme a su competencia;**
- XXI. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones de este artículo e informar por escrito ante el superior jerárquico u órgano de control interno los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público, que puedan ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de la Ley, y de las normas que al efecto se expidan.**

Quando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el

trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

- XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servidor público;
- XXIII. Abstenerse de impedir, por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, la formulación de quejas y denuncias; o que con motivo de las mismas, realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida, que lesione los intereses de los quejosos o denunciantes;
- XXIV. Proporcionar en forma oportuna y veraz, la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que ésta pueda cumplir con sus atribuciones;
- XXV. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y mantenimiento de bienes muebles e inmuebles y la contratación de servicios y de obras públicas, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría, conforme a las disposiciones legales aplicables al Titular de la Dependencia, Organismo

**Descentralizado, Empresa de Participación de que se trate o Fideicomiso público.**

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

- XXVI. Cumplir con la entrega del despacho a su cargo, en los términos que establezcan las disposiciones legales o administrativas que al efecto se señalen;
- XXVII. Proporcionar, en su caso, en tiempo y forma ante las dependencias competentes, la documentación comprobatoria de la aplicación de recursos económicos federales, estatales o municipales, asignados a través de los programas respectivos.
- XXVIII. Proporcionar el apoyo, asistencia y atención que requiera el órgano de control interno de la dependencia, organismo auxiliar, fideicomiso o ayuntamiento, a efecto de que pueda cumplir con las atribuciones que le señalen las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables;
- XXIX. Abstenerse de contratar como servidor Público a quien se encuentre inhabilitado para desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el servicio público a quien se encuentre sujeto a un procedimiento administrativo

CON  
FALLA DE ORIGEN

- XXX. Abstenerse de tramitar o intervenir como abogado, representante, apoderado o en cualquier otra forma semejante en la atención de asuntos de los que haya tenido conocimiento, tramitado o que se encuentren en el área en la cual se desempeñó como servidor público. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión; y**
- XXXI. Las demás que le impongan las leyes y disposiciones reglamentarias o administrativas.”**

**Se incurre en responsabilidad administrativa disciplinaria, por el incumplimiento de cualesquiera de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de las sanciones que en esta Ley se consignan, atendiendo a la naturaleza de la obligación que se transgreda.**

**La responsabilidad administrativa disciplinaria, tiene por objeto disciplinar y sancionar las conductas de los servidores públicos que infrinjan alguna de las disposiciones administrativas contenidas en el artículo anterior, con independencia de otra responsabilidad de cualquier naturaleza; inclusive de la responsabilidad administrativa resarcitoria.**

Para los efectos de esta ley, se entenderá por Secretaría, a la Secretaría de la Contraloría.

Para los mismos efectos, en el Poder Ejecutivo se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia correspondiente y en los organismos auxiliares y fideicomisos públicos al coordinador del sector, quienes aplicarán las sanciones disciplinarias cuya imposición se deriva de esta Ley.

En los Poderes Legislativo y Judicial, serán superiores jerárquicos para efectos de esta Ley, el Presidente de la Gran comisión y el Presidente del Consejo de la Judicatura del Estado, respectivamente, quienes aplicarán las sanciones disciplinarias que establece la misma, salvo lo que dispongan sus respectivas leyes orgánicas.

En el Gobierno Municipal se entenderá por superior jerárquico al Presidente Municipal, quien aplicará las sanciones disciplinarias derivadas de esta Ley.

De lo expresado anteriormente se desprende que en la Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, se deja establecido que el Presidente en su carácter de superior jerárquico será quien aplicará las sanciones disciplinarias, luego entonces de esto resulta la

**ilegalidad de las sanciones que los órganos de control interno de los municipios aplican a los servidores públicos municipales.**

**CAPITULO IV**  
**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SEGUIDO ANTE LOS ÓRGANOS**  
**DE CONTROL INTERNO DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE**  
**MÉXICO**

De manera genérica podemos decir que en las dependencias de la Administración Pública, en los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, y en los Ayuntamientos, se establecerán módulos específicos de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México 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 Contraloría 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, inconformidades o quejas del público sean atendidas y resueltas, salvo las relativas a las quejas y denuncias contra los servidores del Gobierno Municipal, que serán fijadas por los Ayuntamientos respectivos.

Lo propio harán, en la esfera de su competencia los Poderes legislativo y Judicial a través de sus órganos competentes.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La Contraloría, el Presidente Municipal 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 46 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México, y evitar que con motivo de las mismas se causen molestias indebidas a los quejosos o denunciantes.

Podemos afirmar, que, el procedimiento seguido ante los órganos de control interno de los Municipios y como consecuencia las sanciones que los mismos impongan o dicten serán ilegales por carecer de facultades para la aplicación y ejecución de sanciones administrativas disciplinarias o resarcitorias.

#### **4.1.- Concepto de Proceso Administrativo**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El acto administrativo, en algunos casos, debe de sujetarse a un procedimiento determinado. Los problemas del proceso y del procedimiento han preocupado a los teóricos tanto del Derecho Procesal, como del Derecho Administrativo. <sup>27</sup>

En realidad, proceso y procedimiento eran palabras sinónimas en la terminología del Derecho. Tiempos recientes señalan la existencia de proceso y procedimiento, como conceptos diferentes desde el punto de vista teórico.

<sup>27</sup> Cit. por ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op. Cit. p. 391.

"Proceso en general significa un conjunto de actos, realizaciones del ser, que se suceden a través del tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones que les dan unidad. Podemos hablar en este aspecto de proceso químico, proceso industrial, proceso biológico, etc. Sin embargo, aplicado al acto administrativo, debemos pensar si efectivamente el acto administrativo debe realizarse conforme a un proceso, o a un procedimiento.

"Los procesalistas, Carnelutti sobre todo, indica que proceso es, judicial o jurisdiccional, el que realizan los órganos jurisdiccionales; en este aspecto, serán procesos los que se realizan ante los órganos del Poder Judicial y ante aquellos órganos de poder administrativo que solucionan conflictos."<sup>28</sup>

"Para Calamandrei, el proceso es una serie de actos coordinados y regulados por el Derecho Procesal, a través de los cuales se verifica el ejercicio de la jurisdicción."<sup>29</sup>

"Para Hugo Rocco, el proceso es el conjunto de las actividades del Estado y de los particulares con las que se realizan los derechos de éstos y de las entidades públicas que han quedado insatisfechos por la falta de actuación de la norma de que derivan.

TRABAJO CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>28</sup> Ibidem. P. 92

<sup>29</sup> Cfr. ROCCO, Hugo. Derecho Procesal Civil, 2ª edición, Trad. de Manuel Cajica, Edit. Puebla, México, 1998. p. 286.

Es de anotar que desde este punto de vista, el proceso exclusivamente es analizado en el aspecto instrumental, es decir, procesal.

Para nosotros, proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la solución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.

#### **4.2.- Concepto de Procedimiento Administrativo**

Por procedimiento entendemos un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. Vemos que la diferencia consiste en que en uno hay unidades y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el otro es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto.

Según los tratadistas, y entre ellos el profesor español José María Villar y Romero, "en el procedimiento administrativo no hay partes contrapuestas, sino que hay una relación entre la administración y el interesado." <sup>30</sup> Para García Oviedo, "el procedimiento administrativo lo constituyen los trámites y formalidades

---

<sup>30</sup>VILLAR Y ROMERO, José Mario. El Proceso Administrativo, 4ª edición, Edit. Bosch, España, 1992. p. 278.

que debe de observar la administración, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen. <sup>31</sup>

"Gabino Fraga afirma que es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo. <sup>32</sup>

Estimamos que procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo, encontramos que su realización se da en una sucesión de momentos que se integran en diferentes fases, para concluir con el objetivo que se pretende.

La exposición de motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo española, de 17 de julio de 1958, define el procedimiento administrativo como: el "cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin."<sup>33</sup> Coinciden los autores "en que el procedimiento administrativo es el conjunto de actos que realiza la administración, bien para producir otro acto administrativo, o bien para lograr su ejecución. Opinamos que existe procedimiento interno y procedimiento externo; procedimiento previo y procedimiento de ejecución; procedimiento de oficio y procedimiento a petición de parte.

---

<sup>31</sup> Ibidem. p. 279.

<sup>32</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit. p. 221.

<sup>33</sup> Ibidem. P. 222.

El procedimiento interno se da en todo el conjunto de actos que realiza la administración, en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir la esfera de los particulares y podrá ser a su vez previo, si es anterior a una decisión, o resolución y posterior de ejecución, que también puede ser interno o externo. <sup>34</sup>

Procedimiento externo será aquél que interfiera la esfera jurídica de los particulares en mayor o menos grado.

Desde luego, hay actos que implican un procedimiento de ejecución en el que no hay que utilizar la compulsión, por ejemplo, los contratos administrativos, donde no hay compulsión o coacción del Estado para su ejecución, a menos de que el contratista incurra en incumplimiento.

Será de oficio, o vinculado, aquel procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones.

TRISE CON  
FALLA DE ORIGEN

A petición de parte es aquél que requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución de ese acto.

De lo anterior podemos decir que el Procedimiento Administrativo, podrá iniciarse de oficio por las autoridades administrativas o a petición de los

<sup>34</sup> Cfr. FRAGA, Gabino. Op. Cit. p. 428.

particulares interesados. El procedimiento se iniciará de oficio por acuerdo escrito de autoridad administrativa competente, en los casos que señalen las disposiciones legales aplicables de acuerdo con el artículo 114 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Creemos que hacer generalizaciones en este aspecto no es conveniente en una materia que abarca tantas ramas como el Derecho y el procedimiento administrativo; por ejemplo, son diferentes el procedimiento en materia de migración, que el procedimiento administrativo en materia aduanera, o el procedimiento fiscal, o el procedimiento de gestión de los bienes del Estado, o el procedimiento para determinar una sanción económica, o un procedimiento de planeación económica, o el procedimiento de formulación de estadísticas.

En cada caso habría que atender a las peculiaridades de la materia y a las necesidades prácticas para determinar el procedimiento adecuado. Pensamos, asimismo, que no es posible hablar de un procedimiento administrativo unitario por estas razones y que tampoco puede, en ciertos casos, seguir el rastreo del proceso judicial y no admitir siempre y en cada caso a los particulares.<sup>35</sup>

El procedimiento administrativo debe ser más rápido, menos formal, sencillo y buscar la eficacia en la acción administrativa. Como ya indicamos, el procedimiento administrativo no siempre afecta los intereses de los particulares, ni

---

<sup>35</sup> Cfr. FRAGA, Gabino. Op. Cit. p. 428.

tampoco debe de ajustarse a formalidades determinadas, cuando no sean estrictamente indispensables.

Debemos hacer una separación entre el procedimiento de administración interno que corresponde o debe entenderse de manera directa a los problemas dentro del Municipio y lo que concierne a éste, la gestión de la administración se entiende, como aquellos actos que realizan los servidores públicos del municipio ante el poder ejecutivo del Estado para sacar adelante los proyectos y promesas de campaña que, en nuestra opinión, deben reunir las siguientes características:

1. Actuación de oficio (inquisitivo);
2. forma escrita;
3. Rapidez de procedimientos y técnicas;
4. Flexibilidad;
5. Actuación bajo el principio de legalidad; y
6. Rapidez en las resoluciones.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por otra parte, el procedimiento en el que intervengan los particulares, creemos que debe llenar, de acuerdo con el interés público que se persiga; determinados requisitos que son: que sea por escrito, motivado y que dé al particular la garantía de audiencia. Que se realice por medio de los órganos competentes, llenando las formalidades que el Derecho exija para cada caso; por

los motivos previstos en la ley y con el contenido y finalidad que la misma haya consignado para cada caso.

Diversos autores estiman debiera permitirse al particular, de acuerdo con las ideas de Narciso Bassols, mencionado por Gabino Fraga, lo siguiente:

1. "Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento;
2. Del contenido de la cuestión que va a debatirse;
3. De las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada;
4. Que se le dé oportunidad de presentarse;
5. Que se organice un sistema de comprobación para que el que afirme una cosa la pruebe y el que la niegue, también;
6. Agotada la tramitación, que se dé también oportunidad a las partes de alegar; y
7. Que el procedimiento concluya invariablemente con una resolución que decida las cuestiones debatidas.

Puede apreciarse que este procedimiento sería copia del jurisdiccional. Para equilibrar el interés del particular y el interés general, cuando se trate de actos que no afecten los derechos de los particulares, creemos que no habría por qué cubrir

la garantía de audiencia y cuando se trate de actos que sí lesionen a un particular en especial, sí es conveniente otorgarle audiencia, sin que esa audiencia consista en llevar a cabo una copia del proceso judicial ante la autoridad administrativa. Esta es la interpretación más acorde con nuestra tradición. Está bien que la administración persiga el bien común, pero cuando se afecten de manera trascendente los intereses del particular, es conveniente que se le otorgue la garantía de audiencia, porque el particular tiene contra el acto administrativo que lo afecte una serie de recursos en el ejercicio de los cuales, sí podrá hacer valer todos los razonamientos y pruebas que tenga para demostrar su razón de derecho.

Además de lo anterior, consideramos que el derecho a la legalidad de los actos de la Administración Pública del que deben gozar los administrados se integra por una serie de derechos como son:

1. El derecho a la competencia;
2. El derecho a la forma;
3. El derecho al motivo; y
4. El derecho a la legalidad (fundamentación)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Que derivan de los principios establecidos en el artículo 16 constitucional.

En otros casos, cuando no se afecten los intereses de los particulares, creemos que no hay necesidad de acudir a esta garantía para realizar el procedimiento administrativo.

El acto administrativo debe ser notificado cuando afecta al particular, para que surta sus efectos a partir de la notificación para que, a partir de ese momento, el particular lo conozca, ya que lo perjudica o lo beneficia, y es punto de partida para el cumplimiento voluntario o la ejecución forzosa, o, en su caso, la iniciación de un proceso administrativo de impugnación.

#### **4.3.- Partes del Procedimiento**

Son partes del procedimiento de manera genérica, el actor y el demandado, y toda aquella persona que tenga interés en el juicio, siempre y cuando sea llamado para ello pero, de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 2º son sujetos de esta Ley, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos, y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dio origen.

También quedan sujetos según la Ley mencionada en el párrafo anterior, aquellas personas que manejen o administren recursos económicos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios; y aquellas que en los términos del artículo 73 de la Ley Federal de

**Responsabilidades de los Servidores Públicos, se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, así como prestación de servicios relacionados, que deriven de actos o contratos que se realicen con cargo a dichos recursos.**

**“Artículo 3º de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.- Las autoridades competentes para aplicar la presente Ley, serán:**

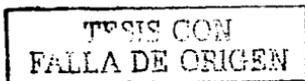
- I. La Legislatura del Estado;**
- II. El Consejo de la Judicatura del Estado;**
- III. La Secretaría de la Contraloría;**
- IV. Las demás dependencias del Ejecutivo Estatal en el ámbito de atribuciones que les otorga este ordenamiento;**
- V. Los Ayuntamientos y los Presidentes Municipales;**
- VI.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

**Así mismo el artículo 106 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, señala ante quienes se desarrollara el procedimiento administrativo.**

#### 4.4.- Acto Administrativo

El acto administrativo es una especie del género acto jurídico; sobre éste se han ensayado numerosas clasificaciones entendiéndose de manera general que: acto jurídico es la manifestación externa de voluntad, que tiene por objeto producir consecuencias de derecho y se le distingue del hecho jurídico en que éste puede ser de la naturaleza o del hombre, pero en el último caso, sin buscar la consecuencia de derecho. <sup>36</sup>

"Desde un punto de vista muy general, el acto administrativo puede abarcar tantos actos o hechos materiales, como actos o hechos jurídicos. Para que exista la infracción es indispensable la manifestación de una conducta positiva o negativa que sea contraria a lo que establece la norma jurídica. Se trata de manifestaciones de la voluntad de la persona, materializadas en una acción o abstención; no basta solamente querer la realización de la conducta, sino que es necesario que esta se manifieste. Además, el hecho material debe ser violatorio de una obligación que esta previamente determinada en la norma ya que, de acuerdo con nuestro sistema de derecho y en razón del principio de seguridad jurídica todo individuo debe conocer sus obligaciones a fin de poder prever su cumplimiento."<sup>37</sup>



<sup>36</sup>Cfr. ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. Op Cit p. 236.

<sup>37</sup> BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. 4ª edición. Edit. Pac. México, 1993. p. 418.

Como especie del acto jurídico, el acto administrativo, en nuestra opinión, tiene ciertas características que lo distinguen de los otros actos civiles, penales, laborales o mercantiles, los cuales trataremos de precisar más adelante, aclarando que el hecho de hablar sobre acto administrativo no quiere decir que éste sea realizado absolutamente por todos los órganos centralizados o descentralizados, o empresas públicas del Estado, ya que su variedad es muy grande, así como la de los actos que realizan éstos. Por ello, aclaramos, nos referimos al acto administrativo típico o normal.

Como ha podido apreciarse, no hay conformidad absoluta en los autores acerca del concepto que estudiamos, ya que para algunos, el acto administrativo se caracteriza por una decisión general, para otros es una declaración de voluntad, otros más le agregan la unilateralidad y la concreción a dicha declaración.

En nuestra opinión, el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

1. "El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la Administración, o de la ejecución de

esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral; su origen es una decisión unilateral, por ejemplo, el nombramiento de un Secretario de Estado. La decisión de este nombramiento es del Jefe de Estado y es unilateral, aunque después el acto se convierta en bilateral, al aceptar el nombramiento la persona designada.

2. Una vez adoptada la decisión unilateral, el paso siguiente es la expresión externa de la voluntad que también se realiza unilateralmente.
3. La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en Derecho.
4. Como acto jurídico, implica que puede crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos u obligaciones; por lo tanto, puede tener una, varias o todas las anteriores consecuencias.

Generalmente la situación de derecho creada por el acto administrativo es particular o concreta; sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que, en ciertas ocasiones, se cree situación jurídica general o, en ciertos casos, una combinación de ambas: por ejemplo, la concesión de servicio público crea derechos personalísimos y concretos al concesionario y crea situación jurídica general para los usuarios.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

5. Es generalmente ejecutivo. "La doctrina administrativa expone que el acto administrativo tiene dos características: ejecutorio y ejecutivo."<sup>38</sup>

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

- a) Que el acto tiene ejecución; y
- b) Que ha causado ejecutoria.

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

"La doctrina no siempre es clara en cuanto a qué deba entenderse por ejecución y, en su caso, por ejecución forzosa, pero en general, es ejecutivo aquel acto que tiene la potestad necesaria para que, en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo, pueda exigirse por las autoridades su cumplimiento, en forma coactiva."<sup>39</sup>

En Derecho Administrativo debe entenderse por acto ejecutivo, el acto administrativo que tiene en sí, la potestad necesaria para su realización fáctica coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente. Y que,

---

<sup>38</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del acto administrativo. Op. Cit. p. 392.

<sup>39</sup> Ibidem. p. 393

además, su ejecución pueda ser llevada a cabo por la propia Administración Pública, sin necesidad de acudir al Poder Judicial para ello.<sup>40</sup>

En este orden de ideas, el acto administrativo, en ciertos casos, tiene el carácter de ejecutivo, pero es de aclarar que éste no es un dato constante y absoluto.

En efecto, existen actos administrativos que son simplemente declarativos o que no necesariamente entrañan ejecución.

Ejemplo de actos ejecutivos lo tenemos en: el acto de cobro de impuestos, la expropiación, el decomiso, un apercibimiento, una clausura, la revocación de un permiso, o de una concesión, el cese de un empleado, etc.

Ejemplo de actos declarativos, que no entrañan ejecución, es: una licencia de manejar, una licencia para establecer un comercio, un registro, una certificación, un acta de nacimiento, de matrimonio o de defunción, etc.

b) *Que ha causado ejecutoria*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>40</sup> SERRA ROJAS Andres. Op. Cit. p. 328.

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

“En efecto, la palabra ejecutorio o ejecutoria, en Teoría General del Derecho, significa el que las actuaciones adquieren firmeza, es decir, no sean ya susceptibles de ningún recurso.”<sup>41</sup>

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

Son raros los ejemplos de actos que no se pueden impugnar, pero existen y creemos que son la excepción que confirma la regla.

Podemos citar, entre otro, el acto por el que se decreta la expulsión de un extranjero por el Ejecutivo Federal, contra el que no procede ni el Juicio de Amparo, de acuerdo con el artículo 33 constitucional; los actos políticos, por ejemplo, las elecciones; una acta de nacimiento, matrimonio o defunción, generalmente no son impugnables.

---

<sup>41</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Op. Cit. p. 398.

De lo anterior, creemos que no contradice nuestro criterio de que el acto ejecutorio es aquél que no admite ya ningún medio de impugnación, es decir, que tiene la autoridad de cosa juzgada.

En la doctrina venezolana, Brewer-Carias "entiende que por acto administrativo definitivo ha de entenderse aquél que, contrariamente a los actos de trámite pone fin a su asunto produciendo por sí mismo efectos jurídicos.

Por vía de excepción, sin embargo, la jurisprudencia ha administrado la posibilidad de impugnar por la vía contencioso-administrativa los actos de trámite, siempre que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan fin al procedimiento administrativo o hagan imposible su continuación."<sup>42</sup>

Por acto administrativo que causa estado debe entenderse aquel acto que, por agotar la vía administrativa, no es susceptible de ser recurrido en la vía jerárquico-administrativa.

Por acto administrativo no firme, ha de entenderse aquel acto para cuya impugnación no han vencido los lapsos de caducidad previstos en la ley.

---

<sup>42</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Acto Administrativo*. Op. Cit. p. 399.

6. Persigue el interés general. Es indudable que en la acción administrativa, no puede perseguirse otro interés que el de la colectividad.

#### **4.5.- Garantía de audiencia y legalidad**

La garantía de audiencia, una de las más importantes dentro de cualquier régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del poder público que tiendan a privarlo de sus más caros derechos y sus más preciados intereses, está consignada en el segundo párrafo de nuestro artículo 14 constitucional que ordena:

**"Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones, propiedades 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."**

Como se puede advertir, la garantía de audiencia está contenida en una fórmula compleja e integrada por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, y que son: "a) la de que en contra de la persona, a quien se pretenda privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha disposición constitucional, se siga un juicio; b) que tal juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos; c) que en el mismo se observen las formalidades

esenciales del procedimiento; y d) que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio.<sup>43</sup>

El goce de la garantía de audiencia, como derecho público subjetivo, corresponde a todo sujeto como gobernado en los términos del artículo primero constitucional. No bajo otra acepción debe entenderse el vocablo "Nadie, interpretándolo a contrario sensu. Por ende, los atributos esenciales de las personas, tales como la nacionalidad, la raza, la religión, el sexo, etc., no excluyen a ningún sujeto de la tutela que imparte la garantía de audiencia, y esta circunstancia, acorde con los principios elementales de la justicia y del humanitarismo, hace de nuestro artículos 14 constitucional un precepto protector no sólo del mexicano, sino de cualquier hombre, salvo las excepciones consignadas en la propia Ley Suprema.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, siendo el titular de la garantía de audiencia todo sujeto como gobernado, ¿qué se entiende por tal? "El concepto de gobernado es inseparable y correlativo, por modo necesario, de la idea de autoridad, de tal suerte que no es posible la existencia del primero sin la segunda. El sujeto como gobernado y la autoridad se encuentran en una relación de supra a subordinación, que se traduce indispensablemente en multitud de actos de autoridad que tienen, para ser tales,

<sup>43</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000. p. 357.

como ámbito de operatividad, la esfera del particular. Por tanto, el gobernado es el sujeto cuyo estado jurídico personal es susceptible de ser total o parcialmente objeto de actos de autoridad, cuyas notas esenciales, sine quibus non, son: la unilateralidad, la imperatividad o impositividad y la coercitividad.<sup>44</sup>

Con vista a tales consideraciones, debe, pues, prescribirse la conclusión a que podría llegarse mediante la interpretación literal del artículo primero constitucional, en el sentido de que cualquier individuo, para ser titular de garantías individuales, debe necesariamente estar en los Estados Unidos Mexicanos, es decir, dentro de su territorio, ya que, aún cuando físicamente no se encuentre dentro del mismo, si su esfera jurídica total o parcialmente es susceptible de ser objeto de algún acto de autoridad la persona goza de los derechos públicos subjetivos instituidos en nuestra Ley Fundamental por tener el carácter de gobernado cuyo concepto no sólo comprende al de individuo, sino a toda la persona moral de derecho privado o social y a los organismos descentralizados.

Dando por supuesta y sabida la idea genérica de acto de autoridad, que ostenta ineludiblemente los tres atributos ya apuntados y que sólo se da en las relaciones se supra a subordinación, como se dijo anteriormente, ¿cuáles son los elementos constitutivos del acto de privación y en que se diferencia éste del acto

---

<sup>44</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho. Op. Cit. p. 360.

de molestia condicionado por las garantías de seguridad jurídica implicadas en la primera parte del artículo 16 constitucional?.

“La privación es la consecuencia o el resultado de un acto de autoridad y se traduce o puede consistir en una merma o menoscabo (disminución) de la esfera jurídica del gobernado, determinados por el egreso de algún bien, material o inmaterial (derecho), constitutivo de la misma (desposesión o despojo), así como en el impedimento para ejercer un derecho.”<sup>45</sup>

Pero no basta que un acto de autoridad produzca semejantes consecuencias en el estado o ámbito jurídico de una persona para que aquél se refiera acto de privación en los términos del segundo párrafo del artículo 14 constitucional, puesto que para ello es menester que la merma o menoscabo mencionados, así como la impedimento para ejercer un derecho, pueden ser consecuencia o efecto de un acto de autoridad, pero para que éste sea privativo, se requiere que tales resultados sean, además, la finalidad definitiva perseguida, el objetivo último a que en sí mismo tal acto se apegue, y no tenga medios o conductos para que a través del propio acto de autoridad o de otro u otros, se obtengan fines distintos. Por ende, cuando un acto de autoridad produce la privación (egreso de un bien o despojo de un derecho o imposibilidad para ejercitarlo), sin que ésta implique el objetivo último, definitivo, que en sí mismo persiga, pro su propia naturaleza,

---

<sup>45</sup> Ibidem. p. 363.

dicho acto, éste no será acto privativo en los términos del artículo 14 constitucional.

En conclusión, si la privación de un bien material o inmaterial, bajo los aspectos indicados anteriormente es la finalidad connatural perseguida por un acto de autoridad, éste asumirá el carácter de privativo; por el contrario, si cualquier acto autoritario, por su propia índole, no tiende a dicho objetivo, sino que la privación que origina es sólo un medio para lograr otros propósitos, no será acto privativo sino de molestia.

Respecto a la garantía de legalidad la competencia constitucional concierne al conjunto de facultades con que la propia Ley Suprema faculta a determinado órgano del Estado, de tal suerte que si el acto de molestia emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo se excede de la órbita integrada por tales facultades, viola la expresada garantía, así como en el caso de que, sin estar habilitada constitucionalmente para ello, causa una perturbación al gobierno en cualquiera de los bienes jurídicos señalados en dicho precepto. "La garantía de competencia constitucional excluye, pues, la legitimidad o competencia de origen de las autoridades; haciendo improcedente el amparo que contra actos realizados por órganos o funcionarios ilegalmente integrados, nombrados o electos, se pretenda promover (amparo político en cierto aspecto). Ahora bien, por cuanto a la llamada competencia ordinaria y especialmente a la jurisdiccional, que se revela como el conjunto de facultades que la ley secundaria otorga a una determinada autoridad,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

conforme la jurisprudencia de la Suprema Corte, no puede reputarse como garantía de seguridad jurídica en los términos del artículo 16 de la Constitución. Sin embargo, tal circunstancia no elimina totalmente la posibilidad de que por actos que contravienen de las normas concernientes a la competencia común de los jueces (y, por extensión, de las demás autoridades del Estado), proceda el juicio de amparo, lo que ha sido admitido por nuestro máximo tribunal.

La eficacia jurídica de la garantía de legalidad reside en el hecho de que por su mediación se protege todo el sistema de derecho objetivo de México, desde la misma Constitución hasta el reglamento administrativo más minucioso.

La garantía de legalidad implicada en la primera parte del artículo 16 constitucional, que condiciona todo acto de molestia se contiene en la expresión fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.

Ambas condiciones de validez constitucional del acto de molestia deben necesariamente concurrir en el caso concreto para que aquél no implique una violación a la garantía de legalidad consagrada por el artículo 16 de la Ley Suprema, es decir, que no basta que haya una ley que autorice la orden o ejecución del o de los actos autoritarios de perturbación, sino que es preciso inaplazablemente que el caso concreto hacia el cual éstos vayan a surtir sus

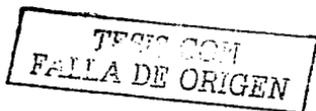
efectos esté comprendido dentro de las disposiciones relativas a las normas, invocadas por la autoridad. <sup>46</sup>

Por consiguiente, razonado a contrario sensu, se configurará la contravención al artículo 16 constitucional a través de dicha garantía, cuando el acto de molestia no se apoye en ninguna ley (falla de fundamentación) o en el caso de que, existiendo ésta, la situación concreta respecto a la que se realice dicho acto de autoridad, no esté comprendida dentro de la disposición general invocada (falla de motivación).

#### **4.6.- Las Resoluciones Administrativas**

La imposición de las sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos en su carácter de actos administrativos, debe ceñirse a los procedimientos que las normas legales establecen la autoridad administrativa se encuentra vinculada en los términos de los artículos 14 y 16 Constitucionales, que la obligan a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación. " En el procedimiento administrativo considerado como un conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo

<sup>46</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 380.



encontramos que su realización se da en una sucesión de momentos que se integran en diferentes fases, para concluir con el objetivo que se pretende”

Integrado el expediente con los elementos necesarios para permitir que el juzgador se forme una clara convicción de los hechos, el procedimiento entra en la etapa de decisión. .<sup>47</sup>

La resolución deberá ser dictada en un plazo máximo de treinta días hábiles después de cerrada la instrucción, dicha resolución podrá dictarse al momento de darse por terminada la Garantía de Audiencia, otorgada al servidor público que se considera como presunto responsable de infringir las causales de responsabilidad establecidas en el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, atendiendo a lo establecido por el artículo 137 del Código de Procedimientos Administrativos de dicha entidad federativa, considerando al momento de dictar las resoluciones la gravedad de la falta, los antecedentes del infractor, las condiciones socioeconómicas del infractor, la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, el monto del beneficio, daño o perjuicio económico, derivado del incumplimiento de obligaciones, si lo hubiere, debiendo notificar dicha resolución dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado y a su jefe inmediato, al representante que hubiese sido designado por la dependencia y al titular de la misma.

---

<sup>47</sup> DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto.- El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4ª. Edición Editorial Porrúa 2001. p. 184.

"Contra las resoluciones dictadas en materia administrativa, sólo procederán los recursos administrativos establecidos en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y Municipios. Las resoluciones que se dicten como consecuencia de recursos no establecidos legalmente, dará origen a la inexistencia de los mismos"<sup>48</sup>

#### **4.7.- Sanciones Administrativas**

En relación al procedimiento de las infracciones administrativas es diferente al procedimiento del delito, ya que aquí su conocimiento y resolución no están sometidos a la autoridad judicial, pues es la autoridad administrativa la que califica la sanción.

Si consideramos, con García Máynez, que la sanción es " La consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias a un mandato legal".

Podemos afirmar que el fin perseguido con la imposición de sanciones es:

---

<sup>48</sup> Ibidem. p. 322.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- a).- Mantener la observancia de las normas en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye en cumplimiento forzoso.
- b).- Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que ordena la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o indemnización.
- c).- Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad. La doctrina clasifica las sanciones con diversos criterios, como pueden ser: El de la naturaleza del órgano competente para su aplicación, que distingue entre las sanciones judiciales y las administrativas; el de la naturaleza de su contenido que las agrupa en pecuniarias, privativas de la libertad y restrictivas de otros derechos; y el de la naturaleza de la obligación infringida que las identifica como sanciones civiles, penales, administrativas.

Con base en los criterios expuesto, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicas las sanciones sólo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado y aunque se obligara al servidor público a realizar una conducta equivalente la lesión a los valores fundamentales de la función pública, ya estaría producida por

lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción. Según la naturaleza del órgano competente para su aplicación la disciplinaria es una sanción administrativa, puesto que su determinación es materia de una autoridad que la impone en sede y conforme a procedimientos administrativos, independientemente de que la resolución que la contenga pueda ser impugnada y resuelta por la autoridad judicial, mediante sentencia, lo cual no cambia su original carácter administrativo. Es conveniente aclarar que dentro de las sanciones administrativas la doctrina diferencia las disciplinarias de las de policía, a partir del estado de sujeción, que tenga el infractor, ya que cuando se trata del estado especial de sujeción del servidor público las sanciones presentan características particulares que tienden a preservar el correcto ejercicio de la función pública, a diferencia del estado general de sujeción que todo individuo tiene como integrante de la comunidad, en el que la violación o un mandato general lo hace acreedor a una sanción policial. Las sanciones administrativas contravencionales son compatibles con las sanciones administrativas disciplinarias, por un mismo hecho y sobre un mismo sujeto, pueden recaer ambas sanciones, en un caso como funcionario y en otro como administrado. Las sanciones disciplinarias se aplican en virtud de que " la relación de servicio del derecho público implican necesariamente una fidelidad y una devoción especiales. Cualquier contravención no representa, pues, solamente, un desorden que se ha de reprimir, sino que ese hecho aislado tiene una importancia mucho mayor porque de él pueden inferirse conclusiones acerca de la existencia de sentimientos que no están de acuerdo con aquella exigencia

fundamental. Por otra parte las sanciones administrativas aplicables por cometer infracciones a la disciplina en el servicio público, se clasifican de acuerdo con su contenido en resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica.

Conforme a lo expuesto, cuando se trate de una infracción que afecte el ejercicio de una relación funcional de servicios, es decir que se produzca en el ámbito de las relaciones de servicio público entre el Estado y sus Trabajadores, la sanción correspondiente, independientemente de su naturaleza administrativa, tendrá la característica disciplinaria, puesto que tiende a permitir el correcto funcionamiento del servicio en que se produzca.

Las sanciones disciplinarias tienen características propias diferentes de las penales y laborales, ya que se manifiestan en razón de sus particulares elementos, contenido y fines. En primer término, estas sanciones sólo se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, para preservar la vigilancia de los valores de la función pública, mediante procedimientos y conforme a 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 previsión de valores fundamentales que preservan el ejercicio de la función pública. En relación con las sanciones penales, en las disciplinarias es ajeno el principio de *Non Bis In Idem*, puesto que la misma conducta puede producir, además y en forma independiente

la comisión de un delito, el cual será sancionado de acuerdo a procedimientos judiciales, sin que el resultado de una sanción determine el de la otra; tampoco rige el principio Nulla Poena Sine Lege, pues no requiere la tipificación estricta del derecho penal, ya que el sólo incumplimiento de las obligaciones en el ejercicio de la función pública da nacimiento a la posibilidad de imposición de la sanción. La responsabilidad disciplinaria puede coexistir con la responsabilidad penal, lo cual no podrá concebirse si fueren idénticos ambos poderes, en virtud del principio Non Bis In Idem, la pena disciplinaria se excluye por el hecho por el hecho de la extinción de la obligación de servir: Cuando el culpable ha salido de esta relación no se puede mejorar el servicio actuando sobre él, la pena disciplinaria, ha perdido su fin y por lo tanto, se ha extinguido también la competencia para su aplicación, por otra parte, las sanciones penales tienen un contenido competencial diferente conforme a los principios constitucionales que informan la materia penal, atribuyendo la aplicación de las penas a la autoridad judicial, a diferencia de las sanciones administrativas, que se desarrollan en el ámbito administrativo, en los términos del artículo 22 Constitucional.

A diferencia de las sanciones laborales las disciplinarias no tienden esencialmente a obtener el servicio para el cual se contrato Al trabajador ni derivan del contenido prestacional de la relación, sino que responden a una necesidad social, respecto a la forma de actuación en el ejercicio de una función pública, que debe estar apegada a valores fundamentales, como son la legalidad,

honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia, dejando los aspectos materiales de la prestación del servicio a las normas y procedimientos laborales y su calificación a una autoridad diferente, ajena a la relación jerárquica entre las partes.

Por otra parte, no se ha establecido con claridad a qué autoridad compete la averiguación y persecución de las infracciones administrativas y la correspondiente aplicación de sanciones.

El concepto de sanción, es más moderno que el de pena, desde que su elaboración fue, fundamentalmente, obra de los positivistas. Podríamos decir que mientras toda pena constituye una sanción, no ocurre lo mismo a la inversa. Entre los autores reina la confusión sobre lo que es propiamente una pena y una medida de seguridad, a ambas se les denomina generalmente bajo el término sanciones.

El concepto de pena es menos amplio que el de sanción. Desde que se tiene noción del delito surge como su consecuencia e históricamente aparejada a él, la idea de castigarlos y, allí, nace la pena.<sup>49</sup>

La sanción administrativa.- En términos generales, puede definirse como el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los

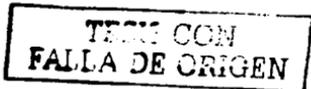
<sup>49</sup> VILLALOBOS. Ignacio. Derecho Penal. 4ª edición. Edit. Lymusa, México, 2000, p. 375.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad.

En conclusión el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cinco diferentes tipos de Sanciones en materia Disciplinaria, el apercibimiento o amonestación, la suspensión, Destitución, Sanción económica, Inhabilitación temporal, de las cuales señalaremos en que consiste cada una de ellas.

#### **AMONESTACION**



El artículo 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, establece como sanciones por la comisión de faltas administrativas, la Amonestación o apercibimiento que han sido consideradas correcciones disciplinarias en materia de procedimiento, que se imponen con el Propósito de prevenir a los autores de faltas de disciplina para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento, es más ambas figuras han sido utilizadas como sinónimos, aunque en esencia tienen un contenido y trascendencia diferente.

El apercibimiento se identifica como una prevención especial, como una advertencia de que se aplicará una sanción en caso de persistir en una conducta indebida, es una medida preventiva que tiene por finalidad corregir la incorrección

de una conducta o lícitud y aún la inmoralidad de la misma, en esfera del Derecho.

En la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, no se define el concepto ni el contenido de esta sanción, por lo que es necesario recurrir a lo establecido en el artículo 54 del Código Penal del Estado de México, que dispone: "La amonestación consiste en la advertencia que el juez hace al inculcado, explicándole las consecuencias del delito que cometió, excitándole a la enmienda y previniéndole de las penas que se imponen a los reincidentes. La amonestación se hará en privado o públicamente a juicio del Juez, y se impondrá en toda sentencia condenatoria."

De la disposición transcrita podemos derivar que el apercibimiento es una llamada de atención, a quien ha incurrido en falta para que no la vuelva a cometer.

En este sentido será necesario que previamente se haya comprobado la actitud indebida del sujeto, para advertirle la consecuencia que puede generar su insistencia en esa conducta. Generalmente es una sanción adicional a otra que le fue impuesta por su conducta ilícita, ya que el apercibimiento sólo se considera como una llamada de atención, aunque puede darse el caso de que se imponga

como sanción única cuando por la levedad de la infracción y las circunstancias del caso no amerite.

Por su parte la amonestación también es identificada como una llamada de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito. Esta corrección disciplinaria tiene su origen en el derecho canónico, en donde se le identifica como un "remedio penal de índole preventiva a quien se halla próximo a cometer un delito o se sospecha que lo cometió.

En sentido estricto la amonestación no es una sanción, ya que no requiere la comisión de la infracción, sino sólo la sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que sólo es una advertencia para que se procuren evitar las conductas que pueden llevar a incurrir en la infracción.

Del contenido de lo dispuesto por el artículo 54 del Código Penal de la entidad, se deriva que el propósito de la amonestación es que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, aunque también se haga la advertencia de que en caso de volver a realizarla se le considerará como reincidente, como en el caso del apercibimiento.

De los conceptos expuestos podemos afirmar que en esencia se trata de dos medidas correctivas diferentes ya que en el caso de la amonestación, en su origen

se trata de prevenir la comisión de un ilícito, por lo que, aunque sea una medida de corrección disciplinaria, estrictamente no debería ser considerada como sanción, a diferencia del apercibimiento que si es una sanción que se impone cuando previamente ya se había hecho una advertencia o amonestación.<sup>50</sup>

Cuando el apercibimiento o la amonestación se impongan con carácter público, en la propia resolución se debe indicar el medio que deberá ser utilizado para tal efecto.

## **LA SUSPENSION**

En la Ley de Responsabilidades de los Servidores Público del Estado de México y Municipios en su artículo 59 Fracción IV, hace referencia a la suspensión como sanción por la comisión de infracciones y a la suspensión temporal como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos sancionatorios, por lo que podemos diferenciar, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un periodo no podrá exceder de treinta días, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de la investigación, pero si de estas resulta la inocencia del servidor

---

<sup>50</sup> VILLALOBOS, Ignacio. Derecho Penal. 4ª edición. Edit. Lymusa, México, 2000. p. 375.

público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

Por tanto aunque ambas suspensiones son temporales, sólo podremos considerar como sanción a la suspensión lisa y llana que no deberá exceder de treinta días, que se imponga en una resolución administrativa, con carácter definitivo, ya que la suspensión temporal sólo es una medida procedimental para facilitar las actuaciones en el procedimiento.

## **DESTITUCION**

La destitución ha dado lugar a grandes controversias, particularmente porque se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores, y que la única competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral.

Por lo que conceptualizando a la Destitución, diríamos que es la separación definitiva del cargo, empleo o comisión que el servidor público desempeña en la administración pública llámese Federal, Estatal o Municipal.

## **SANCION ECONOMICA**

En los términos del artículo 113 constitucional, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, deberán

establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Conforme al mandato constitucional, la aplicación de sanciones económicas tiene como presupuesto esencial que con el hecho ilícito se cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario se podrán imponer cualesquiera de las otras sanciones, pero no la económica. En efecto al establecer esta disposición "En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados, hace suponer que estas sanciones pueden generarse por otras causas, lo cual resultaría contrario al mandato constitucional de referencia.

### **INHABILITACION TEMPORAL**

La sanción de inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público se encuentra prevista en el Título Cuarto de la Constitución Federal, tanto para la responsabilidad política como para la administrativa.

La inhabilitación que prevé el artículo 113 Constitucional, se encuentra reglamentada por la Ley I de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Artículo 49 Fracción V, con una duración de uno a diez años, si el monto de los

daños de excede de quinientas veces el salario mínimo mensual vigente en la capital del estado, y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

Por otra parte, la sanción de inhabilitación por un año quedó establecida, para el servidor público, que, sin causa justificada, omite la presentación de la declaración de situación patrimonial que debe realizar dentro de los sesenta días posteriores a la baja que presente en el servicio público.

#### **4.8.- La ilegalidad de las sanciones administrativas aplicadas por los órganos de control interno de los Ayuntamientos del Estado de México**

El artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece en sus fracciones lo siguiente.

Artículo 112.- El órgano de contraloría interna municipal, tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- I. Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal;
- II. Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos;
- III. Aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación;

- IV. Asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la Administración Pública Municipal;**
- V. Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones;**
- VI. Vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los Ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos;**
- VII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la Administración Pública Municipal;**
- VIII. Coordinarse con la Contaduría General de Glosa y la Contraloría del Poder Legislativo y con la Secretaría de la Contraloría del Estado para el cumplimiento de sus funciones;**
- IX. Designar a los auditores externos y proponer al Ayuntamiento, en su caso, a los comisarios de los organismos auxiliares;**
- X. Establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias;**
- XI. Realizar auditorías y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al Ayuntamiento;**
- XII. Participar en la entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del Municipio;**

- XIII. **Dictaminar los estados financieros de la Tesorería Municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes a la Contaduría General de Glosa;**
- XIV. **Vigilar que los ingresos municipales se enteren a la Tesorería Municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables;**
- XV. **Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, que expresará las características de identificación y destino de los mismos;**
- XVI. **Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; y**
- XVII. **Las demás que le señalen las disposiciones relativas.**

**Del estudio y análisis del precepto anteriormente transcrito se desprende que se faculta a los Órganos de Control Interno a "Operar un Sistema de Quejas y Denuncias"; pero omite hacer mención respecto a que faculte a estos, para que apliquen sanciones; del artículo anterior se infiere que al no estar contemplado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la facultad de que los órganos de control interno estén facultados para imponer sanciones, en consecuencia, los actos de autoridad que emiten estos órganos de control, son a todas luces ilegales,**

en virtud que contravienen los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, que ordena que, todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado y al no existir en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México fundamento legal que otorgue esta facultad debemos atenernos al principio de que "lo que no está permitido, esta prohibido", razón por la cual podemos declarar éstos actos de autoridad inexistentes que como hemos visto son los que carecen de sus elementos esenciales y que, por tanto, no pueden engendrar ningún efecto jurídico, es indudable que en derecho administrativo existen otros actos afectados de otra irregularidad diferente de la que produce la inexistencia, como son aquellos en los cuales hay un vicio en alguno de sus elementos constitutivos.

Pues bien, cuando la forma se infringe, debe concluirse que el acto se considera ilegal, siempre que aquélla se encuentre establecida no sólo como garantía de que las decisiones son correctas, sino como una garantía para el derecho de los particulares.

Pero, además, pueden existir irregularidades de forma que no tienen influencia sobre el acto, como por ejemplo cuando la formalidad se encuentra establecida sólo en interés de la Administración.

**4.9.- La inexistencia de precepto normativo que regule la facultad de los órganos de control interno para la aplicación de sanciones administrativas.**

El artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios establece lo siguiente:

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

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

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

En el desahogo de la garantía de audiencia, se podrá interrogar al servidor público sobre todos los hechos y circunstancias que hayan motivado el

**procedimientos administrativo y sean conducentes para el conocimiento de los hechos.**

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

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

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

atribuyan y en su caso, a los otros presuntos responsables, para continuar con el procedimiento.

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

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

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

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

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

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

Del estudio y análisis del artículo anteriormente transcrito, podemos decir que el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, señala que los Órganos de Control Interno, que sean nombrados por los Ayuntamientos, pueden imponer válidamente sanciones administrativas, debiendo previamente instaurar un Procedimiento Administrativo, de lo cual desde nuestro punto de vista es ilegal en virtud de que debe existir previamente un precepto o norma a través del cual se faculte a una autoridad a

**ejecutar tal o cual acción, y en caso contrario no producirán efecto legal alguno los actos emitidos por el Órgano de Control Interno, amén de que nuestra Carta Magna es clara y precisa al señalar que ninguna persona será juzgada ni molestada en sus bienes o posesiones sino mediante juicio seguido ante Tribunales previamente establecidos y el Órgano de Control Interno de los Ayuntamientos no tiene ni reúne el carácter de Tribunal, pues se trata de una Autoridad Administrativa que depende directamente del Ejecutivo Municipal y en consecuencia carece de facultades ejecutoras.**

**En todo caso el Presidente Municipal en su carácter de Superior Jerárquico de la Administración Pública Municipal, así señalado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios está facultado y tiene derecho de demandar ante el tribunal correspondiente, al Servidor Público de acuerdo a los tipos y códigos de conducta que con ello implique una causal de responsabilidad que deba ser sancionada por la autoridad debidamente facultada para ello.**

**Luego entonces el Procedimiento Administrativo seguido ante los Órganos de Control Interno carece de todo principio de legalidad y como consecuencia las sanciones que los mismos impongan contravienen a lo establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, por carecer de facultades para la aplicación de sanciones.**

Como consecuencia de lo que se ha indicado, las normas del procedimiento deberán ser diferentes según se trate de una actuación espontánea de la Administración o de una actuación que ésta realice por instancia de un particular.

En el mismo caso y siempre que no se llegue a producir lesión en los derechos o intereses privados, deberá existir un mínimo de disposiciones, como son las que fijan el órgano competente, los motivos para iniciar el procedimiento y las medidas de orden interno tales como las informaciones que deben recabarse y la intervención de órganos técnicos de carácter consultivo, cuyas opiniones deban o no seguirse obligatoriamente.

Cuando el procedimiento se inicia a petición de parte, la ley debe de regular los requisitos que ha de llenar la instancia inicial, la forma de acreditar la personalidad en caso de que se actúe por medio de representante, los documentos que deben acompañarse al primer escrito, el lugar de presentación y los medios de subsanar la falta de los requisitos exigidos, así como los medios de prueba y las normas para su apreciación.

El procedimiento administrativo se caracteriza, según hemos indicado, por la carencia de solemnidades y consecuentemente por su mayor rapidez. <sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Cit. Por FRAGA, Gabino. Op. Cit. p. 405.

Es por tanto indispensable que la ley venga a establecer las medidas adecuadas para evitar dilación o paralización del procedimiento. Esas medidas tienen que ser la fijación de plazos breves obligatorios para las autoridades y para los interesados, la forma de computarlos, la responsabilidad de los funcionarios o empleados que no obedezcan esos plazos, y los medios para reclamar la negligencia y la responsabilidad consiguientes.

Pero sin duda la medida más importante que puede y debe adoptarse es la de establecer que el transcurso de un término sin que la autoridad resuelva, determine presuntivamente que se considere resuelto el asunto en sentido positivo o en sentido negativo.

A pesar de la carencia de solemnidades y de la rapidez que deben caracterizar al procedimiento administrativo, en los casos en que se puedan afectar derechos o intereses de los particulares deben establecerse las formalidades mínimas indispensables para evitar el desconocimiento o la afectación arbitraria de esos derechos.

En nuestro sistema legal el problema de formalidades del procedimiento que tienden a garantizar el derecho de los particulares, se debe de estudiar no sólo dentro de los límites del derecho administrativo, sino también desde el punto de

vista constitucional, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Fundamental.

Dice así el precepto citado en su segundo párrafo: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

Pues bien, a pesar de la interpretación literal y tradicional de ese precepto que no se está refiriendo a la autoridad administrativa sino a la judicial, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, en forma gradual ha llegado a la conclusión de que dicha autoridad administrativa no sólo debe respetar la garantía de legalidad sino también la garantía de audiencia que establece el precepto constitucional en comento.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** El Municipio lo podemos conceptualizar como una persona de Derecho Público constituido por un territorio determinado, que tiene como fin administrar sus propios recursos, pero que desgraciadamente depende en mayor o menor medida de una entidad pública superior, conocida también como entidad federativa.

**SEGUNDA:** Queremos puntualizar que los estados y municipios de nuestro país no son libres ni soberanos, ya que están sujetos al poder del Estado Mexicano y no son soberanos porque dicha distinción corresponde única y exclusivamente a la nación.

**TERCERA:** En la actualidad nuestro régimen federal permite a los Municipios cierta libertad para manejarse con "Autonomía", es decir, existe la tendencia de mantener la autonomía local, sin detrimento de la nacional, pero en ocasiones el municipio ha abusado por medio de sus órganos de control interno para imponer sanciones sin estar legitimado por la ley para hacerlo en consecuencia no están debidamente fundadas ni motivadas.

**CUARTA:** El estudio del Derecho Municipal no se agota en las leyes que lo regulan, sino que va más allá, es necesario entender, al Municipio como

institución jurídica política, el determinar con la mejor calidad y precisión, cuál es su naturaleza jurídica, cómo nace, porqué nace, para qué nace, cuál es su función, cómo evoluciona, sus desviaciones, sus limitaciones, cuáles son y deben ser sus objetivos en esta época, sus fines que espera el pueblo de él, en fin, para poder entender el Derecho Municipal.

**QUINTA:** Los ayuntamientos del país y el municipio en general, tiene estrecha relación con el derecho constitucional por que en la Constitución se encuentran plasmados los principios que regulan la existencia del municipio, le define, le señala sus fines, sus funciones, su integración, sus elementos esenciales, sus características, sus modalidades, de los preceptos constitucionales se derivan todas las disposiciones que integran el derecho municipal.

**SEXTA:** Las fuentes del conocimiento directas las constituye el objeto mismo a estudiar, por ejemplo, si vamos a estudiar la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la fuente directa lo será la misma Ley Orgánica; la fuente indirecta del conocimiento será el instrumento que nos refiera, que nos describa el objeto a estudiar, así siguiendo el mismo ejemplo, fuente indirecta del conocimiento de la mencionada Ley Orgánica sería algún instrumento que nos la refiera, comente o describa.

**SÉPTIMA:** En cumplimiento a la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 constitucional, en el sentido de que las autoridades tienen obligación de fundamentar sus actos, esto es, de señalar los artículos en donde estén establecidas sus atribuciones, su competencia y el supuesto jurídico que invoque.

En el caso de las fuentes del Derecho como disposición o ley que faculta o prohíbe a una persona la realización de un acción, las fuentes del Derecho Municipal, son aquéllas que establecen atribuciones a sus órganos, en México las fuentes principales son: la Constitución Federal, la Constitución de la entidad federativa a la que corresponde el Municipio, así como la respectiva Ley Orgánica Municipal, las disposiciones emitidas por el Ayuntamiento del propio Municipio, para regular las relaciones internas entre sus órganos y las relaciones de éstos con los vecinos, o bien, las relaciones vecinales, como ejemplo de este tipo de disposiciones podemos señalar los bandos y reglamentos municipales.

**OCTAVA:** El derecho por sus propias características de generalidad y abstracción no prevé todos los supuestos, por lo que en el momento de aplicarlo, hay que interpretarlo y en su caso integrar lagunas, para ello hay que acudir a las fuentes de interpretación e integración de lagunas, éstas son las normas y técnicas jurídicas que pueden auxiliarlo.

**Normalmente la ley determina en cada caso concreto, cuáles serán las fuentes de interpretación e integración, las leyes supletorias a las que se puede acudir.**

**El orden jurídico que establece las disposiciones que otorgan derechos y obligaciones a las autoridades y vecinos de un Municipio y como tales podemos enunciar:**

- a) La Constitución tanto Federal como de la entidad federativa correspondiente.**
- b) Las leyes Federales, Locales y Municipales.**
- c) Los Reglamentos Municipales.**
- d) La Jurisprudencia de los Tribunales Federales, Locales y de los Tribunales Contencioso Administrativos.**
- e) Los convenios de Derecho Público celebrados con la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con otros entes públicos.**
- f) Las circulares y oficios.**
- g) Los usos y costumbres.**
- h) Los principios generales derivados del Derecho Municipal.**
- i) Los criterios doctrinales de los tratadistas de Derecho Municipal.**
- j) Las ideas político-sociales de los gobernantes.**

**NOVENA:** Concluyendo podemos decir que es urgente una reforma o adición al artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, donde se precise la facultad para que los órganos de control interno puedan imponer legalmente sanciones administrativas sin sobrepasar leyes primarias.

**DÉCIMA:** Los órganos de control interno de los ayuntamientos del Estado de México deben apegarse a las garantías de legalidad y audiencia establecidas en nuestra Constitución Federal ya que los órganos de control interno no tienen el carácter de tribunal en virtud de que se trata de una autoridad administrativa que depende directamente del Ejecutivo Municipal, luego entonces los órganos de control interno carecen de todo principio de legalidad y como consecuencia el procedimiento disciplinario seguido ante ellos, así como las sanciones impuestas por los mismos se encuentran robustecidas de amplia ilegalidad..

**BIBLIOGRAFÍA**

ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 1998.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Acto Administrativo. 20ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

ANGULO PÉREZ, Andrés. Temas Municipales. 4ª edición, Edit. Cárdenas Editor, México, 2000.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. Los servidores públicos y sus nuevas responsabilidades. 3ª edición, Edit. Ite, México, 2000.

BARRAGÁN, José. La responsabilidad de los servidores públicos. 2ª edición, Edit. UNAM, México, 1994.

BARTLETT DÍAZ, Manuel. Reforma Municipal y Reforma Política. 2ª edición, Edit. Secretaría de Gobernación, México, 1995.

BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. 4ª edición, Edit. Pac. México, 1993.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 21ª edición, Edit. Porrúa, México, 2001.

CÁRDENAS, Raúl. Responsabilidad de los funcionarios públicos. 4ª edición, Edit. Porrúa, México, 1999.

CARPISO, Jorge. Derecho Constitucional. 7ª edición, Edit. UNAM, México, 1998.

COLÍN, Mario. El Municipio Libre. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

DÍAZ GONZÁLEZ VERGARA, Rodolfo. La Reforma Municipal en la Legislación del Estado de México. 2ª edición, Edit. Trillas, México, 1999.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 21ª edición, Edit. Porrúa, México, 1998.

GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. Los Delitos de los altos Funcionarios y el fuero constitucional. 2ª edición, Edit. Pac. México, 2000.

LÓPEZ SOSA, Eduardo. Derecho Municipal Mexicano. 4ª edición, Edit. UAEM, México, 1998.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. La responsabilidad de los Servidores Públicos en la actualidad. 4ª edición, Edit. Pac México, 2000.

MATEOS M, Agustín. Etimologías Grecolatinas del Español. 7ª edición, Edit. Esfinge, México, 2000.

OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. 3ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

OLMEDO CARRANZA, Raúl. La Reglamentación Municipal. 7ª edición, Edit. Trillas, México, 2000.

ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel. El libro de los alcaldes y Ayuntamientos. 2ª edición, Edit. Instituto de Estudios de Administración Local, México, 1999.

PÉREZ CORREA, Fernando. Aspecto de la Democracia Municipal. 3ª edición, Edit. UNAM, México, 2000

QUINTANA ROLDÁN, Francisco. Derecho Municipal. 2ª edición, Edit. UNAM, México, 2000.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. El Municipio. 4ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

ROCCO, Hugo. Derecho Procesal Civil. 2ª edición, Trad. de Manuel Cajica, Edit. Puebla, México, 1998.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 6ª edición, Edit. Porrúa, México, 1999.

UGARTE CORTÉS, Juan. La Reforma Municipal. 4ª edición, Edit. Lymusa, México, 2001.

VALDEZ RÍOS, Diego. El Desarrollo Municipal como supuesto de la democracia y del federalismo Mexicano. 4ª edición, Edit. Trillas, México, 2000.

VILLALOBOS, Ignacio. Derecho Penal. 4ª edición, Edit. Lymusa, México, 2000.

VILLAR Y ROMERO, José Mario. El Proceso Administrativo. 4ª edición, Edit. Bosch, España, 1992.

## **LEGISLACIÓN**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2ª edición, Edit. Sista, México, 2002.

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 2002.

CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. 2ª edición, Edit. Porrúa, México, 2002.

CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MÉXICO. 2ª edición, Edit. Porrúa, México, 2002.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS. 3ª edición, Edit. Gicome, Gobierno de Estado de México, 2002.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. 2ª edición, Edit. Porrúa, México, 2002.

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO. 2ª edición, Edit. Chimal, S.A. de C.V. Gobierno del Estado de México, 2002.

### **DICCIONARIOS**

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

### **OTRAS FUENTES**

Jurisprudencia de la Suprema Corte de la Nación. T. XXXV. Tercera época Segunda Sala México, 1982.