

20721
290

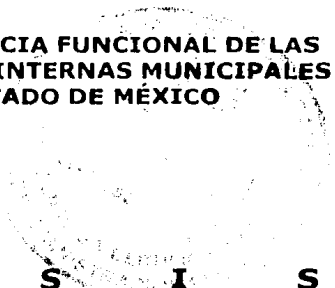


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

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

**LA INDEPENDENCIA FUNCIONAL DE LAS
CONTRALORIAS INTERNAS MUNICIPALES
EN EL ESTADO DE MÉXICO**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSÉ JULIÁN VALDEZ MORA
ASESOR: LIC. ALICIA LARA OLIVARES**



ACATLÁN, MÉXICO

2003

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A MI MADRE, ELVIRA MORA HERNANDEZ, CON TODO MI AMOR; QUIEN FUE MI PRINCIPAL MOTIVACIÓN PARA LA CULMINACIÓN DE ESTA ETAPA; QUE CONSTITUYE LA PRIMERA DE MUCHAS, QUE JUNTOS EMPRENDEREMOS.

A MI ABUELA, MARTHA HERNANDEZ POR SU INVALUABLE E INCONDICIONAL APOYO; SIN EL CUAL NO HUBIESE SIDO POSIBLE LA CONCLUSIÓN DE MI CARRERA PROFESIONAL.

A JOSE ISMAEL CASTILLO GOMEZ, POR SU APOYO Y AMISTAD, PERO SOBRE TODO POR HABERME DADO LA OPORTUNIDAD DE CONOCER A UN SERVIDOR PÚBLICO DE EXCELENCIA.

A PAOLA, POR SU INCONDICIONAL AMOR, PERO SOBRE TODO POR HABER CREIDO EN MÍ.

A TI, DONDE QUIERA QUE ESTES.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico el contenido de mi trabajo.
NOMBRE: José Julián Valdez Mora
FECHA: 29.08.03
FIRMA: [Firma]

B

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I. CONCEPTO Y ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO	
1.1.- Origen.....	6
1. 1. 1. En la Prehistoria.....	7
1. 1. 2. En Grecia y Roma.....	12
1. 1. 3. En el Derecho Español.....	14
1.2.- Concepto.....	17
1.2.1. Tesis Tradicionales.....	17
1.2.2. Tesis Modernas.....	19
1.3.-Evolución Histórica en México.....	22
1.3.1. En el Derecho Indígena.....	22
1.3.2. En la Época Colonial.....	24
1.3.3. Época de Independencia.....	27
1.3.4. México actual.....	32
1.4.- Marco Jurídico del Municipio.....	33
1.4.1. El artículo 115 constitucional y sus reformas.....	33
1.4.1.1. Decreto del 20 de agosto de 1928.....	34
1.4.1.2. Decreto del 29 de abril de 1933.....	34

C

1.4.1.3. Decreto del 08 de enero de 1943.....	35
1.4.1.4. Decreto del 12 de febrero de 1947.....	36
1.4.1.5. Decreto del 17 de octubre de 1953.....	36
1.4.1.6. Decreto del 6 de febrero de 1976.....	37
1.4.1.7. Decreto del 6 de diciembre de 1977.....	37
1.4.1.8. Decreto del 3 de febrero de 1983.....	38
1.4.1.9. Decreto del 17 de marzo de 1987.....	39
1.4.2. Texto vigente del artículo 115 constitucional.....	39

CAPÍTULO II EL AYUNTAMIENTO COMO ÓRGANO DE GOBIERNO DEL MUNICIPIO

2.1. Generalidades sobre el Ayuntamiento.....	44
2.1.1. Concepto.....	45
2.1. 2. Instalación e Integración.....	48
2.1. 3. Funciones y Cometidos.....	53
2.2. Estructura Orgánica de los Ayuntamientos.....	59
2.2.1. Autoridades municipales.....	60
2.2.2. Dependencias administrativas.....	66
2.2.3. Comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana.....	71

CAPÍTULO III LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO MUNICIPALES

3.1. Generalidades de la Contraloría Interna Municipal.....	77
3.1.1. Ubicación dentro de la estructura orgánica del Ayuntamiento.....	78
3.1.2. Funciones y atribuciones.....	79
3.1.3. Análisis de sus funciones según su naturaleza.....	88
3.1.3.1. En materia de auditoria.....	89
3.1.3.2 En materia de evaluación y control.....	91

1

3.1.3.3. En materia de participación ciudadana.....	93
3.1.3.4. En materia de responsabilidades.....	95
3.1.3.5. En materia de simplificación administrativa.....	96
3.2. Marco Jurídico de Actuación.....	98
3.2.1. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	99
3.2.2. En la Constitución Política del estado libre y Soberano de México.....	100
3.2.3. En la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.....	101
3.2.4. En la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.....	101

CAPÍTULO IV LA TRASCENDENCIA DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO Y LA PROBLEMÁTICA REAL EXISTENTE

4.1. Según la norma legal vigente:.....	107
4.1.1. Su autonomía orgánico – funcional.....	110
4.1.2. Su estructura orgánica.....	112
4.1.3. Facultad sancionatoria y la instrumentación de procedimientos administrativos disciplinarios y/o resarcitorios.....	113
4.2. Según una experiencia en el ejercicio de una Función pública dentro de un Órgano de Control:	115
4.2.1. Su autonomía orgánico – funcional.....	116
4.2.2. Su estructura orgánica.....	118
4.2.3. Facultad sancionatoria y la instrumentación de procedimientos administrativos disciplinarios y/o resarcitorios.....	125

F

CAPÍTULO V PROPUESTAS PARA UN MEJOR DESEMPEÑO DE LA FUNCION PUBLICA DE LAS CONTRALORIAS INTERNAS MUNICIPALES

5.1. Sobre la estructura mínima de los Órganos de Control Interno Municipales.....	132
5.1.1. Texto vigente del artículo 111 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.....	136
5.1.2. Propuesta de reforma al artículo 111 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.....	137
5.2. Sobre la dependencia directa y exclusiva de las Contralorías Internas municipales del H. Cabildo y no así del Presidente Municipal.....	138
5.2.1. Texto vigente del artículo 86 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.....	140
5.2.2. Propuesta de reforma al artículo 86 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.....	141
5.3. Sobre la facultad sancionatoria y la substanciación de los procedimientos administrativos disciplinarios y/o resarcitorios.....	145
5.3.1. Texto vigente de los artículos 44, párrafo IV y 52, párrafo II de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y 48, fracción XVI de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.....	142
5.3.2. Propuesta de reformas a los artículos 44, párrafo IV y 52, párrafo II de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y 48, fracción XVI de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.....	148
Conclusiones.....	153
Bibliografía.....	156
Hemerografía.....	160
Legislación.....	162

F

INTRODUCCIÓN

Los gobiernos municipales son cada vez más importantes en el ámbito de las sociedades contemporáneas, debido a que son las instituciones que, por naturaleza y misión, tienen cercanía inmediata con los grupos ciudadanos; sus problemas, expectativas y formas de colaboración. En este sentido, fortalecer la operación de los órganos que ejecutan las acciones de control interno en los municipios, debe ser una prioridad fundamental, ya que de ellos depende la congruencia entre la gestión pública y los planes y programas preestablecidos, procurando con ello el apego a lo dispuesto en las leyes y reglamentos vigentes.

Actualmente las Contralorías Internas Municipales del Estado de México adolecen de una estructura orgánica funcional que les permita cumplir eficaz y eficientemente con sus funciones, toda vez que si bien la ley Orgánica Municipal vigente en el Estado menciona la obligación del Ayuntamiento de crear un órgano que se encargue de las funciones de contraloría interna, no detalla sobre su integración; dejándolo a su arbitrio; además de que su autonomía operacional se ve mermada por la subordinación que existe respecto de la figura del Presidente Municipal, quien goza por disposición expresa de ley de la facultad sancionatoria.

Estas cuestiones dificultan el normal desempeño de las funciones de contraloría interna, mismas que muchas de las veces se caracterizan por la parcialidad y lentitud con que son realizadas, redundando en la atención de las necesidades y exigencias ciudadanas, por lo que la idea de bien común (que sirve de motor a la función pública) adquiere un carácter sumamente subjetivo.

La problemática referida se aborda, en el presente trabajo de investigación, partiendo de situaciones de hecho que se evidencian durante el desempeño de un cargo público dentro de una administración municipal y concluye, pugnando por diversas reformas y/o adiciones a la ley vigente con el objeto de dotar a las contralorías municipales de una auténtica autonomía funcional que les permita cumplir eficaz y eficientemente con sus funciones.

En el capítulo primero se detallan los antecedentes del municipio en las principales civilizaciones de la antigüedad, para posteriormente discernir sobre su génesis y evolución, como institución, en nuestro país. Se esgrimen diversos conceptos tanto tradicionales como modernos sobre el municipio y por último, se analiza la evolución del artículo 115 constitucional que consagra los principios fundamentales sobre el municipio mexicano.

En el capítulo segundo se trata lo referente al Ayuntamiento como órgano de gobierno y administración del municipio, su instalación e integración, sus atribuciones y cometidos. Así mismo, se comenta a detalle lo referente a su estructura orgánica, es decir, autoridades municipales, dependencias administrativas y las comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana con los cuáles se auxilia el Ayuntamiento para el desempeño de sus funciones.

Una vez precisada la importancia del Ayuntamiento como órgano de gobierno del Municipio, se destaca a la Contraloría Municipal como dependencia responsable de ejercer el control interno. Por lo que en el capítulo tercero se comentan las atribuciones de la contraloría interna municipal, así como su marco jurídico de actuación.

En el capítulo cuarto se confrontan diversos aspectos previstos por la norma jurídica vigente y situaciones de hecho que en la realidad se presentan; poniendo de manifiesto una problemática real, misma que se hace consistir en las diversas limitantes que la contraloría interna municipal enfrenta en el desempeño de sus funciones.

Por último el capítulo quinto trata de las diversas reformas y/o adiciones que se proponen a diversos numerales, tanto de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México como de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios;

mismas que desde un particular punto de vista permitirán a las contralorías internas municipales cumplir eficaz y eficientemente con sus atribuciones.

CAPÍTULO I

CONCEPTO Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

CAPÍTULO I

CONCEPTO Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

1.1.- ORIGEN

Hablar acerca del origen del municipio conlleva necesariamente múltiples reflexiones, que atienden ante todo al criterio con que se hagan; por ejemplo en estricto sentido el municipio es una creación de la ley que emana del Estado, pues sin él, aquél no existiría; por otra parte; si empleamos a fondo la lógica lo consideraríamos una situación de hecho que surgió paulatinamente sin que el hombre de la antigüedad pensara todavía en llamarlo Municipio; y mas aún si relacionamos ambas premisas podríamos afirmar válidamente que el Municipio encuentra su origen en una situación de hecho natural al hombre que es reconocida y adoptada por el estado como forma de organización, independientemente de su carácter.

Es por ello, que resulta idóneo, metodológicamente hablando el desarrollar una idea acerca del origen del Municipio partiendo de sus antecedentes como situación natural de asociación del hombre, para posteriormente determinar en que momento el Estado a través del derecho lo reconoce o lo crea; pero partiendo siempre de un punto común, pues el Municipio, ya sea creado por el Estado o reconocido por este como una formación natural; presenta antecedentes comunes en distintas civilizaciones de la antigüedad; que hacen factible su existencia mas allá de la conciencia y percepción del hombre, mas allá de la visión del hombre antiguo.

1. 1. 1. EN LA PREHISTORIA

Sin lugar a dudas el Municipio, como forma de asociación natural y política del hombre, encuentra su génesis en los primeros grupos sedentarios que se agruparon en torno a las necesidades humanas; y en efecto fue la necesidad de alimento, de defensa, de refugio; las que desarrollaron a un ritmo vertiginoso un carácter natural del hombre; el de su “*Sociabilización*”; por ella y por su carácter evolutivo se adoptaron múltiples formas, como por ejemplo, la horda, el clan, la tribu, etc.

En este orden de ideas, al considerar al municipio como una situación de hecho, anterior al estado mismo, surgen explicaciones acerca de su origen natural. Al respecto afirma Teresita Rendón Huerta Barrera: “...los partidarios del origen natural del Municipio se hallan divididos entre los que aseguran su aparición como algo *divino*, los que lo atribuyen a *factores socioeconómicos* y los que lo conciben como una *necesidad connatural* a la especie humana en tanto ser político...” (1)

Como podemos observar, estas distintas teorías acerca del origen del Municipio, aún y cuando difieren en la causa generadora de la asociación (ya sea por factores divinos, socioeconómicos y/o connaturales), coinciden en la concepción del origen del Municipio como una situación natural e inherente al hombre.

(1) Rendón Huerta Barrera, Teresita. “*Derecho Municipal*”; 2ª. Ed., Edit. Porrúa, 1998, México, P. 23.

Y en efecto los autores, que conciben el origen del Municipio como algo divino; parten de la premisa de que es una situación connatural al hombre que dado su carácter social por el solo hecho de encontrarse en grupo propicia la aparición de un Municipio; entre dichos autores se encuentra Alexis de Tocqueville, tal y como lo cita Rendón Huerta; quien afirma: "...La comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por donde quiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna." "La sociedad comunal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios..." (2)

Dichos argumentos, como podemos observar, en primer término reconocen el carácter natural del Municipio; como las demás teorías; pero al momento de señalar una causa generadora del mismo se limita exclusivamente a decir que tan natural es, que parece de origen divino; situación que resulta ambigua sobre todo si se pretendía explicar el origen del mismo.

Otra de las teorías, es la que atribuye el origen del Municipio a factores de tipo socioeconómico; al esgrimir que este encuentra su génesis en los lazos de descendencia y en el deseo de satisfacción de las necesidades del núcleo; y efectivamente, independientemente del carácter social del hombre, este se agrupó con el objeto de facilitar la obtención de alimento y de garantizar su

(2) Tocqueville, Alexis. "*La Democracia en América*", pp. 77-78; Obtenido de Rendón Huerta Barrera, Teresita. Op. Cit. P. 23

seguridad; pues solo en conjunto podía hacer frente a las riesgosas condiciones de su hábitat sin mayor riesgo, satisfaciendo sus necesidades sociales y de producción. Prueba de ello, es el acelerado ritmo evolutivo que muestra en sus formas de asociación; como por ejemplo el hombre nómada que se dedicaba exclusivamente a la caza, pesca y recolección de frutos encontró en el sedentarismo una forma de satisfacción de necesidades permanente, pues la agricultura y la ganadería así se lo permitieron; y este proceso evolutivo de la organización del hombre implica varias formas, que van desde la horda nómada, el clan, la tribu; hasta llegar al municipio. En este sentido y en relación a los que sostienen ideas economicistas en relación al origen del Municipio, Quintana Roldán, afirma: "...Los que sostienen estas ideas argumentan que la evolución humana no es mas que la evolución de las instituciones económicas (determinismo económico), por lo tanto, el Municipio es la resultante de dicha evolución de la sociedad cuyas relaciones económicas lo caracterizan y determinan en y mediante su conformación social y régimen de vecindad." (3)

Desde un particular punto de vista, esta teoría se vicia desde el momento mismo en que generaliza; pues si bien el factor económico fue determinante en la agrupación del hombre, no lo es todo; pues también contribuyeron en él su carácter social natural y el factor político.

(3) Quintana Roldán, Carlos F. "Derecho Municipal", 2ª. Ed., Edit. Porrúa, 1998, México; P. 13.

Como última teoría, tenemos la que explica, que el origen del Municipio en la Prehistoria tuvo su génesis en el carácter social del hombre; en un factor natural inherente al mismo que se fue desarrollando paulatinamente conforme despertó su conciencia al percatarse que le era imprescindible el vivir en grupo, ya sea por necesidad productivo-económica, afectiva, de seguridad, connatural, etc. Al respecto afirma, Rendón Huerta Barrera: "...Aquí no se ve como la motivación fundamental del hombre la socio-económica, ni la lucha por mantener las clases de explotadores y explotados, sino que la respuesta a la interrogante principal se encuentra en el fuero interno de cada sujeto..."(4)

Tal y como se apuntaba líneas anteriores, es el hombre mismo, el que voluntariamente decide agruparse y vivir en forma organizada para facilitarse la vida; pues el Municipio ante todo, como forma de organización natural, entraña organización.

Hasta aquí con las teorías que explican el origen (dívino, socioeconómico y connatural) del Municipio en la antigüedad, concretamente en la Prehistoria, que fue la época de evolución de la humanidad en la que encontramos los vestigios de dicha forma de organización; a la que posteriormente las Teorías Legalistas y/o jurídicas reconocerían como Municipio en estricto sentido; pues precisamente hablando en sentido estricto podemos afirmar validamente que el Municipio existe como tal desde que el Estado decidió llamarlo así; desde

(4) Ibidem, p. 24

que decidió crear dicha figura; antes de ser llamado municipio era una situación de hecho natural, independientemente de su denominación, ya sea núcleos de población, congregaciones humanas, grupos de individuos, etc.; solo que nuestro estudio no podía partir exclusivamente de la cuestión legal; por considerar que a ella necesaria y lógicamente antecede la situación natural y de hecho a regular.

Además, si tomamos como argumento base que explique el origen del Municipio, el jurídico; no podríamos hablar de antecedentes históricos del mismo, sino a partir de la fecha en que el Estado decidió llamara así a dicha forma de organización; por ello, aun y cuando desde un particular punto de vista coincidamos con la Teoría Jurídica sobre el Origen del Municipio, no podíamos pasar por alto el hecho de que a la figura jurídica del municipio anteceden congregaciones humanas que le dieron origen de una u otra forma.

Por ello, por cuestiones lógico – metodológicas, habremos de continuar hablando del Municipio en las culturas y civilizaciones antiguas que le dieron vida; en sus remotos antecedentes, para posteriormente ubicar en que momento el Estado decide reglamentar dicha forma de organización. Solo así tendremos una amplia visión sobre el origen del municipio, pues reconoceremos el momento formal en que surgió como tal y el natural que lo convierte en una figura con antecedentes similares en varios pueblos, situación que resulta innegable para los partidarios de la teoría jurídica, independientemente de la denominación pre- municipal que den a dicha forma de agrupación.

1.1.2. EN GRECIA Y ROMA

Al igual que muchas otras instituciones o figuras creadas por el Estado a través del derecho, el Municipio presenta antecedentes de considerable relevancia en la cultura griega y romana. Así tenemos, caso concreto en Grecia existieron las llamadas “*Polis*”, que no eran otra cosa sino ciudades – estado que constituían el centro de la vida política de sus habitantes; eran estados integrados por una ciudad y por varios poblados a su alrededor. Sin embargo, al respecto afirma Quintana Roldán: “... la figura del Municipio como institución política subordinada al Estado, se parece mas a los *demos* o barrios de las polis que tenían algunas autoridades y funcionarios particulares...” (5)

Y este comentario, es en el sentido de que las polis griegas al encontrarse divididas en *demos* o barrios; se asemejaban al estado moderno que se encuentra dividido territorialmente en municipios; por eso algunos doctrinarios, como Quintana Roldán, señalan: “...La polis Griega es precursora, con sus *demos*, de la organización municipal que florecería siglos después en el gran imperio de los romanos...” (6)

Y al hablar de la organización municipal de los romanos necesariamente el autor se refiere a las “*civitates* municipales”, que posteriormente perfeccionarían el concepto del municipio al concebirlo como una estructura político, administrativa y territorial.

(5) Op. Cit. P. 30

(6) Ibidem, p. 30

Precisamente es en Roma, en donde surge el Municipio como Institución Jurídica; precisan algunos doctrinarios entre ellos Roberto Von Meyer, tal y como lo cita el Doctor Reynaldo Robles: "... El Imperio Mundial Romano no fue más que la agrupación de una serie de municipios urbanos, más o menos independientes, unidos bajo el poder supremo de Roma." (7)

Y en efecto dada la extensión que llegó a abarcar el Imperio Romano, la figura de la *civitas* municipal adquirió un importante papel, ya que a través de ella atendía los asuntos locales de las ciudades conquistadas, mismas que tenían que pagar tributos a Roma. Incluso los antecedentes del término " Municipio" se encuentran en Roma; a decir de Quintana Roldán: "...Por los últimos años de la monarquía se inicia el uso del concepto *municeps* referido primero a los habitantes de las ciudades no latinas pero que tenían pacto con Roma. Posteriormente se iría generalizando el uso del término *municipium*, sobre todo con el Imperio en donde se propicia una amplia proliferación de estas organizaciones." (8)

Como podemos observar es en Roma en donde el término Municipio encuentra sus raíces, al emplearse para designar a todas aquellas ciudades conquistadas por el Imperio Romano y anexadas a su Imperio, tal es el caso de los pueblos que decidían rendirse y entregarse voluntariamente a Roma; ya

(7) Von Meyer, Roberto. "Historia del Derecho Romano"; Obtenido de Robles Martínez, Reynaldo. "El Municipio", 2ª. Ed.; Edit. Porrúa, 1993, México; P. 32

(8) Ibid., p. 32

que estos conservaban como concesión, sus costumbres, sus dioses, sus leyes en otras palabras su gobierno interno; pero observando siempre una regla esencial: la sumisión a Roma.

En este orden de ideas, hablando de similitudes entre el *municipium* romano y el actual municipio encontramos que incluso tenía un órgano de gobierno interno; por el cuál tomaba las decisiones de carácter estrictamente local; en este orden de ideas el Doctor Reynaldo Robles señala: "... La curia era el cuerpo deliberante municipal, algo similar al actual Ayuntamiento..." (9)

Y efectivamente, la curia romana era el órgano de gobierno del *municipium* romano, contando para ello con facultades de diversa índole; ya sea legislativas, políticas, económicas, judiciales, militares; etc.; aspecto en el que también coincide con el municipio actual.

1.1.3. EN EL DERECHO ESPAÑOL

Dada la extensión que llegó a abarcar el Imperio Romano no resulta extraño que la organización poblacional de la Península Ibérica se viera fuertemente influenciada por el *Municipium* Romano. En efecto, España se encontraba a tal grado integrada a la metrópoli romana, que incluso conservaba dentro de sus municipalidades la curia y los diversos cargos públicos; aunque con mayor independencia ya que la distancia territorial así lo permitía.

(9) Op. Cit. P. 38

Posteriormente, a raíz de la decadencia del Imperio Romano los visigodos han de influir en las municipalidades españolas; pero aún siguen conservando los matices romanos de organización. En este orden de ideas, señala Teresita Rendón Huerta Barrera: "...En su organización fue básica la institución del *Concilium* o asamblea judicial, formada por hombres libres de un territorio que podía tener por centro una aglomeración urbana y fue llevada a España por los visigodos. En esta institución del *concilium* se debió refundir la de la asamblea o convento de vecinos, de la cuál ya no se encuentra vestigio después de la invasión árabe..." (10)

Como podemos observar, el rasgo característico del municipio español lo constituye la mezcla de diversas costumbres e instituciones de los pueblos que lo dominaron; caso concreto, los romanos, los visigodos, los árabes, etc. Respecto del gobierno de dichas municipalidades, Rendón Huerta afirma: " El gobierno de la ciudad radicaba en la Asamblea general de vecinos (Consejo Abierto) que se congregaba en domingo, a son de campana, para tratar y resolver los asuntos de interés general." (11)

Y es precisamente esta Asamblea General de Vecinos la que controlaba el régimen interno de gobierno de las municipalidades españolas; pues representaba la potestad de autogobernarse; derivada de las múltiples prerrogativas que les fueron concedidas a través de los llamados "fueros municipales".

(10) Ibidem, p. 78

(11) Idem. P. 78

Pese a todas estas vicisitudes, los Municipios Españoles se fueron fortaleciendo, creciendo en número de población; situación que constituyó un factor determinante en su evolución interna, pues los consejos abiertos llegaron incluso a ser imposibles, por lo que se dio origen al Consejo Cerrado; que constituye en sí un Ayuntamiento y que asumió las funciones de la Asamblea General de Vecinos.

Por último y al terminar la dominación de los árabes en las municipalidades españolas, con la llegada de los Reyes Católicos se pretendió reorganizar el régimen local de gobierno; al respecto cita Rendón Huerta: "Los Reyes católicos no mermaron al principio los derechos otorgados a Colón en las Capitulaciones, pero, ante el desgobierno de las colonias, decidieron, aconsejados por Juan Rodríguez de Fonseca, verdadero fundador del Consejo de Indias, establecer como primeros organismos gubernamentales, municipios y audiencias. La primera de éstas fue la de Santo Domingo en 1510, cuya jurisdicción comprendía las Antillas y la Costa de tierra firme y el primer Municipio fue el fundado por Cortés en la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519." (12)

Dicha situación, siguiendo el orden de ideas de la autora, era la que imperaba en España al momento del Descubrimiento de América; por lo que resulta de vital importancia, pues posteriormente definiría los matices que se acentuarían en el México Prehispánico al llegar a modificar su organización interna.

(12) Esquivel y Obregón, Toribio. "Apuntes para la Historia del Derecho en México"; Obtenido de Rendón Huerta Barrera, Teresita; Ibidem, p. 81.

1.2. CONCEPTO

Esgrimir un concepto de Municipio pareciera ser fácil dada la familiaridad que existe con la figura (pues vivimos inmerso en uno); sin embargo entraña múltiples elementos que lo caracterizan y que dificultan lógica y necesariamente su comprensión. Antes de entrar a detalle en diversos conceptos del Municipio; resulta conveniente partir de su raíz etimológica, tal y como lo precisa, Rendón Huerta Barrera:

“La palabra Municipio proviene del latín *municipium*, de *munus*, que significa cargo, carga, oficio, deber y también función u obligación de hacer algo, y de *capio*, *capere*, que quiere decir tomar, adoptar.” (13)

Por lo que de la interpretación armónica de dicho término, inferimos que alude necesariamente a las cargas y responsabilidades que los habitantes del municipio tomaban para sí, al decidir atender los asuntos que les eran comunes y necesarios para su organización local.

1.2.1. TESIS TRADICIONALES

Entre estas tenemos la esgrimida por Aristóteles en su obra “La Política” y citada por Quintana Roldán: “ La primera comunidad a su vez que resulta de muchas familias y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día, es el Municipio.” (14)

(13) Idem, p. 13

(14) Obtenida de Quintana Roldán, Idem, p. 3

Dicha concepción acerca del municipio, resulta desde un punto de vista personal, muy acertada ya que reconoce un carácter organizacional al partir de la familia como célula básica para la integración del municipio; además de que entraña la existencia de necesidades; factor determinante en su integración.

Otra de las definiciones tradicionales y/o clásicas es la de Alexis de Tocqueville, quien en su obra "La Democracia en América" esgrime: " La sociedad comunal existe, en todos lo pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios." (15)

Dicha definición apunta ante todo al carácter natural de la organización municipal, a su surgimiento a raíz de una situación connatural al hombre; y hasta aquí resulta aceptable, sólo que el autor atribuye el origen del municipio a factores de origen divino; situación cuestionable por los partidarios de las teorías formalistas o legalistas, que se limitan a reconocerlo como una situación natural reconocida por el estado.

Por su parte, Hans Kelsen en su "Teoría General del Estado" señala: "Los Municipios son las democracias mas antiguas y lo eran ya en un tiempo en que la administración local se hallaba organizada sobre bases estrictamente autocráticas." (16)

(15) Citado por Quintana Roldán, Carlos. Idem, p. 3

(16) Citado por Quintana Roldán, Carlos. Ib., p. 4

Dicho concepto reconoce ante todo el carácter perenne que ha conservado la figura del Municipio, con sus distintas variantes y/o formas de denominación, a lo largo del tiempo; generalizando al grado de equiparlo con antiguas formas de democracia "*sui generis*", caso concreto las polis en Grecia y el *municipium* en Roma.

1.2.2. TESIS MODERNAS

Así mismo, las conceptualizaciones modernistas sobre el Municipio se caracterizan por que conjugan una gran variedad de sus elementos constitutivos, así tenemos la formulada al respecto por Adriano Carmona Romay en su obra "Notas sobre la autonomía del Municipio"; "El municipio es una sociedad humana localizada con carácter de permanencia en un territorio determinado, dirigida por una autoridad local, con el fin de lograr el bien de sus integrantes y del Estado al que pertenece." (17)

Como podemos observar dicha definición conjuga el elemento humano (que constituye la premisa lógica), el material (que alude a un espacio geográfico), el interno (que alude al *animus* de permanecer en ese sitio), el formal (que se refiere al gobierno) y por último un fin específico.

Por otra parte, se encuentra la definición que al respecto esgrime Adolfo Posada en su obra " El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna"; misma

(17) Obtenida de Quintana Roldán, Carlos. Ibidem, p. 3

que a la letra dice: “El municipio es el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad” (18)

En este orden de ideas, el municipio constituye la célula básica de la organización humana; mismo que se caracteriza por los íntimos lazos de convivencia que existen a su interior y que tienden ante todo a la satisfacción de sus necesidades humanas colectivas.

Por su parte, el Doctor Miguel Acosta Romero en su obra “Teoría General del Derecho Administrativo”; define al Municipio de la siguiente manera: “ El Municipio en sí constituye una persona jurídica de Derecho Público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo a las modalidades que cada estado adopte sobre ese particular.” (19)

Esta definición a diferencia de las anteriormente señaladas, pone especial énfasis en el aspecto político; pues le otorga dicho carácter; así mismo lo ubica ya, como sujeto, dentro de una de las ramas del Derecho, situación que acentúa mas aún su carácter institucional.

Así mismo, Reynaldo Robles Martínez esboza la siguiente definición acerca del Municipio: “El Municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es

(18) Obtenida de Quintana Roldán, Carlos. Idem, p. 4

(19) Obtenida de Quintana Roldán, Carlos. Ib., p. 5

la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.” (20)

Y efectivamente aún y cuando el municipio goza de autonomía interna para darse sus propias leyes y forma de vida; este se encuentra supeditado a un orden de gobierno superior que es el del Estado, sobre todo si tomamos como base o parámetro los tres niveles de gobierno.

Por último, Moisés Ochoa Campos sostiene en su obra “ El Municipio. Su evolución Institucional” que “El municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local...” (21)

Esta conceptualización, al igual que otras, reconoce ante todo el carácter mediato de su origen natural para posteriormente adoptar la estructura de una auténtica estructura socio-política; base de las organizaciones de tipo local; y si bien no es expresa en cuanto al factor humano este se infiere de la misma.

(20) Ibidem, p. 143

(21) Obtenida de Quintana Roldán, Carlos. Ib., p. 5

1.3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN MÉXICO

Hablar de los antecedentes del municipio en México, conlleva necesariamente remontarnos a las condiciones que prevalecían antes de la conquista; pues sólo así podrá ser entendida la génesis del mismo; y en efecto al igual que en otras civilizaciones de la antigüedad, como por ejemplo Roma o Grecia; el municipio se presenta como resultado de un proceso evolutivo en las formas de organización social y/o política. Por ello, habrá de estudiarse la situación que prevalecía antes de la conquista; durante la conquista, en la época de Independencia y en el México Actual.

1.3.1. EN EL DERECHO INDÍGENA

La situación que prevalecía hasta antes de la llegada de los españoles, se caracterizaba por la gran variedad de culturas y pueblos que habitaban diseminados por el territorio antiguo; en este orden de ideas Gonzalo Aguirre Beltrán señala en su obra "Formas de Gobierno Indígena": " El llamado – y mal llamado por cierto- Imperio Azteca, no era sino una confederación de tribus, cuyos patronos típicamente americanos, todavía se hallaban presentes a fines del pasado siglo en ciertas tribus norteamericanas. México, Texcoco y Tlacopan, no eran las ciudades capitales de tres reinos, sino, sencillamente, el asiento de tres tribus cuyos tecuchtlis no eran monarcas sino, simplemente, jefes militares electos por un consejo de jefes..." (22)

(22) Obtenida de Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal", Edit. Porrúa, 4ª ed., 1985, México; p. 31

Aquí como podemos observar no se habla de polis como en Grecia, ni de *municipium* como en Roma; sino de organizaciones tribales que en muchas de las veces, se aglutinaban y daban origen a una confederación; por lo que siguiendo el orden de ideas del autor en comento, se puede afirmar validamente que la organización social de los pueblos, antes de la conquista, era la tribu, cuyo núcleo social lo constituía el clan; mismo que a su vez recibió como denominación la de "calpulli".

Así tenemos, Gonzalo Aguirre Beltrán señala en su obra "Formas de Gobierno Indígena" que "El calpulli era el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o nagual era el mismo, Por ello cada calpulli tenía un dios particular, un nombre y una insignia particular y, lo que para nuestro objeto tiene mayor significación, un gobierno también particular." (23)

El calpulli constituía entonces, la base de su organización económico-social, contando para ello con autoridades internas (el tlatoani, o jefe político, teachcauch o administrador general del calpulli, los tequitlatos o capataces, los calpizques o recaudadores de tributos, los tlacuilos o escribanos; entre otros); sus integrantes se encontraban vinculados por lazos de parentesco y religión. Así mismo, era ante todo una asociación humana de carácter natural asentada en un territorio específico cuyas necesidades de convivencia determinaron y marcaron su proceso evolutivo.

(23) Obtenida de Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit., p. 33

Cabe mencionar que la organización antes mencionada, prevaleció en varias culturas del México antiguo; pero dada la extensión que llegó a abarcar el Imperio Azteca y/o mexica, muchas de las ideas principales antes expuestas aluden a él. Como conclusión al respecto esgrime Rendón Huerta Barrera: “ a) En el México Precortesiano, se tuvo una gran actividad urbana; b) El calpulli es en algunos rasgos, similar al Municipio, pero es incorrecto equiparlos; ya que el primero por sus características y funciones fue superior al segundo; c) La organización Política de los pueblos prehispánicos, tiene mas de régimen imperial centralista, que de democracia basada en el municipio, y d) El municipio tomado como una institución jurídica, tiene su origen en nuestro país a partir de la conquista y no antes.” (24)

Efectivamente, el calpulli presenta una estructura aún más compleja; pues así como una liga de calpullis formaron una tribu; una liga de familias constituían al calpulli; no se trataba de una gens griega (una sola y extensa familia) con un gobierno único; sino de varias familias emparentadas entre sí por lazos de parentesco, por lo que de ahí que su gobierno recayera en un consejo.

1.3.2. EN LA ÉPOCA COLONIAL

Con la llegada de los españoles al nuevo mundo, se implantaron los arcaicos sistemas municipalistas españoles; que ante todo tenían como objetivo primordial el organizar los pueblos conquistados y a decir de algunos autores, legitimizar la conquista.

(24) Ibidem, p. 92

Así tenemos, a decir de Rendón Huerta Barrera, “El primer acto realizado en el territorio de la Nueva España encaminado a la organización de un cuerpo político, es la fundación sugerida por Hernán Cortés y realizada por él y sus acompañantes, de la Villa Rica de la Veracruz.” (25)

Dicho acto como es sabido, fue el 10 de julio de 1519; y es de suma importancia, ya que no atendió a situaciones de convivencia natural, pues surgió de un mecanismo o artificio para justificar, al legitimizar, la conquista de nuevas tierras. Fundado el primer municipio en tierras conquistadas; los españoles habrían de proseguir con su tarea colonizadora y continuar implantando este nuevo régimen de organización; así tenemos, como consecuencia, la caída de Tenochtitlán en 1521 y la instalación de otro Ayuntamiento en Coyoacán.

Aunado a esto, a decir de Quintana Roldán, fue Hernán Cortés el que “...dictó las primeras ordenanzas que fueron la base de la organización de las ciudades y municipios. Me refiero a las ordenanzas de 1524 y sobre todo de 1525, las que se conocen también como Plan Municipal. En resumen, en aquellas ordenanzas se regulaban las siguientes cuestiones: el servicio militar, la implantación de la encomienda, planes agrícolas, reglas sobre el arraigo de los pobladores, cristianización de los indios, implantación de penas, nombramiento de autoridades, formación de cabildos, recaudación de diversos tributos y contribuciones.” (26)

(25) Idem, p.p. 95-96

(26) Ib., p. 54

Todas estas cuestiones, tenían como objeto reglamentar las situaciones cotidianas de la vida local del municipio; situaciones que cada día crecían en número dada la complejidad que presentaba en su estructura; prueba de ello era la gran variedad de cargos que existían en el cabildo; así tenemos lo expuesto por Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu en su obra "Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México": " Dos alcaldes ordinarios, un número variable de regidores según la importancia del municipio, el alférez real, el alguacil mayor, el depositario general, el contador mayor de menores, un procurador, un procurador de pobres, el obrero mayor, el juez de cargos, los Diputados de Fiestas, el Juez de Coliseo, el Fiel Ejecutor, el Diputado de Alhóndiga y otros puestos menores." (27)

Para finalizar y a efecto de tener un visión completa de la situación del municipio en la Nueva España, es conveniente concluir con el siguiente comentario de Quintana Roldán, "Cada ciudad principal de la Nueva España formaba por lo general un Municipio, representado legalmente por su cabildo, que a su vez dependía del gobernador, del corregidor o del alcalde mayor, según fuera el caso." (28)

Convirtiéndose, así el municipio, en una forma de organización política, en una de las formas que legitimó la dominación de nuevos pueblos; sometiéndolos al dominio de la Corona Española; no gozaban de autonomía; aquí a diferencia de Roma no fueron respetados los derechos de los pueblos conquistados.

(27) Obtenida de Quintana Roldán, Carlos. Ibidem, p. 55

(28) Idem, p. 54

1.3.3. ÉPOCA DE INDEPENDENCIA

Con el paso de los años y como consecuencia del mestizaje, comenzó a generarse el descontento de la clase criolla, mismos que comenzaron a oponer resistencia contra el poder de los peninsulares. Dicho descontento, culminó en la Nueva España con el movimiento de Independencia encabezado por el Cura Hidalgo; quien para ello, contaba ya con la simpatía de algunos municipios y la resistencia de otros.

A decir de Quintana Roldán, “El 17 de septiembre de 1810 en la ciudad de San Miguel el Grande (actualmente San Miguel Allende), el caudillo convocó a los vecinos notables con el fin de nombrar autoridades y acordar las medidas necesarias para el aseguramiento del orden y la tranquilidad pública. Al efecto se integró una junta Directiva que podemos catalogar como un verdadero y nuevo Ayuntamiento...” (29)

Siguiendo con nuestro autor, es de considerar al mismo como el Primer Cabildo Independiente, el primer ayuntamiento del México Independiente; mismo que seguía conservando las características esenciales del municipio colonial, pero con una gran diferencia: el pugnar por su Autonomía; solo que esta, como es bien sabido, se lograría después de una larga lucha. Durante la lucha de Independencia se expidió la Constitución de Cádiz en 1812, misma que marcó el inicio de una corriente doctrinaria en nuestro país que

(29) Idem., p. 60

repercutiría en la legislación posterior; al respecto el maestro Moisés Ochoa Campos en su obra "La Reforma Municipal" menciona: " Tres meses tan sólo permaneció en vigor en México, pero le bastaron para hacer resurgir a la institución municipal, dando nuevamente entrada en ella al pueblo. En síntesis reinstauró: 1) El sistema de elección popular directa, 2) La no reelección de los funcionarios municipales 3) Su renovación cada año." " Pero a la vez, la Constitución de Cádiz sentó precedentes negativos que se recrudecieron en nuestro medio al transcurso de los años: 1) Con el régimen de centralización al que quedaron sometidos los ayuntamientos al través de los jefes políticos. 2) Con la pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: la de su hacienda." (30)

Lo anterior, es reflejo de la situación imperante; toda vez que la Corona; pretendió implantar un mayor control sobre los municipios a efecto de limitar su intervención en la lucha de independencia; y el idóneo fue el de tipo económico; por estas razones su duración fue efímera ya que solo duró tres meses en vigor. Con posterioridad vino la Constitución de Apatzingán promulgada en 1814, misma que restó importancia al tema municipal; pues tal y como lo señala en su obra Quintana Roldán: " Artículo 208.- En los pueblos, villas y ciudades continuaran respectivamente los gobernantes y repúblicas; los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos." (31)

(30) Obtenida de Quintana Roldán, Carlos. Ibidem., p. 64

(31) Idem., p. 65

En orden de importancia, hasta aquí sería el último de los ordenamientos expedidos durante la lucha de Independencia; pues con posterioridad y una vez que podemos hablar de un México Independiente; mas no actual; se promulgó con Iturbide el "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822" que entre otras cuestiones, en lo que a nuestro estudio concierne; tocó asuntos relacionados con las elecciones de los Ayuntamientos.

De igual manera, la Constitución Federal de 1824 fue breve en cuanto a lo relacionado con el municipio; a decir de Quintana Roldán, " A partir de 1824 aparecieron las primeras constituciones de los nacientes estados, así como las primeras Leyes Orgánicas Municipales. El modelo que siguieron los estados para organizar a las municipalidades fue, en buena medida, el de la Constitución de Cádiz. Por ello nos explicamos la persistencia de las jefaturas políticas aún en esta nueva estructura federal." (32)

Como podemos observar, en dicha constitución no se incluyó en forma expresa lo relativo al Régimen Municipal, pues solo en forma indirecta podemos deducir que la situación que prevalecía en las municipalidades no había cambiado mucho desde 1812 (nótese que ya habían transcurrido 12 años y no había aún un cambio significativo en cuanto a su reglamentación legal; pues se seguían conservando y tolerando las jefaturas políticas que además de arcaicas, seguían constituyendo un obstáculo en su proceso evolutivo.

(32) Ib., p. 66

Por su parte, las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, cuando el grupo conservador había llegado al poder y anulado la Constitución de 1824; cambiaron el concepto de Estado a Departamentos y dividían territorialmente a estos en Distritos, Partidos y Municipalidades. Al respecto, algunos autores, entre ellos Ochoa Campos consideran que fue una de las leyes constitucionales de 1936, concretamente la sexta la que consagró como constitucional al Ayuntamiento.

Posteriormente, una vez que se promulgó la Constitución de 1857; restaurando así el federalismo; esta se limitó a esgrimir generalidades acerca de los Municipios: en este orden de ideas Quintana Roldán, apunta: “En varios de sus preceptos alude la Constitución a los aspectos municipales, aunque no reglamentó la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos, reservando esas facultades a los asuntos internos de los estados.” (33)

Hasta aquí, el tratamiento que se dio a los municipios por parte de las legislaturas de los Estados fue uniforme; pues al establecerse que lo no reservado para la federación se entendía como asunto de los Estados; estos lo trataron como un mero asunto local.

Al llegar el estallido revolucionario de 1910, como consecuencia de problemas acumulados y vicios del Porfiriismo, surgen una infinidad de planes y/o programas que pugnan entre otras cosas, por el “Municipio Libre”; así

(33) Idem., p. 68

tenemos, sin profundizar en ellos; el Plan de Guadalupe, el Plan de San Luis, el Programa del Partido Liberal Mexicano, el Plan de la Empacadora, etc.

Así mismo, hace presencia un gran ideólogo revolucionario, Emiliano Zapata quien se preocupa primordialmente por problemas municipalistas, haciendo de ellos su bandera de lucha; entre los documentos que expidió tenemos: la Ley General sobre Libertades Municipales de 1916 y la Ley Orgánica de los Ayuntamientos para el Estado de Morelos de 1917; todos ellos constituyen un importante antecedente en materia municipal.

Al promulgarse la Constitución de 1917 se aborda el tema municipal en su artículo 115, cuyo texto enuncia (tal y como lo cita Rendón Huerta) : “Los Estados adoptaran para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su organización territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes: I.-Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado; II.-Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones que señalan las legislaturas de los Estados y que en todo caso serán suficientes para atender a las necesidades municipales; III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.” (34)

(34) Ib., p. 120

Es precisamente aquí en donde se dota al Municipio de muchas de las características con las cuáles aún cuenta, como por ejemplo, el hecho de que cuenta ya con personalidad jurídica, el hecho de supresión de todo tipo de autoridad intermedia entre el municipio y el estado al cuál pertenece; la autonomía para el manejo de su hacienda; entre otras.

1.3.4. MÉXICO ACTUAL

Hablar del municipio en el México actual, como hemos podido percatarnos, es el resultado de un largo proceso evolutivo; un proceso evolutivo que conlleva tintes naturales, políticos, sociológicos, económicos, etc. Y efectivamente, el municipio en México se gestó como consecuencia de la conquista por parte de los españoles; toda vez que fueron ellos los que trajeron ese sistema de organización, como alguna vez lo hicieron los romanos con ellos con el *municipium*,

Sólo que el municipio hoy en día, representa algo mas que un medio de legitimación de la conquista; pues constituye propiamente la base de la organización política, administrativa y territorial del Estado; en otras palabras el municipio es la institucionalización de una asociación de vecindad; que si bien en un principio fue impuesta por los colonizadores, desplazando antiguas formas de organización natural, se arraigo en la colectividad y comenzó a evolucionar; hasta llegar a ser la célula básica de la vida política, administrativa, territorial y económica del país.

1.4. MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO

El marco jurídico del municipio mexicano parte de nuestra ley fundamental, es decir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es en ella, concretamente en su artículo 115, en donde se sientan sus bases; pues se le reconoce como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados; para posteriormente regular lo referente a su integración, su personalidad, las funciones a su cargo y sus atribuciones.

Completan este marco jurídico del municipio, las Constituciones Políticas de los Estados y sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales; pues en ellas, no solo se ratifica una vez más el principio de que el municipio es la base de la organización territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, sino que lo perfeccionan y lo definen al particularizarlo; es decir, es en estos ordenamientos, en donde se reglamenta al municipio mexicano particular; a diferencia del artículo 115 que aplica para todas las entidades federativas y su organización interna.

1.4.1. EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS

En este punto, nos avocaremos al conocimiento de las diversas reformas que a sufrido el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde su creación hasta llegar a su texto actual, toda vez que constituye el marco jurídico general del municipio; pues el presente capítulo no particulariza en momento alguno, sino que habla de antecedentes del municipio en general. Respecto de dichas reformas, Quintana Roldán esgrime:

1.4.1.1. DECRETO DEL 20 DE AGOSTO DE 1928

A decir de Quintana Roldán, esta reforma se realizó: “para modificar el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo, al texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada estado pero que, en todo caso, no debería ser menor de quince diputados. La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada estado, pero que sería de cuando menos 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.” (35)

Como podemos observar, esta reforma atendió estrictamente a la integración de la Legislatura de los Estados; no refiriéndose expresamente a los municipios y/o a sus órganos de gobierno; parte la misma del principio de representación proporcional por la densidad de la población; actualmente esta reforma no se contempla en el artículo 115, sino en el 116 y permanece el mismo texto.

1.4.1.2.. DECRETO DEL 29 DE ABRIL DE 1933

“Tuvo como objeto establecer con precisión el principio de no reelección

(35) Ibidem, p. 96

absoluta para gobernadores y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos. En el primero de los casos, la no reelección es absoluta, ya que quien ha ocupado el cargo de gobernador electo popularmente no lo podrá volver a ocupar; tratándose de los ayuntamientos y de los diputados locales, no podrán ocupar el cargo en el periodo inmediato siguiente, pero, si para los subsecuentes.” (36)

Esta reforma como podemos observar, se refiere expresamente al ejercicio de los cargos públicos por elección popular directa en los municipios por segunda ocasión; dicho texto se conserva igual, solo que lo referente a la no reelección de los gobernadores y diputados locales se consagra en el artículo 116, mientras que lo referente a los integrantes de los ayuntamientos designados por elección popular directa se contempla en el texto actual de artículo 115.

1.4.1.3. DECRETO DEL 8 DE ENERO DE 1943

“La tercera reforma modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los estados durarian en su cargo hasta cuatro años...” (37) Y efectivamente como se puede observar en el texto actual del artículo 116, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se aumento el periodo de duración en el ejercicio del cargo de gobernador de los Estados, al estipularse como termino máximo el de seis años.

(36) Idem, p. 96

(37) Ib., p. 96

1.4.1.4. DECRETO DEL 12 DE FEBRERO DE 1947

A decir de Quintana Roldán esta reforma resultó de gran importancia para el país; al esgrimir: “En las elecciones municipales participaran las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.” (38)

Posteriormente, esta reforma al 115 constitucional propiciaría la inclusión del derecho a votar y ser votados como prerrogativas de los ciudadanos mexicanos en general, sin distinción de sexo.

1.4.1.5. DECRETO DEL 17 DE OCTUBRE DE 1953

Esta reforma no amerita mayor comentario toda vez que se encuentra íntimamente relacionada con la reforma anterior; es decir se hizo consistir en la supresión de lo adicionado al artículo 115 constitucional por virtud de la reforma del 12 de febrero de 1947; para incluirlo en otro artículo constitucional, concretamente el 34; solo que de manera distinta; pues se estableció como prerrogativa de los ciudadanos mexicanos el derecho a votar y ser votados; situación que conlleva el otorgamiento de la ciudadanía a la mujer; condición superior a un solo derecho. Es aquí en donde comienza una auténtica igualdad de sexos.

(38) Ib., p. 96

1.4.1.6. DECRETO DEL 6 DE FEBRERO DE 1976

“La sexta reforma adicionó al artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.” (39) Y efectivamente el texto vigente del artículo 115 constitucional fue adicionado con la fracción V en la que se regula todo lo referente a planes de desarrollo urbano, reservas territoriales y ecológicas, uso de suelo, regularización de tenencia de la tierra, expedición de licencias de construcción, la facultad para expedir reglamentos relacionados con la materia, etc.

1.4.1.7. DECRETO DEL 6 DE DICIEMBRE DE 1977

“La séptima reforma tuvo por objetivo adicionar el artículo 115 a efecto de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.” (40)

Actualmente el principio de representación proporcional en las elecciones de los Ayuntamientos se encuentra consignado en la fracción VIII del artículo 115 constitucional, solo que no se establece ya, que éste aplique para determinada densidad de población.

(39) Idem., p. p. 96-97

(40) Ib., p. 97

1.4.1.8. DECRETO DEL 3 DE FEBRERO DE 1983

Esta reforma a decir de múltiples autores, merece mención a parte, toda vez que la misma conlleva que el texto del artículo 115 haya cambiado casi en su totalidad; a decir de Quintana Roldán, la iniciativa presentada contenía los siguientes puntos: “ Hacia alusión a la importancia que en el proceso histórico del país ha tenido el municipio..., a la necesidad de llevar a cabo el proceso de fortalecimiento municipal a través del fortalecimiento de su hacienda..., su autonomía política y la delegación a ellos de facultades que hasta entonces eran absorbidas por la federación y los estados...; coadyuvar al desarrollo económico para disminuir los problemas migratorios de los municipios...; se precisan los servicios públicos en que los municipios deben tener incumbencia...; una correcta redistribución de competencias en materia fiscal; y por último lo referente al desarrollo urbano...” (41)

Y en efecto, todas estas adiciones, coadyuvarían sin lugar a dudas al fortalecimiento del municipio actual; sobre todo por el impacto que tendría dicha reforma en materia política, financiera y administrativa; todos con injerencia en la actividad económica de los mismos; pues acrecentaron su grado de autonomía en el manejo de su hacienda, restando así, intervención a la Legislatura del Estado.

(41) Idem, p.p- 97-98

1.4.1.9. DECRETO DEL 17 DE MARZO DE 1987

Esta reforma tuvo “como objeto cambiar al artículo 116 Constitucional algunas cuestiones que regulan asuntos propios de los Estados, y de esta manera, dejar el artículo 115 exclusivamente para cuestiones de materia municipal.” (42)

Siguiendo el orden de ideas de Quintana Roldán, esta reforma atendió estrictamente a cuestiones de forma; pues no adicionó texto alguno, sino que solo reestructuró el contenido de los artículos, al pasar lo relacionado con los Estados al artículo 116, y dedicar el contenido del 115 constitucional a cuestiones referentes al Municipio.

1.4.2. TEXTO VIGENTE DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Aunada a las nueve reformas que ya se han comentado, tenemos la del 17 de junio de 1999, esta dado su carácter reciente no fue comentada por el texto en consulta de Quintana Roldán. Dicha reforma conlleva la modificación de la fracción I al establecer que “Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular y directa...”; a diferencia del texto anterior que establecía que “Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento”.

En efecto, no es lo mismo decir que el Municipio es *administrado* por el Ayuntamiento a decir que es *gobernado* por el Ayuntamiento. En el primer

(42) Idem., p. 102

caso las funciones del Ayuntamiento se limitan a administrar; en el segundo; la función fundamental del Ayuntamiento es gobernar, y gobernar implica también administrar, como ocurre en los órdenes federal y estatal, las cuales tienen un órgano de representación que gobierna (decide, traza estrategias y tácticas, resuelve los conflictos entre los intereses diversos de los grupos sociales, etc.) y un aparato administrativo público para ejecutar la acción de gobierno.

La fracción III, inciso i, segundo párrafo del Artículo 115 Constitucional, reformada y adicionada en junio de 1999, establece asimismo la posibilidad de que municipios de *diferentes* estados se asocien: *"Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso, y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas"*.

Sin lugar a dudas, esta reforma se refiere a que los municipios puedan coordinarse y asociarse para conseguir la mejor prestación de los servicios públicos enunciados en la propia fracción III y de ninguna manera a que puedan asociarse para crear una estructura diferente de administración.

La fracción IV concede atribuciones que benefician fundamentalmente a los municipios urbanos: "Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores

unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria".

La fracción V faculta a los municipios para "participar en la formulación de planes de desarrollo regional (...) Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales".

La obligación del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales de asegurar la participación de los municipios en la elaboración de los proyectos de desarrollo regional podría convertirse en un asunto trascendental, pues pareciera facultar a los ayuntamientos para convertirse en promotores del desarrollo económico y no limitarse a la sola prestación de servicios públicos. Hacer valer esta obligación de la Federación y de los estados será una de las finalidades del movimiento municipalista.

La fracción VII delimita la jerarquía de mando sobre la fuerza pública entre el Ayuntamiento y el gobernador, particularmente en los municipios que son asiento o capital de una entidad federativa: "La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente". En otras palabras, el gobernador deja de tener el mando permanente de la fuerza pública en el Municipio que es la capital del estado.

Hasta aquí con las reformas que a lo largo de su proceso evolutivo, desde su creación hasta la fecha actual, ha tenido el artículo 115 constitucional; todas ellas, sin lugar a dudas han contribuido significativamente, a tal grado, de que algunos doctrinarios y/o estudiosos de los temas municipalistas afirmen que el municipio es un nuevo orden de gobierno.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO II

EL AYUNTAMIENTO COMO ÓRGANO DE GOBIERNO DEL MUNICIPIO

CAPÍTULO II

EL AYUNTAMIENTO COMO ÓRGANO DE GOBIERNO DEL MUNICIPIO

2.1. GENERALIDADES SOBRE EL AYUNTAMIENTO

Partiendo de la premisa de considerar al municipio como la entidad socio-política, económica, jurídica, administrativa y cultural, en cuyo régimen interior se asegura la autonomía que le dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente en su artículo 115; podemos afirmar validamente que este se ha convertido en la célula básica de la división política de la entidad federativa; pues es en él, en donde la población tiene un acercamiento mas directo e inmediato con su gobierno y sus representantes.

Tradicionalmente el poder público que se ejerce en un Municipio, se deposita en un órgano colegiado denominado "Ayuntamiento"; es éste el órgano de gobierno municipal. A su vez este Ayuntamiento, se integra por el Presidente Municipal, el o los Síndico (s) y los regidores. La ocupación de estos cargos se lleva a cabo por elección popular directa, mediante sufragio efectivo y por los periodos constitucionales debidamente consignados en la ley. Estos servidores públicos representan la forma de expresión de un gobierno municipal, plural y democrático; muchos doctrinarios al respecto, hablan incluso de un tercer orden de gobierno, el local y/o municipal; aunado al federal y estatal.

2.1.1. CONCEPTO

Una vez dejado en claro, que el Órgano de gobierno del municipio mexicano es el Ayuntamiento; resulta conveniente definirlo. Para ello, partiremos de su raíz etimológica, al respecto se señala en el “Manual Básico para la Administración Municipal” del Instituto de Administración Pública del Estado de México lo siguiente: “La palabra Ayuntamiento se refiere al carácter de comunidad básica, pues significa reunión o congregación de personas; etimológicamente proviene del latín *jungere* que significa unir o juntar y que dio lugar en el castellano antiguo al verbo ayuntar, que significa juntar. Así, un Ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar dos o más individuos para formar un grupo.” (43)

Y efectivamente, en esencia un Ayuntamiento es un grupo de personas que atienden los asuntos del gobierno local, con todo lo que esto conlleva; representación, autoridad, administración, etc. Así mismo y respecto de su noción doctrinal, Carlos Quintana Roldán, esgrime: “Es el Órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del municipio, integrado por un Presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada estado.” (44)

(43) IAPEM, “Manual Básico para la Administración Municipal”, Edn. IAPEM, Toluca, 1996, p. 9, capítulo 1.

(44) Ibidem., p. 205

Dicha definición, como podemos observar, parte de la estructura del ayuntamiento, al señalar su composición plural; haciendo énfasis en sus atribuciones deliberativas en lo que respecta a los asuntos locales; para posteriormente detallar sobre su composición, al enunciar los cargos que lo componen.

Otra definición del Ayuntamiento que no difiere mucho de la anteriormente citada es la de Raúl Olmedo; quien a su vez señala: "Es el Órgano Colegiado y deliberante que asume la representación del municipio. Esta integrado por el Presidente Municipal, el o los Síndicos y los Regidores, electos por votación popular." (45)

Como podemos observar ambas definiciones contemplan sus caracteres colegiado y deliberante, al igual que la forma en la que se integra; difiriendo únicamente en la forma de referirse de manera genérica a su función, pues mientras Quintana Roldán manifiesta que "se encarga del gobierno y la administración del municipio", Raúl Olmedo esgrime que "asume la representación del municipio". Por su parte, Santiago G. Velazco Monroy define al Ayuntamiento de la siguiente manera: "Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por una entidad." (46)

(45) Olmedo, Raúl. "Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal", Edit. Comuna, 2ª. Ed., México, 1998.

(46) Velazco Monroy, Santiago G. "Modernización y Revitalización de la Organización del Municipio", Revista IAPEM no. 17, 1993, p. 33.

Dicha noción acerca del significado del Ayuntamiento, desde un punto de vista personal es errónea, sobre todo por considerar que el ayuntamiento es un conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional; esto sin lugar a dudas es falso, pues es el ayuntamiento como hemos observado no es mas que el órgano de gobierno, de representatividad y administración de un municipio; se integra por funcionarios electos por votación popular directa; mas bien la definición en comento se apega a la conceptualización existente del elemento humano (poblacional) del municipio.

Otra definición, apunta al hecho de considerar al Ayuntamiento de la siguiente manera: "El Ayuntamiento constituye un cuerpo deliberante con facultades no sólo de carácter consultivo, sino principalmente con facultades de decisión. El Presidente Municipal viene a ser el órgano ejecutivo por medio del cuál se realizan los acuerdos del Ayuntamiento." (47)

Este concepto, es sin lugar a dudas funcionalista; pues se hace en base a la naturaleza de las funciones del Ayuntamiento; partiendo del hecho de que estas son tomadas por deliberación de sus miembros; así mismo les reconoce legitimidad necesaria para decidir sobre los asuntos locales. Por último, señala el medio de ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento; atribución que recae sobre el Presidente Municipal Constitucional; tal y como se estipula por disposición expresa de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en el artículo 48, fracción II.

(47) Villar Mirón, Octavio. "Sistema Fiscal Municipal, Manual del módulo 2", Diplomado en Técnica Hacendaria Municipal, ITESM Campus Toluca, marzo del 2000.

2.1.2. INSTALACIÓN E INTEGRACIÓN

Respecto de este rubro, no abunda la doctrina al respecto; toda vez que lo tocante a la instalación e integración del Ayuntamiento se encuentra regulado por la ley, en el caso concreto que nos ocupa, habremos de partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y concluiremos con la Ley Orgánica Municipal del estado de México.

Así tenemos, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, fracción I dispone: "...Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine..." (48)

De aquí se desprende única y exclusivamente lo referente a su integración; al señalar en forma expresa que se integrara por servidores públicos de elección popular directa; siendo estos Presidente Municipal, y los regidores y síndicos que la ley determine; sin especificar o redundar sobre los criterios o bases para la determinación de su número. Al respecto, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, complementa lo referente; al señalar en su artículo 117: "Los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la

(48) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Edit. Porrúa, 144ª. Ed., 2002, México.

población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva. Los ayuntamientos de los municipios podrán tener síndicos y regidores electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia.”(49)

Aquí se señala como factor que determinara el número de síndicos y regidores que integraran el Ayuntamiento, el índice poblacional que exista en el municipio y del cuál dependerá de manera directa el número de aquellos; así mismo advierte la posibilidad de que el Ayuntamiento cuente con síndicos y/o regidores electos por el principio de representación proporcional.

Así mismo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 16 señala: “ Los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el 18 de agosto del año de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 17 de agosto del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por: **I.** Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes; **II.** Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes;

(49) “Prontuario de Legislación Fiscal 2002”, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 2002, Toluca, México.

III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes; y **IV.** Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.” (50)

Es aquí, en donde se detalla todo lo referente a los índices poblacionales según los cuáles habrán de determinarse el número de síndicos y/o regidores que un Ayuntamiento del Estado de México posea; contemplando la designación tanto por mayoría relativa, como por representación proporcional. Así mismo determina el periodo de funciones por administración, el cuál es de tres años.

Ahora bien, integrado el Ayuntamiento, se prosigue con su instalación; y es aquí en donde la Ley Orgánica Municipal del Estado de México regula una serie de formalidades relativas al acto de instalación; así tenemos que en su artículo 18 señala: “ El día 17 de agosto del último año de la gestión del ayuntamiento, en sesión solemne de cabildo deberán comparecer los ciudadanos que, en términos de ley, resultaron electos para ocupar los cargos de presidente municipal, síndico o síndicos y regidores.

(50) Obtenida de “Prontuario de Legislación Fiscal 2002”,Secretaria de Finanzas y Planeación; Procuraduría Fiscal; Ediciones MAZ, 2002, Toluca, México.

La sesión tendrá por objeto: I. Que los miembros del ayuntamiento entrante, rindan la protesta en términos de lo dispuesto por el artículo 144 de la Constitución Política local. El presidente municipal electo para el período siguiente lo hará ante el representante designado por el Ejecutivo del Estado y a su vez, hará de inmediato lo propio con los demás miembros del ayuntamiento electo; II. Que los habitantes del municipio conozcan los lineamientos generales del plan y programas de trabajo del ayuntamiento entrante, que será presentado por el presidente Municipal. (51)

Este numeral como podemos observar, se avoca a determinar que los servidores públicos electos para desempeñar los cargos de Presidente Municipal, Síndico (s) y Regidores habrán de rendir protesta en sesión solemne de cabildo. Dicho acto, es solemne; toda vez que aunado a la toma de protesta; se verifica con la intervención de un representante del Ejecutivo del Estado; además de que en dicha sesión se realiza la presentación del programa de trabajo del Ayuntamiento entrante.

Una vez rendida la protesta y en el supuesto de haberse concluido la integración del Ayuntamiento con todos sus miembros, se prosigue con su instalación formal al día siguiente de la misma; para ello el artículo 19 de la Ley Orgánica Municipal en comento dispone: "A las nueve horas del día 18 de agosto del año en que se hayan efectuado las elecciones municipales, el ayuntamiento saliente dará posesión de las oficinas municipales a los

(51) Op. Cit. p. 91

miembros del ayuntamiento entrante, que hubieren rendido la protesta de ley, cuyo presidente municipal hará la siguiente declaratoria formal y solemne: "Queda legítimamente instalado el ayuntamiento del municipio de ..., que deberá funcionar durante los años de ...".

A continuación se procederá a la suscripción de las actas y demás documentos relativos a la entrega-recepción de la administración municipal, con la participación de los miembros de los ayuntamientos y los titulares de sus dependencias administrativas salientes y entrantes, designados al efecto; la cual se realizará siguiendo los lineamientos, términos, instructivos, formatos, cédulas y demás documentación que disponga la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado para el caso, misma que tendrá en ese acto, la intervención que establezcan las leyes. La documentación que se señala anteriormente deberá ser conocida en la primera sesión de Cabildo por los integrantes del Ayuntamiento a los cuales se les entregará copia de la misma. El ayuntamiento saliente, a través del presidente municipal, presentará al ayuntamiento entrante, con una copia para la Legislatura, un documento que contenga sus observaciones, sugerencias y recomendaciones en relación a la administración y gobierno municipal. El ayuntamiento saliente realizara las acciones necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la presente Ley." (52)

Efectivamente, este artículo contempla la entrega material y formal de las oficinas que conforman el Palacio Municipal y más aún la entrega recepción

(52) Ibidem., p.p. 91-92

de la administración municipal, en cuyo acto deberá de observarse todo un protocolo en el que intervienen funcionarios de la administración saliente, la entrante, y un representante de la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado. Así mismo, impone como obligación a la administración saliente el hecho de que dejen por escrito a la administración entrante, observaciones y sugerencias respecto de los asuntos del gobierno local que merezcan especial atención.

En este orden de ideas, una vez que el Ayuntamiento ha sido integrado e instalado; prosigue su funcionamiento; así tenemos, tal y como se señala en el Manual Básico para la Administración Municipal; "El ayuntamiento como órgano colegiado de gobierno funciona en forma de cabildo, es decir, en reuniones donde ejerce su autoridad, donde decide y acuerda sobre los asuntos colectivos y encarga al Presidente Municipal que ejecute los acuerdos." (53)

Dicho argumento, como observamos concuerda con varias de las definiciones que sobre Ayuntamiento fueron esgrimidas; y que mencionaban al mismo como un Órgano deliberante; es entonces, el cabildo el medio para dicha deliberación; pues en él intervienen todos sus miembros o cuando menos la mayoría de ellos y toman sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes.

(53) Op. Cit., p. 10, capítulo I

2.1.3. FUNCIONES Y COMETIDOS

Y bien, como se apuntó líneas atrás, una vez que el Ayuntamiento entra en funciones dispone para ello de una serie de atribuciones consignadas en el artículo 115, fracción V de nuestra Carta Magna y en el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; muchos autores han decidido clasificarlas, atendiendo a su naturaleza; así tenemos que se habla de atribuciones en materia de gobierno y régimen interior; en materia de obras, servicios públicos y desarrollo urbano, en materia de hacienda pública municipal, en materia política, etc.

En forma resumida, algunos autores, como Vicente Anaya Cadena señalan que las atribuciones-obligaciones del Ayuntamiento son: “Formular normas y reglamentos para prestar servicios públicos municipales y aquellos que garanticen la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes. Formular la iniciativa de Ley de ingresos remitiéndola a la legislatura del Estado para su aprobación. Enviar a la legislatura estatal para su autorización, los proyectos para contratación de préstamos que afecten los ingresos de administraciones municipales posteriores. Nombrar al Secretario, Tesorero y jefes de Departamento, así como removerlos con justa causa. Crear los órganos necesarios para planear, proyectar, construir, conservar, poner en operación y administrar la prestación de servicios públicos municipales. Impartir justicia a través

del juez menor municipal, en su caso de faltas al reglamento, que rijan al municipio. Participar en la elaboración, aprobación, difusión y ejecución del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, llevar el control del registro civil de la población del municipio, Establecer actividades que satisfagan las necesidades públicas o de interés social.” (54)

Esta enunciación de las atribuciones del Ayuntamiento considero, desde un punto de vista personal, es tan genérica que se ajusta a las atribuciones de los Ayuntamientos de los Municipios Mexicanos; es decir, no podrían faltar por ser esenciales para sus cometidos.

Otros autores, como Octavio Villar Mirón señalan que las facultades del Ayuntamiento se pueden resumir en tres categorías; siendo estas: “1)Facultades para la administración de los intereses locales del municipio; 2)Facultades para el manejo de la Hacienda Municipal; y 3)Facultades que tiene el Ayuntamiento como primera autoridad política del lugar.” (55)

Siguiendo al autor de referencia, podríamos incluir dentro de la primera categoría las facultades de tipo legislativo y reglamentarias, lo referente a

(54) Anaya Cadena Vicente. "Diccionario: Política, Gobierno y Administración Pública Municipal", Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1ª. Ed., 1997, México; p. 53.

(55) Op. Cit., p. 45

la prestación de servicios públicos, a su municipalización y concesión, emisión de actos administrativos, entre otras; respecto de la segunda categoría tenemos, formular anualmente el proyecto de ley y presupuesto de ingresos, aprobar anualmente el presupuesto de egresos, administrar su patrimonio y su hacienda, vigilar la correcta aplicación del presupuesto autorizado, realizar los cobros de contribuciones, remitir la cuenta pública e informes mensuales a la Contaduría General de Glosa, etc, y por último, se encuentran dentro de la tercera categoría, la representación del municipio, velar por el cumplimiento de las disposiciones legales dentro del ámbito municipal, presidir ceremonias cívicas y sociales; nombrar a responsables de las dependencias administrativas, celebrar convenios con autoridades federales y estatales, entre otras no menos importantes.

Si bien es cierto, que gozan de un sinnúmero de facultades, tan bien lo es que hay algunas actividades que tienen mayor impacto que otras. A decir de Benito Nacif en su artículo titulado "Gobiernos Locales y Descentralización": "Las funciones que tradicionalmente ha desempeñado la administración pública municipal en México se reducen a la realización de obras de infraestructura urbana y a la prestación de servicios públicos básicos." (56)

(56) Obtenido de Pardo, María del Carmen. "Teoría y Práctica de la Administración Pública en México" - Lecturas Básicas- ; INAP, 1ª. Ed., 1992. México, p. 62.

Dicha afirmación resulta cierta, si hablamos, sobre todo, del impacto social que el ejercicio de dichas atribuciones por parte del Ayuntamiento genera. Ya que en ellas se materializa, en cierta forma, la aplicación de los ingresos del Ayuntamiento. Su ejecución genera la confianza ciudadana.

Ahora bien, las atribuciones de que goza el Ayuntamiento se encaminan sin lugar a dudas a la consecución de un fin determinado; es aquí en donde hablaremos de sus cometidos. Los cometidos del Ayuntamiento como órgano encargado del gobierno y la administración del municipio son innumerables; ya que muchas pueden ser las vías para llegar a un fin específico; sin embargo destacan; la preservación del orden social, la atención oportuna y eficiente de los asuntos locales; la seguridad social y jurídica de las personas que habitan en la municipalidad; la satisfacción de necesidades colectivas; entre otras.

Al respecto menciona, Enrique Cabrero: "...Sin pretender realizar un listado de funciones, diría que el estado contemporáneo debe caracterizarse por ser un ente articulador de esfuerzos colectivos más que un prestador directo de servicios. Estamos frente a una sociedad civil mas vigorosa y participativa y ante un sector privado que ha venido asumiendo algunas funciones de producción de bienes y servicios, lo cuál ha desahogado al Estado de funciones operativas, permitiéndole

concentrarse en la labor de la democracia, la articulación de consensos, la promoción de ideas sociales, del bienestar general y del desarrollo con equidad.”(57).

Esta opinión entraña, sin lugar a dudas, una conceptualización diversa de la que la palabra “cometido” arroja a su simple lectura; pues al enunciar armónicamente “el cometido del Ayuntamiento”; estaríamos hablando de una tarea conjunta, entre ciudadanos y gobierno local, pues los cometidos de un Ayuntamiento redundan en interés colectivo local.

Así mismo, Benito Nacif, menciona en su artículo titulado “El tamaño del Gobierno Mexicano”, lo siguiente: “Las actividades básicas del gobierno incluyen los programas cuya realización es indispensable para la existencia del Estado Nación. Por tanto, están destinados a mantener el orden social interno y la seguridad nacional y asegurar los medios para la subsistencia financiera del gobierno. Los programas incluidos en actividades básicas del gobierno son: defensa nacional, seguridad pública, administración de justicia, el poder legislativo, administración fiscal y administración general del gobierno.” (58)

(57) Obtenida de Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio. “Hacia la Modernización Administrativa: Una propuesta de la sociedad”; I. ed., Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1995, México

(58) Obtenido de Pardo, María del Carmen. Op. Cit. p. 124.

Podríamos concluir, afirmando validamente que los cometidos del Ayuntamiento son proporcionales a las necesidades de la municipalidad. Y efectivamente, las necesidades de las personas que viven organizadas en torno al municipio, han de ser colmadas por el Ayuntamiento; pues a éste, como órgano de representación y de gobierno de aquél, le corresponde el satisfacerlas eficiente y oportunamente.

2.2. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LOS AYUNTAMIENTOS

Como se mencionó con anterioridad, el Ayuntamiento como Órgano de gobierno y la administración del Municipio se integra en estricto sentido por las autoridades municipales, las cuáles son un Presidente Municipal, un Síndico (s) y los Regidores; sin embargo estos servidores públicos de elección popular directa constituidos como Ayuntamiento, se auxilian para el ejercicio de sus atribuciones, de una serie de dependencias administrativas, organismos públicos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y/o fideicomisos, según sea el caso; así como de autoridades auxiliares, comisiones, consejos de participación ciudadana y comités ciudadanos de control y vigilancia.

Todas estas dependencias de la administración pública municipal, forman el organigrama de un Ayuntamiento; mismas que se encuentran organizadas estructuralmente, dependiendo a su vez del Presidente Municipal.

2.2.1. AUTORIDADES MUNICIPALES

Como primera Autoridad Municipal tenemos al Presidente Municipal; quien es el representante político y administrativo del ayuntamiento, realiza las funciones ejecutivas del poder municipal. Se encarga directamente de la administración pública del municipio, por lo que dirige, vigila y controla a las dependencias y entidades correspondientes.

Dado que funge como ejecutivo municipal, despliega variadas funciones en la administración pública del municipio, como las que enseguida describiremos, y que están establecidas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su artículo 48. El presidente municipal, tiene pues atribuciones para:

I. Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento; **II.** Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento; **III.** Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal, el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento; **IV.** Asumir la representación jurídica del municipio en los casos previstos por la ley; **V.** Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento; **VI.** Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal; **VI Bis.** Proponer al ayuntamiento el nombramiento del Coordinador Municipal de Derechos Humanos, considerando preferentemente para ello, a los integrantes de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal y a los integrantes de los Consejos de

Participación Ciudadana; **VII.** Presidir las comisiones que le asigne la ley o el ayuntamiento; **VIII.** Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos; **IX.** Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables; **X.** Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos; **XI.** Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio; **XII.** Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, en los términos del capítulo octavo, del título cuarto de esta Ley; **XIII.-** Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa; **XIV.-** Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos; **XV.-** Informar por escrito al ayuntamiento, el 1 de agosto de cada año, en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio; **XVI.-** Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes; **XVII.-** Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal y el aprecio a los más altos valores de la República, el Estado y el Municipio, con la celebración de

eventos, ceremonias y en general todas las actividades colectivas que contribuyan a estos propósitos, en especial el puntual cumplimiento del calendario cívico oficial; **XVIII.-** Las demás que le confieran esta Ley y otros ordenamientos.” (59)

De su simple lectura, se advierte el carácter tan diverso de sus atribuciones; toda vez que algunas son administrativas, políticas, fiscales, etc.; tal y como se señala en el Manual Básico para la Administración Municipal: “Sus atribuciones se pueden clasificar en tres grupos: como representante político del municipio, como Presidente o líder del Cabildo y como jefe o titular de la administración Pública Municipal...” (60)

Ahora bien, respecto del hecho de considerar al Presidente Municipal como “titular del ejecutivo municipal”; algunos autores señalan que esto es incorrecto ya que al no ser orden de gobierno el municipal; no se puede hablar al interior del municipio de una división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial; mas por analogía se le puede equiparar en sus funciones por sus aspectos operacionales y prácticos.

Por lo que a la figura del Síndico Municipal corresponde, podemos decir que esta hace las veces de un Procurador Municipal, responsable de vigilar los aspectos financieros del ayuntamiento, además de representarlo jurídicamente en los litigios o asuntos en los que la autoridad municipal tome parte, y

(59) Ibidem, p.p. 101, 102, 103.

(60) Idem., p. 16, capítulo 1.

ocasionalmente realizar funciones de auxiliar del ministerio público. El artículo 53 de la Ley Orgánica de referencia establece para el Síndico las siguientes atribuciones:

I. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal; **II.** Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal; **III.** Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo; **IV.** Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo; **V.** Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento; **VI.** Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento; **VII.** 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 expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos; **VIII.** Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales; **IX.** Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad; **X.** Practicar, a falta del agente del Ministerio Público, las primeras Diligencias de averiguación previa o aquellas que sean de notoria urgencia remitiéndolas al agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro del término de 24 horas y vigilar

que los Oficiales Conciliadores y Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos; **XI.** Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas; **XII.** Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas; **XIII.** Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios; **XIV.** Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia; **XV.** Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados; **XVI.** Las demás que les señalen las disposiciones aplicables.”
(61)

Todas ellas como podemos observar, tienden a dotar al Síndico Municipal de la legitimidad necesaria para actuar como representante, interventor y fiscalizador en los asuntos del Ayuntamiento; pues ante todo tiende a procurar la justicia; tal y como se deduce de su raíz etimológica griega: *syn*: con y *dikee*: justicia.

En cuanto a los regidores, que vienen a ser como una especie de congreso municipal, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México les asigna una doble función, a saber: primero, como miembros integrantes del ayuntamiento tienen facultad decisoria, y segundo, como miembros de una comisión

(61) Idem., p.p. 103, 104, 105.

abocada a una materia especial se les responsabiliza de la eficiencia de esa materia en el municipio. El número de los regidores de los ayuntamientos es variable en su número, en razón de la cantidad poblacional de estos. El artículo que norma las facultades y obligaciones de los regidores es el artículo 55, el cual les señala que deben:

“I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento; II. Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta Ley; III. Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento; IV. Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquéllas que le designe en forma concreta el presidente municipal; V. Proponer al ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal; VI. Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento; VII. Las demás que les otorgue esta Ley y otras disposiciones aplicables.” (62)

Para el cumplimiento de sus funciones los regidores deben formar parte de comisiones específicas que les designara el Ayuntamiento; estas tienen por objeto, estudiar y examinar los problemas municipales; proponer proyectos de solución y vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento; además de la tan importante función de decidir en los asuntos de la vida local municipal a través del ejercicio de su voto en las sesiones de cabildo.

(62) Idem., p. 105

2.2.2. DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS

Desde el punto de vista directivo, en los municipios del Estado de México existen dos órganos; el representado por el ayuntamiento, que es colegiado, y el que se integra con el presidente municipal y su cuerpo administrativo. En relación con el aparato administrativo, la legislación municipal establece que para el estudio, planeación y despacho de las diversas ramas de la administración pública municipal, el ayuntamiento debe contar cuando menos con las dependencias siguientes: I. La Secretaría del ayuntamiento y II. La tesorería municipal.

Sin embargo, desde un punto de vista personal considero que para que los Ayuntamientos fueran auténticamente funcionales y operativos (por pequeños que fueran) deberían de contar, además con una Dirección de Servicios Públicos, Dirección de Obras Públicas, Contraloría Municipal y Dirección de Seguridad Pública. Las funciones de cada una de estas dependencias consisten en lo que sigue:

Secretaría del Ayuntamiento.- Es el órgano encargado de la administración municipal al que le corresponde: **I.** Asistir a las sesiones del ayuntamiento y levantar las actas correspondientes; **II.** Emitir los citatorios para la celebración de las sesiones de cabildo, convocadas legalmente; **III.** Dar cuenta en la primera sesión de cada mes, del número y contenido de los expedientes pasados a comisión, con mención de los que hayan sido resueltos y de los

pendientes; **IV.** Llevar y conservar los libros de actas de cabildo, obteniendo las firmas de los asistentes a las sesiones; **V.** Validar con su firma, los documentos oficiales emanados del ayuntamiento o de cualquiera de sus miembros; **VI.** Tener a su cargo el archivo general del ayuntamiento; **VII.** Controlar y distribuir la correspondencia oficial del ayuntamiento, dando cuenta diaria al presidente municipal para acordar su trámite; **VIII.** Publicar los reglamentos, circulares y demás disposiciones municipales de observancia general; **IX.** Compilar leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales del estado, circulares y órdenes relativas a los distintos sectores de la administración pública municipal; **X.** Expedir las constancias de vecindad que soliciten los habitantes del municipio, a la brevedad, en un plazo no mayor de 24 horas, así como las certificaciones y demás documentos públicos que legalmente procedan, o los que acuerde el ayuntamiento; **XI.** Elaborar con la intervención del síndico el inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, de los destinados a un servicio público, los de uso común y los propios; **XII.** Integrar un sistema de información que contenga datos de los aspectos socio-económicos básicos del municipio; **XIII.** Ser responsable de la publicación de la Gaceta Municipal; **XIV.** Las demás que le confieran esta Ley y disposiciones aplicables.” (63)

En la práctica, las funciones de la Secretaría han sido desarrolladas de tal modo, que prácticamente, y sin que legalmente así corresponda, se convierte

(63) Ib., p.p. 114, 115.

en el segundo posicionamiento del mando municipal, más allá de las atribuciones de auxiliar administrativo y acapara funciones fácticas que la ley no autoriza.

Tesorería Municipal.- Es el órgano administrativo encargado de la recaudación de los ingresos que corresponden; le compete el manejo de los fondos y valores. Además, debe cuidar la puntualidad de los cobros, mantener al día los libros de caja y los estados de cuenta; glosar las cuentas del ayuntamiento, informar a éste, remitir informe mensual a la legislatura, formar el padrón de contribuyentes municipales, y ejercer el procedimiento administrativo de ejecución.

Las atribuciones de la tesorería están contenidas en el artículo 95 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, las cuáles son:

I. Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables; **II.** Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en términos de las disposiciones aplicables; **III.** Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales; **IV.** Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos, e inventarios; **V.** Proporcionar oportunamente al ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipales, vigilando que se ajuste a las disposiciones de esta

Ley y otros ordenamientos aplicables; **VI.** Presentar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería Municipal; **VII.** Diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos y declaraciones y demás documentos requeridos; **VIII.** Participar en la formulación de Convenios Fiscales y ejercer las atribuciones que le correspondan en el ámbito de su competencia; **IX.** Proponer al ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables; **X.** Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen en favor de la hacienda municipal; **XI.** Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal; **XII.** Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal; **XIII.** Elaborar y mantener actualizado el Padrón de Contribuyentes; **XIV.** Ministrarle a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicitare, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca la Contaduría General de Glosa; **XV.** Solicitar a las instancias competentes, la práctica de revisiones circunstanciadas, de conformidad con las normas que rigen en materia de control y evaluación gubernamental en el ámbito municipal; **XVI.** Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento; **XVII.** Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga la Contaduría General de Glosa de la Legislatura, informando al ayuntamiento; **XVIII.** Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado sólo por acuerdo expreso del ayuntamiento; **XIX.** Las que le señalen las demás disposiciones legales y el ayuntamiento.” (64)

(64) *ib.*, p.p. 115, 116, 117.

En resumen la Tesorería Municipal, es la unidad administrativa responsable de la hacienda pública municipal, su estructura variara de acuerdo al tamaño del municipio de que se trate, pero en esencia contara con un área de ingresos, egresos y de contabilidad.

Es de reconocer que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, misma que describe todo lo anterior, indica que se trata sólo de una “estructura básica”, pero que puede haber tantos departamentos administrativos como servicios públicos existan y lo permita el presupuesto de egresos.

Los municipios en la prestación de los servicios públicos deben observar lo dispuesto por las leyes del Estado y de la Federación, sin perjuicio de su competencia constitucional. Además se señalan diferentes formas para la prestación de los servicios públicos:

1. Coordinación y Asociación de varios municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos.
2. Coordinación y Asociación de municipios de dos o más Estados con aprobación de las legislaturas de los Estados que les correspondan.
3. Convenio con el Estado para que éste preste directa o a través de un organismo en forma temporal algunos servicios, previo juicio del ayuntamiento respectivo.
4. Convenio entre el Estado y el Municipio para prestar el servicio coordinadamente.

La cuestión de los servicios públicos municipales es muy importante, sin embargo, algunos servicios básicos todavía no llegan a muchos municipios, como son: el agua potable, el alcantarillado, la pavimentación, banquetas, alumbrado público y mercados. El problema radica fundamentalmente en lo que ya se planteó, de que hay municipios, que no tienen autonomía financiera para prestar debidamente sus servicios y otros al encomendárselos la Constitución no estaban preparados técnicamente para su prestación. Pese a esto, y en virtud de la obligación del municipio de prestar servicios públicos surgen necesariamente Dirección de Servicios Públicos, Dirección de Obras Públicas, Contraloría Municipal y Dirección de Seguridad Pública.

2.2.3. COMISIONES, AUTORIDADES AUXILIARES Y ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Todos ellos, independientemente de la denominación que se les asigne, son órganos auxiliares del Ayuntamiento en sus tareas de gobierno; sirven de apoyo y se ubican fuera del presupuesto municipal, realizando únicamente funciones de coordinación y representación del Ayuntamiento. Al respecto la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala en su artículo 64: “Los ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por: I. Comisiones del ayuntamiento; II. Consejos de participación ciudadana; III. Organizaciones sociales representativas de las comunidades; IV. Las demás organizaciones que determinen las leyes y reglamentos o los acuerdos del ayuntamiento.” (65)

(65) Ib., p. 108

Respecto de las **Comisiones del Ayuntamiento** estas son nombradas por los miembros del Ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal; pueden ser permanentes o transitorias; de entre las Comisiones Permanentes se encuentran la de gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil, cuyo responsable será el presidente municipal; de planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal; de hacienda, que presidirá el síndico; de agua, drenaje y alcantarillado; de mercados, centrales de abasto y rastros; de alumbrado público; de obras públicas y desarrollo urbano; de fomento agropecuario y forestal; de parques, jardines y panteones; de cultura, educación pública, deporte y recreación; de turismo; de preservación y restauración del medio ambiente; de empleo; de salud pública; de población; de revisión y actualización de la reglamentación municipal.

Ahora bien en materia de planes y programas el Ayuntamiento habrá de auxiliarse de **Consejos de Participación Ciudadana**; mismos que son integrados por vecinos del municipio; sirven como órganos de comunicación entre las comunidades y las autoridades y entre sus funciones se encuentran, tal y como lo dispone el artículo 74 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, las siguientes:

- I. Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;
- II. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;
- III. Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;

IV. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos;

V. Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo." (66)

La labor que estos Consejos de Participación Ciudadana desarrollan en la vida local es importantísima; toda vez que a ellos corresponde la difusión de planes y programas municipales; con el fin último de garantizar su cumplimiento; para ello como podemos observar, cuentan con voz para someter a consideración del Ayuntamiento posibles modificaciones a los mismos. Así mismo y como consecuencia de su labor supervisora y recaudadora; tienen la obligación periódica de rendir cuentas a los demás vecinos. De igual manera, los Ayuntamientos pueden crear **Organizaciones Sociales** que tiendan por el bienestar colectivo y con todo lo que este conlleva; así como por el desarrollo vecinal y cívico de la comunidad local.

Por otra parte, La Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala también la existencia de **Autoridades Auxiliares Municipales**; los cuáles son delegados y subdelegados, jefes de sector o sección y jefes de manzana. Sus funciones tienen como cometido primordial mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos. Si bien es cierto que en las localidades, ellos representan una posición de mandato, orden y gobierno; las autoridades municipales (en la mayoría de los casos) minimizan su actuación. Considero menester de los Ayuntamientos el procurar la

(66) Idem., p. 110

capacitación de estas Autoridades auxiliares; así como elaborar sus reglamentos respectivos. Respecto de sus atribuciones el artículo 57 de la Ley en comento, dispone:

“I. Corresponde a los delegados y subdelegados:

a). Vigilar el cumplimiento del bando municipal, de las disposiciones reglamentarias que expida el ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa correspondiente, las violaciones a las mismas; b). Coadyuvar con el ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que de él se deriven; c). Auxiliar al secretario del ayuntamiento con la información que requiera para expedir certificaciones; d). Informar anualmente a sus representados y al ayuntamiento, sobre la administración de los recursos que en su caso tenga encomendados, y del estado que guardan los asuntos a su cargo; e). Elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones, con la asesoría del ayuntamiento.

II. Corresponde a los jefes de sector o de sección y de manzana:

a). Colaborar para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar, reportando ante los cuerpos de seguridad pública o a los oficiales conciliadores y calificadores, las conductas que requieran de su intervención; b). Elaborar y mantener actualizado el censo de vecinos de la demarcación correspondiente; c). Informar al delegado las deficiencias que

presenten los servicios públicos municipales; d). Participar en la preservación y restauración del medio ambiente, así como en la protección civil de los vecinos.” (67)

En los municipios con mayor población, la denominación de estos cargos y de estas actividades, pueden variar; se hacen además con diferentes sistemas de elección, bien pueden ser por planillas o individual; de acuerdo al tratamiento que se les otorga, siguiendo las características tradicionales para cada designación y representación popular.

De igual manera, y hablando de consejos que auxilian al Ayuntamiento en sus funciones; merecen mención aparte los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia; (los cuáles son una elevada expresión de participación social, denominada incluso, Contraloría Social); estos comités desempeñan una importante función ya que supervisan la ejecución de las obras publicas, ya sea con recursos propios o federales; se apeguen en estricto sentido a los expedientes técnicos, interviniendo incluso en los procesos de licitación referentes a las mismas.

(67) Ibidem., p. 106

CAPÍTULO III

LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO MUNICIPALES

CAPÍTULO III

LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO MUNICIPALES

3.1. GENERALIDADES DE LA CONTRALORÍA INTERNA MUNICIPAL

Como se señaló, con anterioridad el Ayuntamiento como Órgano encargado del gobierno y la administración del municipio requiere de una estructura organizacional que le permita funcionar eficientemente, pues solo así cumplirá con su objeto, mismo que es, el atender las necesidades de la vida local. De aquí surge, a su vez la necesidad que tiene el Municipio, para que a través de su aparato gubernamental, establezca los mecanismos legales para ejercer un estricto control de todas sus actividades y programas de gobierno.

En otras palabras, se trata de fortalecer el elemento de la racionalidad en la función pública en el que todo se medirá por el prisma de los resultados, ya que con estos últimos es con lo que se confronta la idoneidad de todo programa gubernamental. En los gobiernos municipales, la función de la evaluación y el control son piezas neurálgicas para que los ciudadanos tengan confianza en sus instituciones. Así tenemos, que el Órgano encargado del Control Interno dentro de los Ayuntamientos es la dependencia denominada "Contraloría Interna". Innumerables son las funciones de estos Órganos de Control Interno, solo que tradicionalmente han actuado en forma fiscalizadora y de manera correctiva, aplicación que ha tenido relevancia en las funciones de las Contralorías; sin embargo dentro de un nuevo contexto es necesario un cambio en las funciones que permitan prevenir las irregularidades oportunamente.

3.1.1. UBICACIÓN DENTRO DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL AYUNTAMIENTO

La Contraloría Interna, al igual que las demás dependencias de la administración pública municipal, se encuentran subordinadas al Presidente Municipal; por lo que en este orden de ideas se encuentran situadas en un plano inmediato inferior dentro de la estructura Orgánica del los Ayuntamientos, independientemente de su tamaño. Sólo que en el caso de las Contralorías Internas, sobresalen estas, al situarse si bien por debajo del Presidente Municipal, pero por arriba, estructuralmente hablando de las demás dependencias, a quienes vigila, supervisa y controla.

Desde luego que esta ubicación estructural de las Contralorías Internas del Estado de México no atiende a criterios de jerarquía y subordinación, sino a la necesidad estructural del Ayuntamiento de garantizar el óptimo desempeño de las funciones del Órgano de Control Interno. Al respecto la Ley Orgánica Municipal del Estado de México dispone en su artículo 86, "Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el ayuntamiento se auxiliará con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, que en cada caso acuerde el cabildo a propuesta del presidente municipal, las que estarán subordinadas a este servidor público." (68) Dicho precepto legal, deja en claro la dependencia orgánico – estructural que tienen las Contralorías Internas respecto del Presidente Municipal, no obstante de que su titular sea designado por el Ayuntamiento.

(68) Ibidem, p. 113

3.1.2. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

Hablar de las funciones del Órgano de Control Interno conlleva a abordar un sinnúmero de temas, que varían substancialmente por su naturaleza, tan es así que podríamos hablar de funciones:

- en materia de auditoria,
- de evaluación y control,
- de participación ciudadana,
- de responsabilidades administrativas,
- de situación patrimonial,
- de simplificación administrativa,
- de obra pública; entre otras no menos importantes.

Sin embargo, todas ellas inciden en que forman parte del Control Interno Administrativo que le ha sido encomendado a la Contraloría Interna por parte del Ayuntamiento, al respecto José Trinidad Lanz Cárdenas señala: “Por control administrativo deberá entenderse las acciones de naturaleza preventiva y verificación posterior, que garanticen la correcta administración de recursos humanos, materiales y financieros y la obtención de resultados adecuados de gestión en la Administración Pública Federal, transferido o coordinado con estados y municipios.” (69)

Y efectivamente, cuando el control es oportuno y eficaz, se incrementa la confianza en las instituciones del gobierno municipal y la ciudadanía ratifica

(69) Lanz Cárdenas, José Trinidad; “La Contraloría y el Control Interno en México”; FCE – SECOGEF, 1993, p. 473.

su lealtad a él. Así mismo estos controles deben de ser por regla general preventivos y por excepción correctivos; deben entro otras cuestiones de analizar el desempeño de las dependencias, vinculándolo con el cumplimiento de sus objetivos y verificar que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia.

La implantación de mecanismos de Control ha sido una preocupación constante por parte de nuestros gobernantes, que se denota a nivel federal desde el año de 1824 con la creación del Departamento de Cuenta y Razón, en 1910 con la creación de la Dirección de Contabilidad y Glosa, la cuál precede directamente al Departamento de Contraloría, creado en 1917; el cuál depende por primera vez del ejecutivo, en 1982 se crea la Secretaria de la Contraloría General de la Federación y 1994 se reestructura dando origen a la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Esto sin lugar a dudas, a manera de antecedente; ya que el tema que nos ocupa lo son las Contralorías Internas en el Estado de México; así tenemos que entre 1970 y 1971 nace la Contraloría General de Gobierno y en 1989 es creado el Órgano de Control Interno del Poder ejecutivo.

Como podemos observar, han sido ya varias décadas de evolución en materia de control administrativo, que ha atendido a sus cada vez más, múltiples funciones. Y precisamente, desde una perspectiva funcional los elementos de control básicos para cumplir con los objetivos del Contralor son; según lo señalan Víctor Paniagua y Miriam Paniagua Pinto: "Objetivos y planes plasmados, una organización que proporcione los medios idóneos para cumplir objetivos y planes, sistemas y procedimientos que garanticen su

solidez, sistema de supervisión apoyado fundamentalmente en la auditoria y un sistema de evaluación que permita medir el resultado a la luz de los objetivos y la efectividad de los planes.” (70)

Pues tal y como citábamos con anterioridad, si bien las funciones del Órgano de Control Interno difieren por su naturaleza coinciden en que tienden a garantizar el óptimo ejercicio de la función pública con todo lo que esto implica. Ahora bien, si hubiese que ser un poco más concretos en cuanto a las funciones que tienen a su cargo las Contralorías Internas Municipales, podríamos hablar de tres grandes grupos: las de fiscalización, las de responsabilidades y las de carácter jurídico. Todas ellas, deberán desempeñarse en forma programada y de conformidad a las políticas, estrategias, prioridades y restricciones que para el logro de los objetivos y metas fije y determine el Ayuntamiento.

Entre las funciones de fiscalización, mismas que habrían de desempeñarse por una unidad de control y auditoria se encuentran: “Vigilar el adecuado funcionamiento de los sistemas, instrumentos y procedimientos de control que regulan la administración municipal y proponer su instrumentación en aquellos procedimientos que carezcan de ellos, llevar a cabo auditorias administrativas, financieras y operacionales con el objeto de verificar que las

(70) Paniagua Bravo, Víctor y Paniagua Pinto, Miriam. “El Contralor, Responsabilidades y Funciones”; Edit. ECAFSA, 2ª. Ed., 2000, México, p. 15.

dependencias de la administración pública municipal ajusten sus actividades a las normas de control y sistemas de registros contables, en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, realizar revisiones e inspecciones a las dependencias a efecto de comprobar el correcto ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos, intervenir en los actos administrativos de las dependencias (concursos, actos de entrega, fallos) con el objeto de procurar que se realicen conforme a la normatividad vigente, vigilar que las dependencias cumplan con las normas en cuanto a sistemas de registro y contabilidad, contratación de personal, servicios y recursos materiales y programación y presupuestación, Verificar que las obras realizadas cumplan con la normatividad vigente y las especificaciones de construcción señaladas en el expediente técnico correspondiente y verificar el cumplimiento de la normatividad en materia de concursos y fallos de obras públicas a través de auditorías técnicas.” (71)

Es aquí en donde la función de supervisión, inspección, auditoría, control; independientemente del nombre con que se le designe, adquiere suma importancia; pues de ella depende otra de las grandes funciones de la Contraloría Interna; como lo es, la de Responsabilidades. Y precisamente por que la unidad de responsabilidades tiene un carácter eminentemente correctivo, la unidad de control y auditoría debe desempeñar un papel

(71) “Revista Control Gubernamental”. Año VII, número 14, Julio – Diciembre de 1998, Secretaría de la Contraloría, Toluca, México; p.p. 59-60.

preventivo, antes que nada; pues de ella depende la disminución de conductas irregulares y al margen de la norma vigente. Por su parte, la Unidad de Responsabilidades tiene a su cargo el sancionar todas las desviaciones de conducta que respecto de la ley llegase a advertir la unidad de Control y Auditoria; mas aún podría iniciar todo un procedimiento administrativo disciplinario y/o resarcitorio en contra de un servidor público como consecuencia de la queja de un ciudadano.

De entre las funciones de la Contraloría en materia de responsabilidades, tal y como se señalan en la “Revista Control Gubernamental” son: “Instrumentar el procedimiento administrativo disciplinario que señala la ley de responsabilidades a aquellos servidores públicos municipales que contravengan los principios de legalidad, honestidad, imparcialidad y eficiencia, resolviendo las sanciones administrativas que correspondan; Fincar con base en los resultados de las revisiones y auditoria practicadas, las deductivas a proveedores y contratistas de la administración municipal, Imponer previa consulta y análisis de los resultados determinados en las auditorias practicadas, las sanciones correspondientes a proveedores y contratistas de la administración municipal, Contribuir a que las disposiciones jurídicas y la normatividad vigente sobre la situación patrimonial y posible fincamiento de responsabilidades, se cumplan conforme a lo establecido, Ordenar el tratamiento que se ha de dar a las quejas y denuncias que presente el público en general y que puedan constituir una responsabilidad de los

servidores públicos municipales y Apoyar el cumplimiento del código de conducta facilitando la formulación de quejas que contra los servidores públicos presente la ciudadanía por deficiencias en el servicio.” (72)

Estas funciones como podemos observar tienden a sancionar cualquier irregularidad contraria a la legislación vigente, ya sea que se advierta por el ejercicio de las funciones de supervisión y auditoría o por quejas y/o denuncias ciudadanas. Así mismo, considero que el objetivo de estas funciones, es el velar por la tutela de los valores que rigen la función pública, esto es la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Por último, como último tipo de funciones tenemos las de modernización, en las que encontramos lo referente a nuevas y mejores propuestas en materia de simplificación administrativa y sobre todo lo referente a las cada vez más y variadas formas de participación ciudadana, denominada Contraloría Social. Estas funciones tienden primordialmente a coadyuvar para alcanzar un mejor nivel de eficiencia y productividad en la gestión pública, así tenemos que entre ellas se citan en la “Revista Control Gubernamental”, las siguientes: “Promover la emisión de reglamentos internos para la administración municipal, Emitir lineamientos e instrumentos para evaluar el avance programático de las unidades administrativas del Ayuntamiento, Establecer las disposiciones que coadyuven a la adecuada coordinación de las áreas de administración y al alcance de los objetivos, Difundir a la comunidad las principales características y ventajas de la Contraloría Social, dar a conocer a

(72) Op. Cit., p. 61

los servidores públicos municipales la filosofía del programa de Contraloría Social, Asesorar a las áreas de la administración para el diagnóstico de las necesidades de simplificación o propuesta de modernización y priorizar las acciones de desregulación y simplificación administrativas que se tengan que llevar a cabo en el Municipio.” (73)

Por lo que una vez que hablamos del carácter preventivo y correctivo de las funciones de la Contraloría Interna, tendríamos que hablar del importante papel que juega al tener un contacto directo con la ciudadanía, pues es la dependencia que en el ámbito municipal los ha involucrado en la supervisión de la gestión pública; como ejemplo podríamos citar la creación de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI), mismos que se integran por tres vecinos de la localidad en donde se realicen las obras públicas, preferentemente que se beneficien de manera directa por su ejecución; ellos tienen a su cargo el vigilar que la obra pública ejecutada con recursos propios o federales se apegue irrestrictamente al expediente técnico, mismo que deriva de todo un proceso de licitación pública mediante el cuál se adjudicó la obra. Juegan un papel relevante, pues reportan todas aquellas irregularidades que llegaren a advertir en el proceso de ejecución de la obra, auxiliando así al Órgano de Control Interno en esta importante tarea.

Vistas las funciones de la Contraloría Interna Municipal habría que analizar las atribuciones de que goza; al efecto el artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México dispone: “El órgano de contraloría interna

(73) Ibidem., p. 62

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;
- XVII. Las demás que le señalen las disposiciones relativas.” (74)

Todas estas atribuciones posibilitan el actuar del Contralor Interno Municipal en diversas áreas, pues como observamos, lo mismo audita recursos financieros, humanos y materiales, que identifica, investiga y determina responsabilidades administrativas de los servidores públicos municipales. Hasta aquí han sido comentadas las funciones de la Contraloría Interna Municipal, tratándose de encuadrar, para su mejor comprensión, en tres grupos: funciones en materia de control y auditoria, en materia de responsabilidades y en materia de modernización; desde luego esta clasificación es enunciativa y en momento alguno limitativa; por ello, ahora se ejemplificará con casos prácticos las actividades que en ellas se comprendió.

(74) Idem., p. 119-120

3.1.3. ANÁLISIS DE SUS FUNCIONES SEGÚN SU NATURALEZA

Como observamos con anterioridad, aún y cuando las funciones de la Contraloría Interna Municipal fueron agrupadas en tres grandes grupos, merecen mención aparte, sobre todo si tomamos en cuenta su impacto en las distintas actividades de la gestión pública. Así tenemos, que al hablar de las funciones que necesariamente quedarían comprendidas dentro la unidad de control y auditoria, estaríamos refiriéndonos a auditorias a recursos humanos, financieros y materiales, controles para el correcto ejercicio del gasto público; entre otras; en cuanto a la unidad de Responsabilidades hablaríamos de instrumentación y substanciación de procedimientos administrativos disciplinarios y/o resarcitorios, pliegos preventivos de responsabilidades, registro de servidores públicos obligados a presentar manifestación de bienes por alta y/o baja en el servicio público, así como por modificación patrimonial, la vigilancia, mediante intervención, en los procesos de concursos para adquisiciones y licitaciones públicas, etc.; y por último, la unidad de modernización comprendería todas aquellas funciones tendientes a incentivar la participación ciudadana en los diversos actos de la gestión pública, como por ejemplo, formación de comités ciudadanos de control y vigilancia en el caso de las obras públicas, consultas públicas para la elaboración del plan de desarrollo municipal y plan de desarrollo urbano; y lo referente a nuevas y mejores propuestas en materia de simplificación administrativa.

3.1.3.1. EN MATERIA DE AUDITORIA

Las funciones del Órgano de Control Interno en materia de auditoria se encuentran implícitas en las fracciones II, V, VI, VII, VIII, IX, XIII y XIV del artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así tenemos respecto de la fracción II que la Contraloría tiene como función el velar por el ingreso y su correcta aplicación, así como su lógica correspondencia con el Presupuesto de egresos; esto es vigilar que lo recaudado se emplee en las partidas previamente establecidas y por el monto señalado.

La fracción V le otorga la atribución de tener la más amplia libertad para determinar qué, cómo, cuando y a quien se audita, sentando el Órgano de Control Interno las bases para tal efecto. Por su parte la fracción VI le señala la función de fiscalizar la correcta aplicación de los recursos estatales y federales en los términos que marca la normatividad vigente.

La fracción VII establece la función de verificar que los proveedores, en el caso de adquisiciones y los contratistas, en el caso de obras públicas cumplan con las obligaciones que adquieran al contratar con el Ayuntamiento, ya sea como consecuencia de compras directas o por concursos simplificados y/o licitaciones, todo con fundamento en la Ley de Adquisiciones de bienes muebles y servicios para el Estado de México y en la Ley de Obras Públicas del Estado de México y su reglamento.

La fracción VIII establece que el Órgano de Control Interno deberá de coordinarse con los órganos de fiscalización estatales, así tenemos, la Contaduría General de Glosa, la Contraloría del Poder Legislativo y la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.

La fracción IX establece que la Autoridad Interna Municipal podrá señalar a los auditores externos y en el caso de que existan organismos auxiliares señalara a los Comisarios. Esta atribución es de suma importancia, pues en los municipios con una estructura orgánica reducida la Contraloría Interna Municipal no cuenta con personal calificado de planta para las diversas áreas a auditar, por lo que con frecuencia se recurre a despachos externos.

La fracción XI le señala como función el realizar auditorias y evaluaciones (sin que precise o limite en alguna forma esta atribución), imponiéndole la obligación de informar de su resultado al Ayuntamiento. La fracción XIII es una función que pudiese implicar actividades de auditoria; ya que se ejerce supervisión sobre estados financieros, además de que se vigila sean remitidos a la Contaduría General de Glosa los informes respectivos.

Por último, la fracción XIV implica la supervisión sobre los ingresos municipales a efecto de que se concentren en la Tesorería Municipal por conducto de sus oficinas recaudadoras y/o rentísticas.

Sobre la importancia que reviste la función de auditoría, tenemos el comentario citado por el C.P. Luis David Córdoba en su artículo titulado "El Control Municipal desde la Perspectiva de la Contaduría General de Glosa del Estado de México"; mismo que señala: "Sabemos que el control es un proceso necesario en todo tipo de actividad humana y principalmente al interior de las organizaciones; los ayuntamientos del estado requieren de elementos de control en todas sus áreas o dependencias, sin embargo es la Tesorería Municipal la que requiere medidas y acciones que le permitan identificar los mecanismos adecuados que conlleven al cumplimiento oportuno de la presentación de los informes mensuales y de la cuenta pública anual." (75)

Y si bien, como ya se ha mencionado, la función de auditoría entraña diversas áreas; es la referente a la hacienda pública municipal, la que tiene especial importancia, toda vez que de ella depende el vigilar que se enteren correcta y oportunamente los ingresos al erario municipal, su correcta administración y guarda, así como su eficiente y legal ejercicio.

3.1.3.2. EN MATERIA DE EVALUACION Y CONTROL

Estas funciones se consagran en las fracciones I, III, IV, XII y XV del artículo en comento; todas ellas tienen como objetivo primordial el señalar las desviaciones en que se incurra durante el ejercicio de la administración, detectar fallas y omisiones en las actividades realizadas, prever y corregir las

(75) Obtenida de "Revista Control Gubernamental", Ibidem, p.p. 37-38.

anomalías que se presenten y proponer las medidas que posibiliten la efectiva y congruente operación de las atribuciones de los diferentes órganos que componen la administración municipal.

Al respecto y como finalidad del Control ejercido por la Contraloría Interna Municipal podríamos citar lo siguiente: "El órgano o responsable del control que opera ciertos mecanismos para dar seguimiento y evaluar la gestión municipal, deberá conducirse de acuerdo con determinadas finalidades para hacer que los actos de los sujetos del control sean congruentes con los planes y programas adoptados y, en este sentido, cumplan con lo dispuesto por las leyes y reglamentos establecidos y se eleve la calidad de la prestación de los servicios públicos." (76)

Dentro de las actividades que los Órganos de Control Municipal suelen desempeñar se encuentran: verificar la correspondencia entre los gastos presupuestados y lo real ejercido, de acuerdo a lo autorizado en los planes anuales de las diversas dependencias, verificar el avance del Plan Municipal de Desarrollo, así como que los planes anuales y programas a realizarse sean acordes a él. Es aquí en donde, desde un punto de vista particular diferenció cualitativamente al control de la auditoria; pues los controles están previamente establecidos y la auditoria se constituye como herramienta de la actividad de control.

(76) "Control de Gestión Municipal", Manuales de Administración y Organización Municipal; Coedit. INAP y BANOBRAS, 2ª. Ed., 1997, México, p.p. 14-15.

3.1.3.3. EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Pese a que no se encuentran contempladas expresamente dentro del artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México las funciones del Órgano de Control Interno en materia de participación ciudadana estas se infieren de otros preceptos legales; así tenemos el Artículo 113 E que al efecto señala: “Los comités ciudadanos de control y vigilancia deberán apoyarse en las contralorías municipal y estatal y coadyuvar con el órgano de control interno municipal en el desempeño de las funciones a que se refieren las fracciones VII y VIII del artículo 112 de esta ley.”

Como podemos observar, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México fue adicionada con el capítulo cuarto bis con el objeto de promover, incentivar y regular la participación ciudadana en lo referente a la integración de los comités ciudadanos de control y vigilancia (COCICOVI), mismos que tienen intervención directa desde el acto mismo de licitación pública para la adjudicación de la obra pública. Esta actividad ha recibido como denominación Contraloría Social.

Hoy en día es responsabilidad de la Contraloría Interna Municipal a través de su unidad de Contraloría Social (si su estructura lo permite) el realizar la constitución de Comités de obra y COCICOVIS, con lo cual se da plena participación a la ciudadanía para que vigilen que las obras sean realizadas con los recursos que para ello fueron asignados. Así mismo y como se mencionó con anterioridad, con el objeto de fortalecer la colaboración

ciudadana estos son invitados desde los concursos para la adquisición de material hasta la entrega de la obra, esto sin menoscabo del trabajo que en materia de auditoría realiza la dependencia.

Efectivamente, la función de la Contraloría Municipal en esta materia no se limita a la constitución de los diversos comités, sino que de ella depende la capacitación que aquellos reciban. Como claro ejemplo, el Lic. Roberto Bermeo Méndez en su artículo denominado "La Contraloría Social como instrumento de colaboración compartida entre gobierno y sociedad", señala como funciones de la Contraloría en materia de participación ciudadana las siguientes:

"Difundir mediante apoyos gráficos o reuniones con la comunidad, las principales características y ventajas de la Contraloría Social; Promover y organizar a la comunidad de las obras, la elección en asamblea de los representantes en materia de Contraloría Social en coordinación con la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México; Proporcionar apoyo y asistencia técnica a los Contralores Sociales para el cumplimiento eficiente de sus funciones; Apoyar en sus trámites o acciones a los Contralores Sociales; Proporcionar credenciales de identificación; Promover y coordinar eventos de capacitación a los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia; Recibir y atender el reporte de cualquier irregularidad, queja o denuncia; verificar el oportuno inicio, ejecución y entrega de las obras en coordinación con los representantes de la comunidad beneficiada; Coordinar las visitas a las obras, previo a la entrega por parte de las autoridades estatales y municipales;

y verificar la firma de testificaciones de los Contralores Sociales en los actos de entrega – recepción de las obras.” (76)

Además de las actividades citadas, se encontrarían de igual manera la supervisión en cuanto a comprobación y reintegro de los créditos de los proyectos productivos, el programa de estímulos a la educación básica y el programa de mejoramiento de vivienda digna; vigentes en el gobierno del Estado de México. Por ello, es importante destacar que la función de Contraloría Social busca transparencia, confianza y reconocimiento a las acciones del gobierno municipal, pues tiende involucrar a la ciudadanía, mejorando con esto la imagen de gobierno.

3.1.3.4. EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES

Las funciones de la Contraloría Interna Municipal en materia de responsabilidades se encuentran determinadas en las fracciones X y XVI del multicitado artículo 112 de la Ley en comento; y en efecto la fracción por la fracción X la Contraloría Interna tiene a su cargo el operar un sistema de quejas, denuncias o sugerencias y por virtud de la fracción XVI compete al Órgano de Control Interno el supervisar que los servidores públicos municipales obligados cumplan en tiempo y forma con la presentación de la manifestación de bienes por alta y/o baja en el servicio público o por modificación patrimonial en mayo de cada año.

(76) Obtenida de Revista Control Gubernamental, Idem.,p.p. 100-101

Así mismo la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios señala que la Contraloría Municipal es el órgano competente para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos durante el desempeño de su función;

pues en todo caso es él, quien iniciara de oficio o a petición de parte el procedimiento administrativo disciplinario y/o resarcitorio; substanciándolo en todas y cada una de sus etapas y en caso de contar con un acuerdo delegatorio de facultades, de emitir la resolución administrativa respectiva.

Esta función como se apuntó con anterioridad tiene un carácter eminentemente correctivo; toda vez que todas las irregularidades detectadas por el Órgano de Control Interno en ejercicio de sus otras funciones, recaerán en esta. Así tenemos, que de las funciones de auditoría, de evaluación y control, de participación ciudadana; podrían iniciarse procedimientos disciplinarios para corregir o sancionar las faltas advertidas.

3.1.3.5. EN MATERIA DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Las actividades a desempeñar dentro de esta función tienen por objeto modernizar procedimientos existentes, con el objeto de adecuarlos a nuestra realidad social, a las cada vez más nuevas exigencias de la ciudadanía. En este orden de ideas, la complejidad de los procesos existentes para la gestión de la administración pública municipal y la

dificultad en la interacción, con una ciudadanía en pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones; hacen indispensable la evolución de la organización gubernamental; pasando de los métodos tradicionales de administración a procesos administrativos modernos con técnicas orientadas hacia la calidad y al mejoramiento continuo de los procedimientos. Por estas razones, es de suma importancia que los Ayuntamientos, a través de sus Órganos de Control Interno trabajen para hacer posible la reorganización, modernización y optimización de las dependencias y entidades que de ella se derivan, así como para simplificar sus procedimientos con el objetivo de ofrecer servicios más eficientes, eficaces y de mejor calidad.

Al respecto y como objetivos generales de los programas y acciones de simplificación administrativa tenemos los citados por Maria Teresa Noemí Tello y Nieto en su ensayo "Programa de Modernización y Simplificación Administrativa en el Estado de Puebla"; los cuáles son:

"Lograr que las políticas públicas del gobierno se lleven a cabo exitosamente incidiendo en un mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos; diseñar, desarrollar e implementar la normatividad necesaria para promover la modernización y simplificación administrativa, así como su continua actualización; fomentar la cultura de excelencia y calidad en los servidores públicos tanto en su desarrollo

personal como en el desempeño de sus funciones dentro de un marco de transparencia y legalidad; diseñar, desarrollar e implementar políticas de comunicación social que promuevan la difusión de las acciones gubernamentales, la retroalimentación con la ciudadanía y entre las dependencias estatales; proporcionar conceptos, herramientas, metodologías, modelos y sistemas para la actualización constante de los procedimientos administrativos; establecer sistemas de medición para evaluar el desempeño de los procesos administrativos, proyectos y programas llevados a cabo por la administración pública, así como su impacto social.” (77)

Como podemos observar estos objetivos generales constituyen la esencia de las actividades de simplificación administrativa, mismas que tienden a la modernización de la gestión pública municipal; los avances desarrollados por esta área redundan en beneficio de la ciudadanía.

3.2. MARCO JURÍDICO DE ACTUACIÓN

Hablar del marco jurídico que regula la actuación de los Órganos de Control Interno Municipal implica citar una gran diversidad de ordenamientos, pues como ya observamos con anterioridad sus funciones se encuentran vinculadas a diversas áreas que conforman la gestión

(77) Obtenida de Revista “Control y Evaluación Gubernamental”, Secretaría de la Contraloría, nueva época, no. 17, enero-junio del 2000, Toluca; p. 35.

pública municipal. En este orden de ideas, comenzaremos por citar jerárquicamente los diversos ordenamientos legales que legitiman su accionar en las diversas áreas; así tenemos; desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta llegar a ordenamientos para funciones específicas.

3.2.1. EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Nuestra Carta Magna señala en su artículo 16 el Principio de legalidad de todo acto de autoridad, lo que significa que cualquier acción realizada por autoridad competente debe tener respaldo jurídico.

Mas concretamente, el título cuarto, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, contiene los preceptos básicos en esta materia respecto a quienes son considerados, para estos fines, servidores públicos (artículo 108); la expedición por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos (artículo 109); los sujetos a juicio político (artículo 110). Finalmente el artículo 115, fracción II dispone que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Así mismo se señala que los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno dentro de sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con las bases normativas que establecerán las legislaturas de los Estados. La fracción III señala los servicios públicos que estarán a cargo de los Municipios,

imponiéndoles la obligación de que la prestación de los mismos sea con arreglo a las leyes federales y estatales; (situación que corresponde al Órgano de Control Interno verificar, pues en caso contrario se generan responsabilidades administrativas, tanto para los servidores que incumplen, como para los contratistas en el caso de su privatización).

3.2.2. EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO

La Constitución Política local señala, en el título relativo al municipio libre que el Estado tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre. Así mismo, dentro de este título se desarrollan los preceptos constitucionales contenidos en el artículo 115 de la Constitución General, donde se destacan las bases de elección, integración y funcionamiento de los Ayuntamientos, la facultad reglamentaria de los mismos y la de formular planes municipales de desarrollo donde se precisan objetivos y estrategias, así como la facultad para celebrar convenios con el gobierno del Estado para coordinarse en diversas materias, como es el caso de la planeación del desarrollo y del control gubernamental.

De igual forma, contiene un título relativo a las responsabilidades de los servidores públicos (artículo 130 al 136), donde se expresa quiénes se reputan como servidores públicos y las prevenciones que regirán para sancionar a quienes incurran en responsabilidad tanto política como administrativa.

3.2.3. EN LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Esta ley es expedida por el Congreso local y constituye el ordenamiento fundamental del ámbito municipal. En particular, la Ley Orgánica del Estado de México es importante porque regula lo referente a las Contralorías Interna

Municipales al señalar sus funciones en XVII fracciones, además de que de ella derivan muchas de sus funciones no determinadas por disposición expresa de ley, o por lo menos contempladas en el artículo 112 (aún y cuando encuadren en la fracción XVII: Las demás que le señalen las disposiciones relativas). Así mismo en los artículos que conforman el Título VII (168 al 170) se regula lo referente a las responsabilidades de los servidores públicos municipales.

3.2.4. EN LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS

Esta ley reglamenta el título correspondiente a las responsabilidades de los servidores públicos que se contiene en la Constitución Política Local. La ley tiene por objeto hacer que el servicio público se desarrolle eficientemente, cuidando que los servidores públicos se conduzcan con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, para lo cuál estipula las obligaciones que debe observar todo servidor público frente a la sociedad y al Estado, así como a las responsabilidades en las que se puede incurrir por incumplimiento,

negligencia o dolo; así mismo la ley señala las sanciones y los procedimientos administrativos que permitan aplicar tales sanciones.

Como podemos observar, no se han mencionado artículos en particular ya que habría que citar toda la ley; por ello solo se enuncian las actividades que la ley de responsabilidades como marco jurídico de actuación le posibilita realizar al Órgano de Control Interno Municipal.

Así mismo, aún y cuando no hayan sido señalados como sub-temas dentro de este trabajo de investigación; los siguientes ordenamientos legales se involucran de una u otra forma en las distintas actividades que realiza la Contraloría Interna Municipal; así tenemos:

- *Ley de Obras Públicas del Estado de México
- *Ley de Adquisiciones de Bienes Muebles y Servicios del Estado de México
- *Ley para la Coordinación y Control de los organismos auxiliares y fideicomisos del Estado de México
- *Código Financiero del Estado de México y Municipios
- *Ley de Ingresos del Estado de México para el ejercicio fiscal 2002
- *Presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2002
- *Código Administrativo del Estado de México
- *Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México
- *Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno
- *Reglamento interior del H. Ayuntamiento

*Convenio que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de México con el objeto de coordinar acciones para asegurar el cumplimiento estricto de las disposiciones que contienen las leyes federales y estatal de responsabilidades de los servidores públicos, en cuanto a la obligación de estos para no seleccionar, contratar, nombrar o designar a quienes se encuentren inhabilitados para ocupar un empleo, cargo o comisión dentro del servicio público.

*Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo del Estado de México y los H. Ayuntamientos del Estado para la realización del Programa Especial denominado "Promoción y Gestión para el establecimiento del sistema municipal de Control y Evaluación Gubernamental".

*Acuerdo de Coordinación que celebran por una parte el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de México que tiene por objeto la realización de un Programa de Coordinación Especial denominado "Fortalecimiento y Operación del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental"

*Acuerdo por el que se establecen las normas y formatos oficiales para la manifestación de bienes por alta y baja en el servicio

*Acuerdo que fija las normas de funcionamiento e integración del registro de los servidores públicos sancionados en la administración pública estatal y su sector auxiliar y se delegan facultades que en el mismo se consignan; entre otros no menos importantes.

CAPÍTULO IV

LA TRASCENDENCIA DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO Y LA PROBLEMÁTICA REAL EXISTENTE

CAPÍTULO IV

LA TRASCENDENCIA DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO Y LA PROBLEMÁTICA REAL EXISTENTE

Conforme se va consolidando el proceso, que ha caracterizado a los municipios en México, -mayor participación y exigencias sociales- se vuelve cada vez más necesario que las dependencias públicas estén en posibilidad de enfrentar con eficacia y eficiencia los retos inherentes a sus obligaciones, así como de atender las demandas sociales y rendir cuentas responsablemente.

Esta necesidad, desde luego, no es privativa de los Municipios que conforman el Estado de México; sino de todos los que conforman los Estados de la República Mexicana; pues en todos ellos, se han vivido cambios en la administración pública que buscan adecuarse a las nuevas condiciones sociales, políticas y económicas. Hoy, ha quedado sin vigencia la idea de que las instituciones permanecen inertes al cambio, mas aún esta idea no aplica para los Órganos de Control Interno Municipales; que son dependencias que se ven en la necesidad de evolucionar, por incipientes que estos cambios sean.

En suma, es cada vez más claro el protagonismo creciente de la sociedad civil, así como la participación de grupos organizados y de la ciudadanía; que obligan a los Ayuntamientos a dotarse de Órganos de Control Interno que respondan a las cada vez más exigencias sociales, pues solo así garantizan y aseguran la confianza de los gobernados y lo mas importante, la permanencia del estado de derecho.

Y en efecto, el ejercicio de cualquier actividad que involucre un servicio público o bien de atención a la ciudadanía para merecer la confianza de ésta tiene que basarse en un conjunto de elevadas normas que rijan y guíen dicho ejercicio.

En este sentido, el Presidente Municipal, como titular de la administración pública en este ámbito de gobierno, tiene la responsabilidad de mantener consistentemente la calidad en la prestación de los servicios municipales, aún cuando cambien los gobiernos o las condiciones sociales o económicas de la entidad; así mismo, tiene la obligación de implementar y mantener actualizado un sistema de control interno con la finalidad de salvaguardar los recursos con que cuenta el H. Ayuntamiento, así como garantizar la veracidad y confiabilidad de la información que en éste se genera, promover la eficiencia y eficacia en las operaciones, fomentar el apego a la normatividad establecida, el cumplimiento de las metas y el logro de los objetivos programados.

Por ello, se hace indispensable contar con una unidad administrativa especializada que se encargue del control y evaluación al interior de la administración pública municipal.

A decir de Abraham Perdomo Moreno los objetivos del Control Interno son:

- “ a) Prevenir fraudes,
- b) Descubrir robos y malversaciones,
- c) Obtener información administrativa, contable y financiera confiable y oportuna,
- d) Localizar errores administrativos, contables y financieros,

- e) Proteger y salvaguardar los bienes, valores, propiedades y de más activos de la empresa,
- f) Promover la eficiencia del personal,
- g) Detectar desperdicios innecesarios tanto de material, tiempo, etc.,
- h) Mediante su evaluación graduar la extensión del análisis, comprobación (pruebas) y estimación de las cuentas sujetas a auditoría, etc.” (78)

Como podemos observar, la cita del autor en comento, si bien se refiere al control interno de las empresas, aplica en mucho al control interno de las dependencias públicas; pues su fin último es la integridad de las mismas en sentido amplio y esto implica, orden, organización, responsabilidad, disciplina, eficiencia; entre otros aspectos no menos importantes.

Sólo que hoy en día, estos Órganos de Control Interno Municipal enfrentan una serie de problemas de diversa índole, que dificultan el normal ejercicio de sus funciones; así tenemos, el recelo interno hacia el órgano de control, la escasez de presupuesto a esta unidad de control, la falta de personal capacitado en su interior, la idea de que con su sólo titular y una secretaria se cumple con la normatividad vigente, entre otras no menos importante, que más adelante se tocaran.

4.1. SEGÚN LA NORMA LEGAL VIGENTE

De la lectura armónica de los artículos que conforman el marco jurídico de

(78) Perdomo Moreno, Abraham. "Fundamentos de Control Interno", ECASA, 3ª. Ed., 1993, México, p. 5

actuación de los Órganos de Control Interno Municipales, podemos afirmar validamente que la Contraloría Interna Municipal es la dependencia administrativa de apoyo al titular de la administración pública municipal –Presidente Municipal- cuyo objetivo primordial es la vigilancia, control y fiscalización del uso correcto de los recursos humanos, materiales y financieros del municipio, mismos que se encuentran en resguardo de las diversas dependencias que conforman su administración, toda vez que le son indispensables para la realización de sus planes, programas y acciones de gobierno. Así mismo, es la dependencia que evalúa la eficiencia y el normal desempeño con que se conducen las demás áreas, haciendo las observaciones pertinentes para tal efecto.

Como podemos observar, las funciones y actividades encomendadas al Órgano de Control Interno Municipal son muy diversas; todas ellas determinadas por disposición expresa de ley; sólo que para tal efecto, es necesario que el organismo disponga de una estructura organizacional y que goce de cierta autonomía que le permita desarrollar de manera eficiente y eficaz las atribuciones que le corresponden, las cuáles estarán determinadas por el Ayuntamiento, así como por las cargas de trabajo existentes en cada uno de los municipios que conforman el Estado de México. Es aquí, en donde nos percatamos que en ocasiones la realidad social y su problemática rebasan a la norma vigente. Pese a esto la Contraloría Interna Municipal, independientemente de su estructura organizacional, del tipo de municipio al que pertenezca, del presupuesto con que cuente, de la aptitud profesional de

sus integrantes; etc. debe desarrollar un proceso y mecanismo de Control Interno que tome como base los siguientes aspectos; mismos que se esgrimen por Raúl Castro Vázquez de la siguiente manera:

*Un término de comparación.- que puede ser un presupuesto, un programa, una norma, un estándar o un objetivo.

*Un hecho real.-el cuál se compara con la condición o término de referencia del punto anterior.

*Una desviación.-Que surge como resultado de la comparación de los dos puntos anteriores.

*Un análisis de causas.-Las cuáles han dado origen a la desviación entre el hecho real y la condición ideal o término de referencia.

*Toma de acciones correctivas.-Son las decisiones que se han de tomar y las acciones que se han de desarrollar para corregir la desviación.” (79)

Y efectivamente, este proceso encuentra congruencia con el desempeño de las actividades de los Órganos de Control Interno Municipales; toda vez que toma como punto de partida, es decir como bien jurídico a tutelar la norma legal vigente; para posteriormente vigilar, supervisar y controlar que las actividades desempeñadas dentro de la función pública por los servidores públicos se ajusten irrestrictamente a aquella; para que en caso de advertir una desviación inicie el procedimiento administrativo disciplinario y/o resarcitorio tendiente a sancionar y corregir la desviación detectada. Es aquí en donde, como ya se mencionó en capítulos anteriores, resulta de especial interés el fomentar la

(79) Castro Vázquez, Raúl. “Contraloría Gubernamental”, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., 1ª. Ed. 1996, México, p.p. 9-10.

actividad preventiva de estos órganos de control; toda vez que en la actualidad estos se limitan a ajustar su actividad a la corrección.

4.1.1. SU AUTONOMIA ORGÁNICO - FUNCIONAL

Hablar de la autonomía orgánico - funcional de los Órganos de Control Interno Municipales en base a la norma legal vigente, resulta demasiado limitado; pues no redundo mucho en cuanto a dicho tema; así tenemos que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 86 dispone en forma genérica: "Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el ayuntamiento se auxiliará con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, que en cada caso acuerde el cabildo a propuesta del presidente municipal, las que estarán subordinadas a este servidor público."

En consecuencia, la Contraloría Interna al igual que las demás dependencias de la administración pública municipal se encuentran subordinadas al Presidente Municipal, en otras palabras, forma parte del aparato administrativo operacional que se le encuentra supeditado. Así mismo, y como mencionamos en capítulos anteriores, la ubicación del Órgano de Control Interno Municipal dentro de este aparato administrativo se hace depender en muchas de las ocasiones del tamaño del municipio; pero en uno u otros casos se encuentra ubicado en un plano inmediato inferior, por arriba del resto de las dependencias.

Pese a esto, la Contraloría Interna Municipal goza de una relativa autonomía funcional, toda vez que es ella, la que supervisa, fiscaliza y controla las acciones de las demás dependencias; en otras palabras, al interior del H. Ayuntamiento es la Contraloría Interna la que establece los controles, las bases y lineamientos a los que han de sujetarse las auditorías, la que investiga, identifica y determina las probables responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos municipales, etc.; por ende, sus funciones solo se encuentran sujetas internamente al control del Presidente Municipal y el H. Cabildo y al exterior, por la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, la Legislatura del Estado, ya sea por su Contraloría o a través de la Contaduría General de Glosa; y por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México quien supervisa la legalidad de sus actos.

En otro orden de ideas, el hecho de que la Contraloría Interna Municipal dependa del Presidente Municipal, no es indicativo de que ésta realice funciones operativas, por el contrario, es un órgano de apoyo a la función directiva del H. Ayuntamiento que revisa y evalúa el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos y la efectividad con que se alcanzan las metas y objetivos institucionales, proponiendo recomendaciones para mejorar el desarrollo de las operaciones para una adecuada toma de decisiones y para cumplir este cometido tiene que gozar de independencia, lo cuál le permitirá emitir juicios objetivos e imparciales.

Esto como podemos observar, se deduce de la lectura y correcta interpretación de la ley, sin embargo no impide que en la actualidad se encuentre viciado este aspecto; que en muchas de las veces desvirtúa el papel de la Contraloría Interna Municipal.

4.1.2. SU ESTRUCTURA ORGÁNICA

En íntima relación con la autonomía orgánica – funcional de que goza el Órgano de Control Interno, se encuentra el relativo a su estructura orgánica. Aquí, de nueva cuenta, la ley vigente presenta deficiencias; toda vez que no determina lo referente a la estructura orgánica de los Órganos de Control Interno Municipales; solo se limita a establecer que las funciones de Contraloría estarán a cargo del órgano que establezca el Ayuntamiento y que este Órgano tendrá un titular denominado Contralor.

Como podemos observar, dichas consideraciones se encuentran plasmadas en los artículos 110 y 111 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; mismos que no regulan lo referente a la integración del órgano de control; situación que no se subsana en la mayoría de las veces dentro del ámbito municipal; pues no todos los Ayuntamientos cuentan con un Reglamento interno, aunado al hecho de que muchas de las veces los Bandos Municipales de Policía y Buen Gobierno presentan deficiencias, al ser una burda transcripción de la Ley Orgánica Municipal vigente, no adaptándolos a su realidad social. En consecuencia, la estructura de las Contralorías Internas Municipales queda al arbitrio de los Ayuntamientos, los cuáles determinarán

los recursos humanos y materiales con los que habrán de contar para el desempeño de sus funciones y que habrán de depender, sin lugar a dudas, de las necesidades de control, indispensables para cumplir con su gestión, de acuerdo con el grado de desarrollo socioeconómico y características particulares de cada administración pública municipal, pues si bien las necesidades del municipio de Naucálpán de Juárez son las mismas de Tepetzotlán, estas varían en cuanto a cantidad.

4.1.3. FACULTAD SANCIONATORIA Y LA INSTRUMENTACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS Y/O RESARCITORIOS

Respecto de la facultad del Órgano de Control Interno Municipal en materia de instrumentación de procedimientos administrativos disciplinarios y/o resarcitorios la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala en su artículo 112, fracción X su atribución en el sentido de establecer y operar un sistema de quejas, denuncias y/o sugerencias; así mismo la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios señala en su artículo 47 que los Órganos de Control Interno Municipales instruirán los procedimientos para aplicación de sanciones administrativas por el superior jerárquico; el artículo 52 dispone que los órganos de Control Interno serán competentes para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos; y el 56 señala que cuando el órgano de control interno tenga conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal de los servidores públicos dará vista a la autoridad competente para que se avoquen al conocimiento de los mismos.

9.-Dar seguimiento a las denuncias de hechos, presentadas ante la Procuraduría General de Justicia, por probables ilícitos penales que se deriven de actuaciones de servidores públicos.

10.-Proporcionar la asesoría jurídica y desahogar consultas en materia legal, que tengan relación con el marco jurídico de actuación de la Contraloría Municipal.

11.-Proponer los mecanismos de coordinación con otras instancias gubernamentales en cuanto a la atención de asuntos que lo requieran, cuidando de no transgredir las competencias respectivas.

12.-Desarrollar las demás funciones inherentes al área de su competencia”(80)

Como hemos observado diversas, son las funciones que desempeña la Contraloría Interna Municipal en materia de responsabilidades, pues toda desviación del código de conducta que tutela el desempeño del servicio público implica el accionar de esta unidad; solo que la ley limita esta actividad al dar la facultad sancionatoria por disposición expresa de ley al superior jerárquico, esto es al Presidente Municipal.

4.2. SEGÚN UNA EXPERIENCIA EN EL EJERCICIO DE UNA FUNCIÓN PÚBLICA DENTRO DE UN ÓRGANO DE CONTROL

Como pudimos observar, en el punto anterior se tocaron temas considerados

(80) "MANUAL DEL CONTRALOR MUNICIPAL": Cuadernos Técnicos y de Divulgación", Colección Control Municipal; Instituto de Administración Pública del Estado de México y Secretaría de la Contraloría, Toluca, 1996, p.p. 34-35.

A manera resumida, las leyes en comento determinan en cuanto a este rubro, las siguientes funciones:

“1.-Promover y sugerir el establecimiento de normas o lineamientos que permitan que la actuación de los servidores públicos se de en un marco de legalidad, probidad y eficiencia.

2.- Recibir y tramitar las quejas y denuncias que presente el público en general y que puedan constituir responsabilidades de los servidores públicos municipales.

3.-Instruir procedimientos administrativos disciplinarios y/o resarcitorios por violación al código de conducta previsto en el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

4.-Proponer las sanciones administrativas que sean de la competencia del municipio.

5.-Vigilar la observancia de las normas jurídicas que regulen la administración pública municipal, así como su sector auxiliar.

6.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y la normatividad vigente, en cuanto a la situación patrimonial de los servidores públicos y proponer las responsabilidades a que se hicieren acreedores por la omisión o extemporaneidad en la presentación de las manifestaciones de bienes.

7.-Realizar las investigaciones y auditorias que procedan en relación con la situación patrimonial de los servidores públicos municipales.

8.-Vigilar sean solicitados los informes de no registro de inhabilitación requeridos por las áreas municipales que pretendan contratar los servicios de personal para ingresar al servicio público.

9.-Dar seguimiento a las denuncias de hechos, presentadas ante la Procuraduría General de Justicia, por probables ilícitos penales que se deriven de actuaciones de servidores públicos.

10.-Proporcionar la asesoría jurídica y desahogar consultas en materia legal, que tengan relación con el marco jurídico de actuación de la Contraloría Municipal.

11.-Proponer los mecanismos de coordinación con otras instancias gubernamentales en cuanto a la atención de asuntos que lo requieran, cuidando de no transgredir las competencias respectivas.

12.-Desarrollar las demás funciones inherentes al área de su competencia”(80)

Como hemos observado diversas, son las funciones que desempeña la Contraloría Interna Municipal en materia de responsabilidades, pues toda desviación del código de conducta que tutela el desempeño del servicio público implica el accionar de esta unidad; solo que la ley limita esta actividad al dar la facultad sancionatoria por disposición expresa de ley al superior jerárquico, esto es al Presidente Municipal.

4.2. SEGÚN UNA EXPERIENCIA EN EL EJERCICIO DE UNA FUNCIÓN PÚBLICA DENTRO DE UN ÓRGANO DE CONTROL

Como pudimos observar, en el punto anterior se tocaron temas considerados

(80) "MANUAL DEL CONTRALOR MUNICIPAL": Cuadernos Técnicos y de Divulgación", Colección Control Municipal; Instituto de Administración Pública del Estado de México y Secretaría de la Contraloría, Toluca, 1996, p.p. 34-35.

de interés en el presente trabajo de investigación, partiendo para ello de lo dispuesto por la normatividad jurídica vigente; pero como es del conocimiento común, muchas de las ocasiones la realidad social rebasa a la norma; y esta no es la excepción; toda vez que el marco jurídico que regula la actuación de los órganos de Control Interno en el Estado de México presenta deficiencias en puntos neurálgicos; sobre todo lo referente a que no se les dota por disposición expresa de ley de una estructura mínima que les permita cumplir con sus funciones en forma eficaz y eficiente, además de que les resta de entre sus atribuciones la facultad de resolver los procedimientos administrativos que substanciaron en todas y cada una de sus etapas. Es aquí en donde el Presidente Municipal al emitir la resolución respectiva toma en consideración otros muchos aspectos que distan del legal, ya que en algunas ocasiones el tan trillado aspecto político se hace presente en perjuicio de los intereses de la ciudadanía.

4.2.1. SU AUTONOMÍA ORGÁNICO – FUNCIONAL

Una característica fundamental para desarrollar el control es indiscutiblemente la independencia organizacional y funcional que tenga el órgano responsable, ya que en esa medida tendrá acceso a las áreas y a la documentación a examinar. Mencionamos este hecho, ya que observamos que la mayoría de las contralorías municipales no se han consolidado al interior de los municipios debido a que gozan de una relativa independencia, producto de su ubicación dentro de la estructura orgánica del municipio; pues dependen del Presidente Municipal y no así del cuerpo colegiado que estableció al órgano y designó a su titular.

La práctica nos indica que el órgano de Control Interno Municipal ve obstaculizadas sus labores por factores de diversa índole (compromisos estructurales, políticos, escasa preparación profesional, tanto del superior jerárquico, como de los integrantes del órgano de Control Interno, etc.) y esto sin lugar a dudas repercute en su autonomía; para actuar y para tomar decisiones. La realidad social nos indica que solo se detectan y sancionan las irregularidades administrativas que se quieren y no así, las que en estricto sentido se verifican.

Si tuviéramos que enumerar, a manera de denuncia, los vicios que se presentan en las actividades realizadas por el órgano de Control Interno Municipal tendríamos los siguientes:

1.- El Órgano de Control Interno Municipal sólo substancia de inicio a fin los expedientes que desea y no así todos los que apertura como consecuencia de quejas y/o denuncias, así como los que sigue de oficio; pues no existe un control por parte de una entidad superior. A manera de ejemplo burdo, muchos expedientes no se resuelven por que las irregularidades son cometidas por servidores públicos amigos del superior jerárquico, del síndico, de los regidores, etc.

2.- Despliega una actitud de permisionismo, respecto de todo tipo de irregularidades que se cometen en los concursos simplificados, por invitación y licitaciones públicas; para el caso de adquisiciones u obra pública. En este caso, a manera de ejemplo, no es posible descalificar a los proveedores u ofertantes que se ven beneficiados por los favores del superior jerárquico.

3.- Se realizan auditorias y al detectar irregularidades se genera una

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

inactividad por parte de la Autoridad Interna Municipal; pues en muchos de los casos al detectar la irregularidad y hacerlo del conocimiento del servidor público presunto responsable a través de la instrumentación de un pliego preventivo de responsabilidades; se cumple con el objetivo de aperebrir al servidor público de que corrija su conducta.

Estos vicios dificultan el lógico y normal desempeño de la función de los Órganos de Control Interno Municipales, pues tienen injerencia directa en su autonomía.

4.2.2. SU ESTRUCTURA ORGÁNICA

La ley vigente es omisa en relación a la estructura orgánica mínima con que deben de contar los Órganos de Control Interno Municipales; así tenemos que la práctica nos indica que muchas de las veces se constituye al órgano de Control sólo para cumplir con dicho requisito; pero no se le dota de los recursos suficientes; y no hablemos de recursos materiales y económicos para su operación, sino de los recursos humanos; pues hay en la actualidad contralorías municipales que se integran con el titular que se denomina contralor interno y una secretaria mecanógrafa.

Obviamente la falta de personal redundo en el desempeño de sus actividades, toda vez que no se cuenta con personal calificado, profesionalmente hablando, para la realización de sus tan variadas actividades, así tenemos, con un abogado de que se encargue de los procedimientos administrativos disciplinarios, con un ingeniero que audite la obra pública y realice análisis de

costos para el caso de los concursos simplificados y/o licitaciones públicas, con un licenciado en administración de empresas para encargarse de los análisis de sistemas, con un contador para las auditorías financieras, etc.

Respecto de la estructura organizacional de la dependencia que ejerza el Control Interno, Raúl Castro Vázquez esgrime: “Dicha estructura debe poseer las siguientes características: Existencia de una dirección eficaz, Asignación o fijación de funciones a cada empleado, segregación apropiada de funciones, establecimiento y delimitación de líneas claras de autoridad y responsabilidad, Revisión y Control de la actuación, los datos y las transacciones, Coordinación entre departamentos y personas, Existencia de un programa permanente de capacitación del personal y Existencia de instrumentos de organización adecuados.” (81)

Estos argumentos ponen de manifiesto la importancia de la organización estructural de la Contraloría Interna Municipal, en razón de la importante actividad que desempeña, siendo esta la implantación y ejercicio del sistema de control interno. Aunado al hecho, que la lógica nos indica, que si un órgano pretende ejercer un control necesita estar primeramente organizado en su interior y contar con los elementos necesarios para tal efecto. En otras palabras, si queremos que nuestras Contralorías Internas Municipales desempeñen con eficiencia y eficacia sus funciones; hay que dotarlas de los medios indispensables para tal efecto; así tenemos, en primer término, personal profesional en las distintas áreas; recursos económicos suficientes

(81) Op. Cit. p. 12

que garanticen la permanencia de su integrantes, recursos materiales suficientes que le permitan la realización de auditorias e inspecciones, etc.

Prueba de ello, es lo que la práctica nos indica; pues muchas de las veces, el titular del Órgano de Control Interno Municipal con grado académico de contador público se auxilia de una secretaria para el desahogo y la práctica de todo tipo de diligencias, como por ejemplo, audiencias, inspecciones, testimoniales; mismas que muchas de las ocasiones son declaradas invalidas por parte del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado; lo cuál no solo redunde en perjuicio de la buena marcha de la administración municipal (al tener que pagar salarios caídos y reinstalar en el cargo al presunto responsable de una irregularidad administrativa);sino que con frecuencia se violan en perjuicio del ciudadano las garantías de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 constitucional.

Es aquí en donde la deficiencia, con que cumplen los servidores públicos sus funciones, transgrede los derechos de la ciudadanía, pues unas veces los priva ilegalmente de sus derechos y otras más, tolera conductas irregulares en el ejercicio de la función pública, como consecuencia de no observar las formalidades esenciales del procedimiento tendientes a su sanción.

Al respecto, se esgrime en el “Manual tipo de organización para las Contralorías Municipales”: “Actualmente los órganos de Control Municipal se encuentran en una fase de desarrollo inicial, siendo escasos los constituidos íntegramente. La mayoría de ellos se encuentran en condiciones precarias de

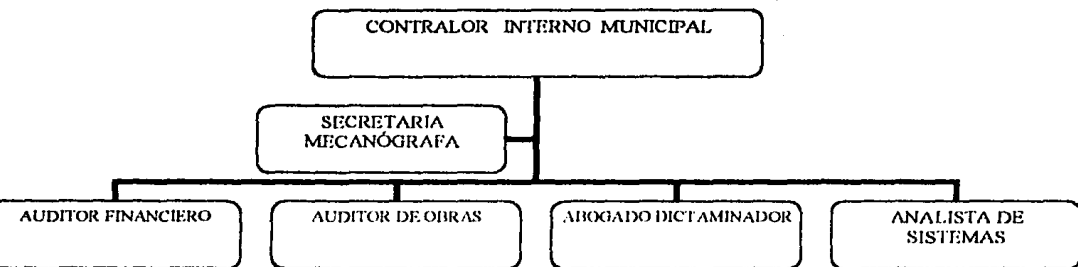
recursos humanos, materiales y financieros, necesarios para su operación.”(82)

Este argumento sustenta los comentarios anteriormente vertidos en ese sentido, y deja claro que es una situación real y fidedigna que se presenta en la mayor parte de los municipios que conforman el Estado de México; no privativa de alguno, sino generalizada en cuanto al interior del Estado. De igual manera, se menciona en la obra de referencia; “Las Contralorías municipales deben de contar con una estructura orgánica que permita responder a las necesidades de control que requiera satisfacer la gestión de acuerdo con el nivel de desarrollo y las características particulares de cada administración municipal.” (83)

Como estructura mínima de los Órganos de Control Interno Municipales, nos atrevemos a sugerir el siguiente modelo, por contar con las unidades básicas para el ejercicio de sus actividades y la atención de las necesidades de la ciudadanía; no siendo limitativo, pues su estructura deberá de variar y ser acorde al tamaño del Ayuntamiento de que se trate; pero entiendase esto en cuanto al aumento de su estructura y nunca de su disminución; pues en el último de los casos las necesidades del municipio grande, si bien son mas complejas, son del mismo tipo que las del municipio pequeño.

(82) “Manuel Tipo de Organización para las Contralorías Municipales”, Secretaria de la Contraloría, Toluca, 1999, p. 15

(83) Op. Cit. p. 17



Dicho organigrama parte del titular del órgano de control denominado Contralor Interno, mismo que debe satisfacer los requisitos del artículo 113 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en relación con los artículos 32 y 96 de la misma ley, los cuáles son:

- 1.- Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos.
- 2.- No estar imposibilitado para desempeñar cargo, empleo, o comisión pública.
- 3.- No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional.
- 4.- Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento; de preferencia ser profesionista de las áreas económicas o contable-administrativas, con experiencia mínima de un año.
- 5.- No haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos.
- 6.- Cumplir con otros requisitos que señalen las leyes, o acuerde el ayuntamiento.

Así mismo, en el "Manual del Contralor Municipal" se enuncian las cualidades que debe reunir el titular del Órgano de Control Interno Municipal,

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

las cuáles son:

“1.-Poseer ideales.- El éxito de una profesión, encargo o encomienda radica principalmente en poseer ideales y sobre todo tener cuidado de que estos no decaigan con el transcurso del tiempo, ni por diversas presiones.

2.-Cultura.-Se debe tener un conocimiento amplio de la cultura que constituye el cimiento de la sociedad en que vive.

3.-Aptitud de líder.-Un puesto importante dentro de una dependencia o entidad, es imposible de lograrse, sin poseer la capacidad desarrollada para el mismo.

4.-Personalidad.-Se tiene que poseer una personalidad agradable y de tacto, dignidad y habilidad para relacionarse con sus compañeros, así como con los responsables de las operaciones de las áreas auditadas.

5.-Carácter.- Se tiene que ser una persona honesta, de altos principios y valores morales, diligente en sus labores, de buenos hábitos y respetado por la comunidad.

6.-Capacidad intelectual.- Se debe desarrollar la habilidad al grado de poder realizar análisis de cualquier situación.

7.-Constructivo.- Como asesor y como crítico, tiene que hacer sugerencias y recomendaciones constructivas para mejorar la administración municipal.”(84)

En orden inmediato inferior, con independencia de los jefes de unidades, se encuentra la secretaria mecanógrafa del Contralor Interno, misma que debe contar con los conocimientos y aptitudes necesarias para satisfacer las

(84) Op. Cit., p.p. 16-17

necesidades básicas de oficina (archivo, atención a la ciudadanía en forma personal y/o vía telefónica, mecanógrafa, manejo de computadora, etc.).

Como titular de la unidad administrativa de Auditoría Financiera considero imprescindible contar con un contador público con conocimientos y experiencia en revisión de cuenta pública anual, informes mensuales a la Contaduría general de glosa, control y auditoría gubernamental, contabilidad y gasto público, presupuestos y normatividad aplicable.

El titular de la unidad de auditoría de obras debe ser un ingeniero civil con conocimientos y experiencia en expedientes técnicos, precios unitarios de obra, catálogo de conceptos y normatividad aplicable, es decir Ley de Obras Públicas del Estado de México y su Reglamento.

Para la unidad de Responsabilidades y Situación Patrimonial habría que contar necesariamente con un licenciado en Derecho que ocupe el cargo de abogado Dictaminador, que cuente con experiencia en la materia administrativa, es decir, en la instrumentación de procedimientos administrativos disciplinarios y/o resarcitorios, desahogo de audiencias y probanzas, elaboración de proyectos de resolución, contestación de demandas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, entre otras actividades no menos importantes.

Como titular de la unidad de modernización es conveniente contar con un licenciado en administración pública o en administración de empresas que cuente con experiencia en la elaboración y actualización de procedimientos administrativos de atención al público, programas de mejora continua y simplificación administrativa, en materia de desregulación, etc.

Redundando un poco más en cuanto a esta cuestión, tenemos el hecho de que un municipio por pequeño que sea, debe de contar con una dependencia que ejerza un control sobre su ingreso y austero presupuesto, por pequeñas que sean, se realizan obras de impacto social, por reducida que sea su plantilla de personal, tienen estos que cumplir con las obligaciones que señala la Ley de Responsabilidades y de igual manera se deben de mejorar los procedimientos de atención a la ciudadanía; pues en caso contrario no se cumpliría con uno de los cometidos esenciales de la función pública, esto es, el bienestar social y la atención de las necesidades ciudadanas, por ello se considera que la anterior es la estructura básica con que debería de contar el Órgano de Control Interno Municipal.

4.2.3. FACULTAD SANCIONATORIA Y LA INSTRUMENTACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS Y/O RESARCITORIOS

Respecto de este importante rubro, tenemos el hecho de que si bien el titular el Órgano de Control Interno es el servidor público encargado de instrumentar los procedimientos administrativos disciplinarios y/o resarcitorios en todas y

cada una de sus etapas, tendientes a identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos; carece de la facultad sancionatoria, viéndose de esta manera frenada su actividad en cuanto a esta actividad; toda vez que quien goza de la facultad sancionatoria es el superior jerárquico, entendiéndose por tal en el ámbito municipal al C. Presidente Municipal.

Una vez que el Órgano de Control Interno elabora su proyecto de resolución administrativa, mismo que recae al expediente que él mismo substanció e integró, lo remite al C. Presidente Municipal, para que éste a su vez dentro del ámbito de sus atribuciones emita la resolución respectiva mediante su firma. Es aquí en donde nos percatamos (según una experiencia personal y particular) del siguiente problema, mismo que nos servirá a manera de ejemplificación: El Órgano de Control Interno se libera de responsabilidad desde el momento mismo en que turna el expediente a resolución al C. Presidente Municipal esto, sin lugar a dudas, es en perjuicio de los intereses de la ciudadanía. Es precisamente ahí en donde se vicia todo el procedimiento instruido por la Contraloría Interna, pues no obstante de las constancias que arrojan los autos del expediente en resolución, los parámetros o lineamientos para la emisión de la resolución son cambiados por quien goza de la facultad sancionatoria.

Mas aún sin necesidad, de denuncia al respecto es del conocimiento general que en algunas ocasiones la Contraloría Interna es vista como la dependencia que cubre las espaldas al Presidente Municipal, la que sanciona solo lo que el

Presidente municipal quiere advertir, pasando por alto lo que él desea. Esto sin lugar a dudas desvirtúa de origen el papel de las Contralorías Internas Municipales pues pasan de ser auténticos órganos de Control interno a la máxima expresión de cumplimiento de un mero requisito legal.

Algunos órganos de Control Interno gozan de un acuerdo delegatorio de facultades por parte del Presidente Municipal aprobado mediante cabildo, con el objeto de que el titular del órgano de Control pueda emitir las resoluciones administrativas respectivas y sancionar cualquier desviación respecto de la normatividad vigente. En consecuencia, el hecho de que el Contralor Interno goce de la facultad sancionatoria no esta en conflicto con el hecho de que el Presidente Municipal sea el superior jerárquico dentro de la administración municipal; toda vez que son cuestiones totalmente distintas; pues al hecho de que el Presidente Municipal carezca de la facultad sancionatoria no le resta autoridad; ni mucho menos lo coloca en una situación desventajosa al interior de la administración municipal.

CAPÍTULO V

PROPUESTAS PARA UN MEJOR DESEMPEÑO DE LA FUNCION PUBLICA DE LAS CONTRALORIAS INTERNAS MUNICIPALES

CAPÍTULO V

PROPUESTAS PARA UN MEJOR DESEMPEÑO DE LA FUNCION PUBLICA DE LAS CONTRALORIAS INTERNAS MUNICIPALES

Las propuestas que se formularán en este capítulo son resultado del análisis realizado a las funciones básicas que en cumplimiento a los ordenamientos jurídicos instituidos, debe de efectuar un órgano de Control Interno Municipal. Por lo anterior, es necesario que el mismo disponga de una estructura organizacional que le permita desempeñar de manera eficaz, eficiente y con calidad las actividades que le son propias, mismas que habrán de determinarse en razón del tamaño y las cargas de trabajo existentes en el Ayuntamiento de que se trate.

Para ello, se considera imprescindible dotar al mencionado Órgano de una estructura mínima por disposición expresa de ley y esto atiende sin lugar a dudas al hecho de que en la actualidad muchos de los Ayuntamientos del Estado de México restan importancia a sus órganos de Control Interno; pareciera ser que estos son creados en cumplimiento de la norma legal vigente para después ser relegados al interior del Ayuntamiento y decimos relegados porque no se les dota de los recursos materiales y humanos suficientes para el normal desempeño de sus funciones.

Otro problema, desde un particular punto de vista, lo constituye el hecho de que si la ley dispone que las funciones de Contraloría Interna han de estar a cargo del órgano que al efecto establezca el Ayuntamiento; no dependa del

mismo; sino por el contrario se encuentra supeditado al Presidente Municipal. Esta situación sujeta a las contralorías internas municipales del Estado de México a una crisis orgánico estructural, pues se encuentran subordinadas, al igual que las demás dependencias de la administración pública municipal, al Presidente Municipal. Considero que el hecho de hacer depender a las Contralorías Internas del H. Cabildo y no así del Presidente Municipal, las colocaría en una posición con mayor autonomía en el ejercicio de las actividades que les son propias; al tomar decisiones con independencia del mismo; aunado al hecho de que se incrementaría la responsabilidad del titular del Órgano de Control Interno Municipal. Destacando la dependencia de la Contraloría Interna Municipal del Ayuntamiento, José Mejía Lira y Rodolfo García del Castillo en el ensayo titulado “El desarrollo organizacional en una administración municipal. El caso de León, Guanajuato” esgrimen: “...Una de las características novedosas de su organización corresponde a la existencia de una Contraloría dependiente del Ayuntamiento y no del Presidente Municipal, como ocurre en general, cuando ésta existe.” (85)

Y efectivamente, la Contraloría Interna Municipal del Ayuntamiento de León, Guanajuato depende del mismo Ayuntamiento y no así del Presidente Municipal, como es el caso de las demás dependencias de la administración; esto coloca a la contraloría en una posición, dentro del organigrama administrativo municipal, inmediata inferior del Ayuntamiento.

(85) Mejía Lira, José: “Problemática y Desarrollo municipal”, Compilación, Coedit. Plaza y Valdes y Universidad Iberoamericana, 1ª. Ed., 1994, México, p. 157.

En íntima relación con este punto se encuentra lo referente a la facultad sancionatoria, que por disposición expresa de ley, goza el Presidente Municipal en su carácter de superior jerárquico; esta situación dificulta el buen desempeño de las funciones de la Contraloría Interna Municipal en materia de responsabilidades; toda vez que si bien substancia el procedimiento administrativo disciplinario y/o resarcitorio en cada una de sus etapas; carece de la atribución para emitir la sanción respectiva. Si el Contralor Interno Municipal gozara de la facultad sancionatoria por disposición expresa de ley, los juicios que emita derivados de su acción, serán con toda la objetividad e imparcialidad posible, al estar libre de presiones políticas; ya que el gozar de la facultad sancionatoria le garantizaría la autonomía que exige la función.

Si bien en la actualidad, se da la posibilidad de que los titulares de los Órganos de Control Interno Municipales gocen de la facultad sancionatoria mediante acuerdo delegatorio de facultades aprobado por cabildo; esto se da solo en algunos casos; por ello la conveniencia de establecer dicha situación en la ley vigente. Así mismo, el hecho de que el Contralor Interno Municipal goce de la facultad sancionatoria no afecta la relación de jerarquía en el sistema municipal, mas aún asegura la imparcialidad en el desempeño de sus funciones al incrementar la responsabilidad del titular del órgano de control.

Además por cuestiones de simplificación del procedimiento administrativo resultaría de igual manera benéfico; pues si la contraloría substancia el procedimiento en todas y cada una de sus etapas, es ella la que debe de emitir la resolución administrativa respectiva; pues el hecho de turnar expedientes

con proyectos de resolución al Presidente Municipal implica un tiempo innecesario; pues por experiencia se sabe que el Presidente Municipal al recibir el expediente con el proyecto de resolución lo turna a sus asesores jurídicos; situación que dilata la emisión de la resolución; además de los múltiples problemas que esto implica; como por ejemplo: los asesores atenúan o agravan las irregularidades cometidas por cuestiones que en nada se relacionan con lo legal; situación que influye en la sanción a aplicar o en el peor de los casos en la falta de fincamiento de responsabilidad administrativa.

5.1. SOBRE LA ESTRUCTURA MINIMA DE LOS ORGANOS DE CONTROL INTERNO MUNICIPALES

Si bien, la estructura de los órganos de Control interno Municipales habrá de ser la que responda a su carga de trabajo y al tamaño del municipio de que se trate; resulta de especial importancia hoy en día, determinar por disposición expresa de ley la estructura que habrán de tener; tomando como argumento base el siguiente: “Las necesidades de los Ayuntamientos de contar con un órgano que ejerza a su interior el control interno, son siempre las mismas; diferenciándose única y exclusivamente por su número; es decir cuantitativamente, mas nunca cualitativamente.” Es decir, todos los ayuntamientos del Estado de México por pequeños que sean, por escaso que sea su presupuesto asignado y por reducida que sea su plantilla de personal, deben de contar con una contraloría interna que asegure el eficaz y eficiente desempeño de la administración municipal; pues las contralorías internas nacieron como consecuencia de un reclamo ciudadano, que exigía cuentas claras respecto del desempeño de la función pública.

Como ejemplificación tenemos que las necesidades del Ayuntamiento de Naucálpan de Juárez son las mismas del Ayuntamiento de Tepetzotlán por las siguientes consideraciones:

1.- Ambos Ayuntamientos ejecutan obra pública; Naucálpan de Juárez por ser un municipio con mayor tamaño, densidad de población y presupuesto asignado ejecuta mayor cantidad de obras; sin embargo el Ayuntamiento de Tepetzotlán por paupérrimas que resulten las obras que realiza, aún y cuando sea una, tiene la misma obligación del Ayuntamiento de Naucálpan de verificar que la misma se ejecute con apego a la normatividad vigente. El hecho de que el Ayuntamiento de Tepetzotlán ejecute solo una obra pública no le exime de contar con una Contraloría Interna con personal capacitado que intervenga en el proceso de licitación pública mediante el cuál se adjudicó la obra, de verificar que el contratista que resulto ganador de la misma cumpla con las obligaciones que al efecto dispone la Ley de Obras Públicas del Estado de México, de constituir un comité ciudadano de control y vigilancia que verifique que los trabajos se ajusten irrestrictamente al catálogo de conceptos establecido en las bases de la licitación en la que se concurso; entre otras no menos importantes.

2.- Si bien la plantilla de personal del Ayuntamiento de Naucálpan de Juárez es mucho mas grande que la del Ayuntamiento de Tepetzotlán, esto no le exime al Ayuntamiento de Tepetzotlán de contar con una contraloría interna con personal capacitado que vigile que la actuación de dichos servidores públicos se ajuste a lo establecido en el código de conducta de la Ley de

Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y en su caso, inicie y substancie el procedimiento tendiente a sancionar dichas irregularidades.

3.- Aún y cuando resulta en menor grado, si se compara con el Ayuntamiento de Naucálpan de Juárez; las funciones del Ayuntamiento de Tepotzotlán por conducto de su contraloría interna en materia de simplificación administrativa resultan de vital importancia; pues aún y cuando sean escasos los servicios que presta el Ayuntamiento de Tepotzotlán no debe restar importancia a su mejoramiento. La contraloría Interna del Ayuntamiento de Tepotzotlán debe de contar con personal capacitado para tal efecto.

Todo esto, no es con el deseo de engrosar la nómina del Ayuntamiento al pretender establecer por disposición expresa de ley la estructura orgánica mínima con que debe de contar la Contraloría Interna Municipal; sino con el fin último de asegurar el normal desempeño de sus funciones; por lo que sin el afán de ser repetitivo, me atrevo a esgrimir que las exigencias sociales, independientemente del tamaño del municipio o de su tipo, ya sea rural o urbano, son las mismas.

El hecho de que un Ayuntamiento sea pequeño, no le autoriza a contar con un Contralor Interno todólogo y omnisapiente; pues esto sin lugar a dudas evidencia la deficiencia con que desarrolla sus actividades.

Si se establece por disposición expresa de ley la estructura mínima con que habrán de contar las contralorías internas municipales se garantizarían los siguientes beneficios para el Ayuntamiento:

*Contar con una dependencia que responda en forma eficaz y eficiente a las cada vez más y variadas exigencias sociales, con todo lo que esto implica.

*La Contraloría Interna contaría con personal capacitado en las áreas de auditoría, responsabilidades y modernización administrativa.

*No se engrosaría la nómina del Ayuntamiento con el correspondiente egreso por tal concepto, sino que por el contrario se ahorraría pagos por concepto de honorarios de arquitectos, contadores y abogados litigantes; pues al no contar la contraloría con profesionistas en dichas áreas, muchas de las veces recurre a la contratación de despachos externos.

*Se aseguraría al interior del H. Ayuntamiento la existencia de un órgano con personal profesional y capacitado en distintas áreas involucradas con las funciones desempeñadas por las demás dependencias administrativas; a las que brindaría asesoría.

Por las consideraciones anteriores, la propuesta de reforma a la norma legal vigente, en lo que se refiere a la estructura de las Contralorías Internas Municipales redundaría sin lugar a dudas en la buena marcha de la administración municipal, pues existiría en su interior un órgano supervisor, fiscalizador y preventivo, debidamente estructurado, con personal profesional capacitado en las distantes áreas a supervisar; lo cual asegura un evidente beneficio social.

5.1.1. TEXTO VIGENTE DEL ARTÍCULO 111 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Al respecto la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 111 dispone: **“La contraloría municipal tendrá un titular denominado Contralor, quien será designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.”**

Como podemos observar de la lectura de dicho numeral se advierte solo lo referente a la denominación que recibe el titular de la Contraloría Municipal, sin precisar la integración o estructura que dicha dependencia habrá o podrá adoptar. De igual manera, establece el mecanismo de elección del Contralor al determinar que este será nombrado a propuesta del Presidente Municipal por el Ayuntamiento.

Considero que es en dicho artículo en donde podría determinarse lo referente a las unidades básicas mínimas con las que habrá de contar todo órgano de control interno municipal en el Estado de México; toda vez que resulta armónico el señalar la denominación que recibe el titular de la contraloría municipal y cuáles son las unidades, estructuralmente hablando, que estarán a su cargo y que le permitirán cumplir eficaz y eficientemente con las actividades que le son propias. Aquí no es necesario detallar cuáles son las funciones que tendrán a su cargo dichas unidades, ya que las funciones de la Contraloría Interna Municipal se encuentran de manera global señaladas en el artículo 112 del ordenamiento legal en comento.

5.1.2. PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 111 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Tomando como base las consideraciones anteriores; la propuesta de reforma que a continuación se esgrimirá tiene como punto medular el señalamiento expreso de las unidades administrativas con las que habrá de contar la contraloría interna municipal para el ejercicio de sus funciones; considerando básicas tres unidades; las cuáles son las siguientes:

- 1.-Unidad de Control y Auditoria
- 2.-Unidad de Responsabilidades y Situación Patrimonial
- 3.-Unidad de modernización y simplificación administrativa

En este orden de ideas el artículo 111 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México debe decir: **“La contraloría municipal se integrará por su titular denominado Contralor y por lo menos con las siguientes unidades administrativas: Unidad de Control y Auditoria, Unidad de Responsabilidades y Situación Patrimonial y Unidad de modernización y simplificación administrativa. El titular de la Contraloría Interna será designado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal.”**

Dicha reforma garantizaría ante todo una estructura mínima al órgano de control interno municipal; ya que por disposición expresa de ley se detallaría sobre su integración, lo cuál redundaría en el óptimo desempeño de sus funciones. Dicha estructura es enunciativa, más no limitativa.

Así mismo no se dejaría al libre arbitrio de los Ayuntamientos lo referente a la estructura con que debe dotar al órgano que al efecto establezcan y que tendrá a su cargo las funciones de contraloría interna. No resulta extraño, el imaginar que si por ley no estuviera determinado que los Ayuntamientos tienen la obligación de crear un órgano que se encargue de las funciones de contraloría interna, muchos de ellos en la actualidad es probable que no contarán con una Contraloría Interna Municipal.

Ahora bien, la estructuración de la Contraloría Interna Municipal en tres unidades básicas debe entenderse como se mencionó con antelación en forma enunciativa y nunca en forma limitativa; toda vez que esta dependerá del grado de desarrollo socioeconómico y características particulares de cada administración municipal.

5.2. SOBRE LA DEPENDENCIA DIRECTA Y EXCLUSIVA DE LAS CONTRALORÍAS INTERNAS DEL H. CABILDO Y NO ASÍ DEL PRESIDENTE MUNICIPAL

Sobre este punto, es conveniente precisar sobre la siguiente reflexión: La necesidad de los Ayuntamientos de contar en su interior con un órgano que ejerza las funciones control interno es con el objeto de garantizar y asegurar la credibilidad de sus acciones de gobierno. Partiendo de esta premisa si el Ayuntamiento es quien establece el órgano que tendrá a su cargo las funciones de contraloría interna y quien designa al titular de dicho órgano; es a él a quien debe rendir cuentas dicho titular.

La contraloría interna municipal es el órgano creado por el Ayuntamiento con el objeto de dotar de credibilidad al ejercicio de la función pública, de hacer mas transparente su gestión. Así mismo, un claro ejemplo que evidencia la problemática existente hoy en día, es la siguiente interrogante: Si la Contraloría Interna Municipal es el órgano responsable de identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas en que incurren los servidores públicos municipales, ¿Cuál sería su papel en caso de llegar a advertir, como consecuencia del ejercicio de las actividades que le son propias, presuntas irregularidades administrativas y/o penales cometidas por el superior jerárquico, esto es el Presidente Municipal?

Si deseamos dar a esta interrogante una respuesta un tanto utópica; diríamos que la obligación de la Contraloría Interna Municipal es dar vista a la Contraloría Interna del Poder Legislativo y/o a la autoridad competente para que determinen lo conducente; pero la realidad nos indica que la situación que prevalece es otra, y se presenta por lo que, nos atrevemos a denominar la crisis orgánica estructural a que se encuentra sujeto el órgano de Control Interno Municipal respecto de la figura del Presidente Municipal al emitir sus juicios.

La Contraloría Interna Municipal es un órgano de apoyo a la función directiva del H. Ayuntamiento que revisa y evalúa el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos y la efectividad con que se alcanzan las metas y objetivos institucionales, proponiendo recomendaciones para mejorar el desarrollo de las operaciones para una adecuada toma de decisiones

y para cumplir con este cometido tiene que gozar de independencia, que le permitirá emitir juicios objetivos e imparciales. Por ello se considera que la vía más eficaz para lograr este objetivo es reformar la ley vigente a efecto de determinar la dependencia de las contralorías internas municipales del H. Cabildo y no así del Presidente Municipal.

5.2.1. TEXTO VIGENTE DEL ARTÍCULO 86 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Respecto de este importante aspecto el texto vigente del artículo 86 de la ley en comento dispone: **“Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el ayuntamiento se auxiliará con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, que en cada caso acuerde el cabildo a propuesta del presidente municipal, las que estarán subordinadas a este servidor público.”**

De su lectura se advierte el hecho de que todas las dependencias de la administración municipal que sean creadas por el H. Cabildo para el despacho de los asuntos, a propuesta del Presidente municipal; le estarán subordinadas a este último; situación, que desde un punto de vista particular, resulta deficiente al encontrarse comprendidas dentro de dichas dependencias la Contraloría Interna Municipal, pues la coloca (según organigramas) si bien por arriba de las demás dependencias en una posición similar si de dependencia se trata. Y es aquí en donde difiere de lo vertido por algunos autores; pues la Contraloría Interna Municipal es la unidad de apoyo del H. Ayuntamiento y no del titular de la administración municipal.

5.2.2. PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 86 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Siguiendo este orden de ideas, con el objeto de colocar a la Contraloría Interna en una posición inmediata inferior al Ayuntamiento, como cuerpo colegiado; habría que reformar el artículo en comento a efecto de excluir al órgano de control interno municipal de entre las dependencias de la administración pública municipal que se encuentran subordinadas al Presidente Municipal.

Para ello se propone la siguiente reforma y/o adición al artículo 86 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México: **“Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el ayuntamiento se auxiliará con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, que en cada caso acuerde el cabildo a propuesta del presidente municipal, las que estarán subordinadas a este servidor público, con excepción de la contraloría interna municipal que dependerá en forma directa e inmediata del Ayuntamiento.”**

La adición que como forma de exclusión se propone aseguraría entre otras cosas: a) La dependencia del órgano de control interno municipal del H. Ayuntamiento y no así de la figura unipersonal del Presidente Municipal, b) Se liberaría a la contraloría interna municipal de la crisis orgánico estructural a que se encuentra sujeta respecto de la figura del presidente municipal; pues ahora rendiría cuentas al ayuntamiento y c) Se aseguraría una mayor independencia y objetividad en la emisión de los juicios del órgano de control interno.

Estas consideraciones son las que sustentan nuestra propuesta de reforma y/o adición al artículo en comento, toda vez que la práctica nos indica que el hecho de que la contraloría interna municipal dependa del Presidente Municipal vicia de origen el desempeño de sus funciones.

5.3. SOBRE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y LA SUBSTANCIACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS Y/O RESARCITORIOS.

En estrecha relación con el punto anterior tenemos lo referente a la facultad sancionatoria de la que por disposición expresa de ley goza el titular de la administración pública municipal, esto es el Presidente Municipal, toda vez que resulta congruente y armónico que si el órgano de control interno municipal pudiera depender del Ayuntamiento, gozara de igual manera por disposición de ley de la facultad sancionatoria en el caso de irregularidades administrativas.

Así se aseguraría la imparcialidad y objetividad en la emisión de las resoluciones administrativas, toda vez que al depender la contraloría interna del Ayuntamiento sería a éste al que rendiría cuentas, acrecentándose su responsabilidad en este sentido. Considero además que el hecho de otorgar la facultad sancionatoria al contralor interno aseguraría la prontitud y celeridad en la substanciación de los procedimientos administrativos disciplinarios y/o resarcitorios; toda vez que conocería, tramitaría, resolvería y ejecutaría una sola dependencia, con absoluta independencia y mayor responsabilidad.

Otra de las ventajas que brindaría la reforma en comento es la de la imparcialidad que se obtendría dentro de la instrumentación de los procedimientos administrativos disciplinarios y/o resarcitorios, pues la contraloría interna como órgano competente para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos municipales resolvería y sancionaría lo que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir; liberándose de las sugerencias, comentarios o líneas que en muchas de las ocasiones imponía el Presidente Municipal.

Lo anterior, sin necesidad de que constituya denuncia pública alguna es del conocimiento general; pues muchas de las veces el Presidente Municipal al recibir un proyecto de resolución por parte de la contraloría interna para su emisión mediante firma autógrafa; cambia los lineamientos para resolver sin que para ello exista fundamento legal alguno; si tuviéramos que ser un poco más explícitos diríamos que se sanciona como el dice, aún y cuando no haya fundamento y se deja de sancionar aún y cuando existen elementos suficientes para hacerlo.

Por otra parte, el hecho de que se reste de entre las atribuciones del Presidente Municipal la facultad sancionatoria no esta en contraposición o conflicto alguno con el carácter de superior jerárquico de que goza el Presidente Municipal al interior de la administración Pública Municipal, tan es así que en la actualidad existe fundamento legal que permite la delegación de esta importante facultad mediante acuerdo de cabildo a favor del contralor interno municipal.

De igual manera no se haría del Contralor Interno un servidor público intocable, toda vez que la legalidad de sus actos en materia de responsabilidades administrativas siempre será vigilada de cerca por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México; así mismo sería responsable por cualquier desviación que en sus funciones se llegara advertir respecto de la ley; ante el Ayuntamiento como órgano colegiado y ante la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, es decir, sobre la actuación del Contralor existen controles que regulan su actuación.

El Contralor Interno al depender del Ayuntamiento y al gozar de la facultad sancionatoria aseguraría libertad, objetividad e imparcialidad en el desempeño de sus funciones y lo mas importante se aseguraría lo que hoy parece imposible: “Que si en ejercicio de sus atribuciones de control interno llega a advertir una probable responsabilidad administrativa por parte del Presidente Municipal no titubearía en dar vista a la Contraloria del Poder Legislativo para los efectos legales a que hubiere lugar.”; cumpliendo de esta manera en estricto sentido con su papel al interior del Ayuntamiento y respondiendo en forma cabal a las demandas ciudadanas; siendo congruente con su origen y respondiendo a las causas que motivaron su creación.

Sin el animo de ser repetitivos en cuanto a este punto; dejamos en claro que en la actualidad los Ayuntamientos requieren de órganos de control interno que cumplan con sus funciones con irrestricto apego al marco jurídico vigente y no que sirvan como expresión de cumplimiento de un mero requisito legal.

5.3.1. TEXTO VIGENTE DE LOS ARTÍCULOS 44, PÁRRAFO IV Y 52, PÁRRAFO II DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS Y 48, FRACCIÓN XVI DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

La facultad sancionatoria de que por disposición expresa de ley goza el Presidente Municipal se encuentra contenida tanto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios como en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; sus numerales a continuación se enuncian:

“Artículo 44.- *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 aplicara las sanciones disciplinarias derivadas de esta ley.”

De dicho numeral de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios se advierte, concretamente en su párrafo cuarto, lo referente a la calidad de superior jerárquico dentro del ámbito municipal, mismo que se atribuye al Presidente Municipal. Como se comento con anterioridad considero desde un punto de vista personal que el hecho de restar de entre las atribuciones del Presidente Municipal la facultad sancionatoria no se encuentra en conflicto con el carácter de superior jerárquico de que goza el Presidente Municipal al interior de la administración pública municipal.

Pos su parte el artículo 52 de la Ley de Responsabilidades en comento dispone:

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

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

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

De la lectura de dicho numeral se advierte que es en su párrafo segundo en donde se encuentra contenida la facultad sancionatoria toda vez que determina en forma expresa y puntual que quien puede aplicar las sanciones que la propia Ley de Responsabilidades contempla para el caso de la responsabilidad administrativa en que hubiesen incurrido los servidores públicos municipales es el Presidente Municipal.

De igual manera, el artículo 48, fracción XVI de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala de entre las atribuciones del Presidente Municipal la siguiente: “

“XVI. Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes”

Aquí de igual manera, se habla de la facultad de que goza el Presidente Municipal para aplicar las sanciones que conforme a derecho procedan en el caso de los infractores a las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, esta atribución como ha quedado establecido se complementa con lo determinado en los artículos respectivos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; mismos que habrán de ser objeto de reformas y/o adiciones con el objeto de restar de entre las atribuciones del Presidente Municipal la facultad sancionatoria.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.3.2. PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 44, PÁRRAFO IV Y 52, PÁRRAFO II DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS Y 48, FRACCIÓN XVI DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y DEMÁS CORRELATIVOS.

Tal y como se ha comentado con anterioridad, la propuesta de reforma a los numerales en comento tiene como objetivo primordial restar de entre las atribuciones del C. Presidente Municipal la facultad sancionatoria, con el objeto de asegurar ante todo la imparcialidad en la substanciación de los procedimientos administrativos disciplinarios y/o resarcitorios, desde su etapa inicial hasta la emisión de la resolución respectiva.

Y decimos “imparcialidad” por varias situaciones de hecho que revelan que en la actualidad la actuación de los órganos de control interno se ve limitada por las decisiones del superior jerárquico, esto es el Presidente Municipal. A menudo, los proyectos de resolución emitidos por el Órgano de Control Interno Municipal son modificados substancialmente por el Presidente Municipal atendiendo a factores de diversa índole; entre ellos podemos citar el político y como claro ejemplo, el siguiente: La existencia de grupos de poder al interior del Ayuntamiento, situación que resulta decisiva para la determinación y sanción de irregularidades administrativas inexistentes y para la abstención de sancionar las irregularidades fehacientes, plenamente documentadas con medios de prueba y/o elementos de convicción.

Por ello la propuesta de reforma al párrafo cuarto del artículo 44 es la siguiente:

“Artículo 44.- 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 vigilara irrestrictamente la aplicación de las sanciones disciplinarias derivadas de esta ley por parte del órgano de control interno municipal.”

Como podemos observar la reforma que se propone al texto vigente del párrafo cuarto del artículo en comento, no se contrapone al carácter de superior jerárquico de que goza el Presidente Municipal, ya que lo respeta; mas aún señala que a él le compete la vigilancia de la aplicación de las sanciones que realice el Órgano de Control Interno dentro del ámbito de sus atribuciones. Esta reforma garantizaría la facultad sancionatoria a la contraloría interna municipal y aseguraría la vigilancia por parte del superior jerárquico sobre la aplicación de sanciones que realice el órgano de control interno dependiente del H. Cabildo.

TRIBUNAL
FALLA DE ORIGEN

Por su parte, la reforma propuesta al párrafo segundo del artículo 52 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios es la siguiente:

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

Tratándose de presidentes municipales, regidores y síndicos, la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo, corresponde a la Legislatura, y respecto a los demás servidores públicos municipales, su aplicación corresponde a la Contraloría Interna Municipal.”

Aquí de nueva cuenta se determina expresamente que la aplicación de las sanciones por responsabilidad administrativa disciplinaria y/o resarcitoria, tratándose de servidores públicos municipales corresponde a la contraloría interna municipal; situación que encuentra congruencia con la posibilidad existente en la actualidad para que las contralorías apliquen las sanciones derivadas de la Ley de Responsabilidades por acuerdo delegatorio de facultades por parte del Presidente Municipal mediante cabildo.

Por último como reforma substancial propuesta en el presente trabajo de investigación, sin perjuicio de las correcciones lógicas que habría que hacer a los ordenamientos legales vigentes como consecuencia de las mismas, tenemos la del artículo 48, fracción XVI de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; misma que sería:

FALLA DE ORIGEN

“Artículo 48.- El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

XVI. Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como vigilar la aplicación de las sanciones administrativas correspondientes por parte de la contraloría municipal a los infractores o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes”

Dicha reforma restaría expresamente de entre las atribuciones del Presidente Municipal, la facultad sancionatoria; estableciendo a su favor la vigilancia sobre la aplicación de las sanciones que realizara la contraloría interna municipal; así mismo se le respeta como atribución el hecho de que pueda remitir a las autoridades respectivas, en su carácter de superior jerárquico, a los infractores por faltas de diversa naturaleza.

Como consecuencia lógica de estas reformas y/o modificaciones, consideradas substanciales en el presente trabajo de investigación, habría otras que necesariamente habría que tomar en consideración, así tenemos que si restamos de entre las atribuciones del Presidente Municipal señaladas en el artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México la facultad sancionatoria, necesariamente habría que establecerla como función de la contraloría municipal en el artículo 112 de la Ley en comento.

De la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios habría que modificar con el objeto de hacer armónica la ley, el artículo 3, fracción V para establecer que son autoridades competentes para aplicar la presente ley, el Ayuntamiento y la contraloría municipal.

CON
FALLECE ORIGEN

El artículo 47, párrafo tercero para determinar que los Ayuntamientos establecerán los órganos respectivos para aplicar las sanciones disciplinarias por conducto del órgano de control interno municipal, previa instrucción del procedimiento respectivo; suprimiendo la alusión que hace respecto del párrafo primero de dicho artículo, pues se contrapone.

El artículo 57 habría de ser objeto de corrección a efecto determinar que cuando la Secretaría de la Contraloría con motivo de sus funciones advierta responsabilidad administrativa de servidores públicos municipales dará vista a la contraloría interna municipal a efecto de que ésta, proceda a su determinación y a su sanción. Por último, el artículo 58, también tendría que modificarse a efecto de establecer que quien puede abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez, es la Contraloría Interna Municipal y no así el superior jerárquico.

CONCLUSIONES

1.- El gobierno municipal es la instancia más cercana a la ciudadanía, a su problemática y expectativas. Por ello, el Ayuntamiento como órgano de gobierno del Municipio debe de cumplir eficaz y eficientemente con sus funciones.

2.- En este orden de ideas, el fortalecimiento de las Contralorías Internas Municipales como órganos responsables del control interno que se ejerce al interior del Ayuntamiento, debe ser una prioridad fundamental de las acciones del gobierno municipal.

3.- Reconocida la importancia de los Órganos de Control Interno Municipal es imprescindible dotarlos de una estructura que les permita cumplir con sus funciones y acciones de control. De igual manera, debe dotárseles de los recursos humanos, materiales y financieros suficientes.

4.- La estructura mínima de los Órganos de Control Interno debe de encontrarse determinada por disposición expresa de ley, asegurándose con ello la conformación de contralorías internas sólidas y funcionales que garanticen

ante todo, el cumplimiento de planes y programas y el irrestricto apego al marco jurídico vigente.

5.-El señalamiento de la estructura mínima de los órganos de control interno municipal por disposición expresa de ley impedirá que los Ayuntamientos creen contralorías internas como mera expresión de cumplimiento de la normatividad vigente, relegándolas en su interior como una dependencia administrativa más. Lo importante estriba en el hecho de que las Contralorías Internas Municipales surgen como exigencia de la ciudadanía, pues son ellas las que garantizan la confianza en la gestión pública.

6.-A efecto, de que la Contraloría Interna Municipal emita sus juicios con toda objetividad debe depender del H. Ayuntamiento y no así del Presidente Municipal. Esto liberara a la Contraloría Interna Municipal de la crisis orgánico estructural a que se encuentra sujeta respecto de la figura del superior jerárquico, permitiéndole ejercer sus acciones de control con absoluta imparcialidad.

7.-El Contralor Interno Municipal debe gozar por disposición expresa de ley de la facultad sancionatoria, situación que le otorgara autonomía en la substanciación de los procedimientos administrativos disciplinarios y/o resarcitorios y que no le liberara de los controles, tanto internos como externos, a que se encuentran sujetos sus actos; es decir, la subordinación al H. Cabildo y en lo que respecta a la legalidad de sus actos, a la Secretaria de la Contraloría del Gobierno del Estado y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

8.- Estas consideraciones, de llevarse a la práctica, permitirán a los Ayuntamientos del Estado de México contar con contralorías internas sólidas y funcionables, que respondan eficaz y eficientemente a las necesidades y expectativas de la ciudadanía, que ante todo busca garantizar la confianza en las acciones del gobierno municipal. Por ello, resulta de vital importancia que los Ayuntamientos se concienticen de la trascendencia de sus contralorías internas.

BIBLIOGRAFIA

Quintana Roldán, Carlos F. “Derecho Municipal”, 2a. ed., Edit. Porrúa, 1998, México, pp. 636.

Rendón Huerta Barrera, Teresita. “Derecho Municipal”, 2ª. ed., Edit. Porrúa, 1998, México, pp. 498.

Faya Viesca, Jacinto. “El Federalismo Mexicano”, 1ª. Ed., Edit. Porrúa, 1998, México, pp. 340.

Pardo, María del Carmen. “Teoría y Práctica de la Administración pública en México”, 1ª. ed., INAP, 1992, México, pp. 213.

Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Solís Acero, Felipe. “Gobierno y Administración del D.F. en México”, 1ª. ed., INAP, 1985, México, pp. 153.

Argüelles, Antonio y López Mandujano, José Antonio. “Hacia la Modernización administrativa: una propuesta de la sociedad”, 1ª. ed., Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1995, México, pp. 189.

Anaya Cadena, Vicente. –Coordinador- “Política, Gobierno y Administración Pública Municipal”, 1ª. ed., Edit. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública A.C., 1997, México, pp. 411.

Mejía Lira, José. –Compilador- “Problemática y Desarrollo Municipal”, 1ª. ed., Edit. Plaza y Valdés y Universidad Iberoamericana, 1994, México, pp. 243.

Olmedo, Raúl. “Diccionario Práctico de la Administración pública Municipal”, 2ª. ed., Edit. Comuna, 1998, México, pp. 174.

“Manual Básico para la Administración Municipal”, 1ª. ed., IAPEM, 1996, Toluca, México.

Paniagua Bravo, Víctor y Paniagua Pinto, Miriam. “El Contralor: Responsabilidades y Funciones”, 2ª. ed., Edit. ECAFSA, 2000, México, pp. 138.

“Control de Gestión Municipal – Manuales de Administración y Organización Municipal”, 2ª. ed., BANOBRAS e INAP, 1997, México, pp. 104.

“La Contraloría en el Estado de México”, 1ª. ed., Secretaría de la Contraloría, 1992, Toluca, pp. 281.

Perdomo Moreno, Abraham. “Fundamentos de Control Interno”, 3ª. ed., Edit. ECASA, 1993, México, pp. 260.

Castro Vázquez, Raúl. “Contraloría Gubernamental”, 1ª. ed., Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 1996, México, pp. 218.

Acosta Romero, Miguel. “Compendio de Derecho Administrativo” Parte General, 3ª. ed., Edit. Porrúa, 2001, México, pp. 618.

Acosta Romero, Miguel. “Teoría general del Derecho Administrativo”, 14ª. ed., Edit. Porrúa, 1999, México, pp. 1134.

Bielsa, Rafael. “Principios del Régimen Municipal”, Edit. Bibliográfica Omeba, 1940, Buenos Aires.

García Oviedo, Carlos. “Derecho Administrativo”, Tomo I, 4ª. ed., Edit. EISA, 1957, Madrid.

Ochoa Campos, Moisés. “El Municipio, su evolución institucional”, 2ª. ed., Edit. Porrúa, 1981, México.

Robles Martínez, Reynaldo. “El municipio”, 2ª. ed., Edit. Porrúa, 1993, México, pp. 262.

Martínez Cabañas, Gustavo. “La Administración Estatal y Municipal en México”, 2ª.ed., INAP, 1992, México.

Ochoa Campos, Moisés. “La reforma Municipal”, 7ª. ed., Edit. Porrúa, 1985, México, pp. 557.

Comsille C., Víctor Manuel. “ABC del Municipio Mexicano”, 2ª. ed., Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 1987, México.

Castorena, J: Jesús. “El Problema Municipal Mexicano”, 2ª. ed., BANOBRAS, colección de clásicos del municipalismo mexicano, 1982, México.

Enciclopedia Jurídica Omeba, volumen 19, Edit. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1971.

Enciclopedia Universal Ilustrada, volumen 37, Edit. ESPASA CALPE, Madrid, 1982.

HEMEROGRAFIA

Velasco Monroy, Santiago G.; “Modernización y Revitalización de la Organización del Municipio”, Obtenido de Revista Control y Evaluación Gubernamental, nueva época, no. 17, enero – junio 2000, Secretaría de la Contraloría, Toluca, pp. 215.

Tello y Nieto, María Teresa Noemí; “Programa de Modernización y Simplificación Administrativa en el Estado de Puebla”, Obtenido de Revista Control y Evaluación Gubernamental, nueva época, no. 17, enero – junio 2000, Secretaría de la Contraloría, Toluca, pp. 215

Ibarra Madrigal, Mario Alberto. “La Profesionalización de los Servidores públicos en los Órganos de Control Interno y el Servicio Civil de Carrera”, Revista Control Gubernamental, no. 15, año VIII, enero – junio 1999, Secretaría de la Contraloría, Toluca, pp. 306.

García Gómez, Víctor M., “Propuesta para fortalecer la operación de las Contralorías Municipales del Estado de México”, Obtenido de Revista

Control Gubernamental, no. 14, año VII, julio – diciembre 1998, Secretaría de la Contraloría, Toluca, pp. 205.

Córdoba, Luis David, “El Control municipal desde la perspectiva de la Contaduría General de Glosa del Estado de México”, Obtenido de Revista Control Gubernamental, no. 14, año VII, julio – diciembre 1998, Secretaría de la Contraloría, Toluca, pp. 205

Bermeo Méndez, Roberto, “La Contraloría social como instrumento de colaboración compartida entre gobierno y sociedad”, Obtenido de Revista Control Gubernamental, no. 14, año VII, julio – diciembre 1998, Secretaría de la Contraloría, Toluca, pp. 205

Manual Tipo de Organización para las Contralorías Municipales, Secretaría de la Contraloría, 1999, Toluca, pp. 38.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

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

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.