



# UNIVERSIDAD VILLA RICA

---

---

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO**

“ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO PARA EL FINCAMIENTO  
DE RESPONSABILIDADES  
ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES  
PUBLICOS MUNICIPALES”

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

**GERARDO LARA CASTAÑEDA**

**Director de Tesis:**

LIC. FRANCISCO JAVIER PEREZ MONTES

**Revisor de Tesis:**

LIC. ADELA REBOLLEDO LIBREROS

BOCA DEL RIO, VER.

2007



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.

## RECONOCIMIENTOS

### A la Contadora Marigel:

por su apoyo incondicional.  
Maestra no de escuela, sino de trabajo y desempeño.  
Fue quien puso el primer escalón de mi vida laboral.

### A la Licenciada Marina:

por su apoyo y enseñanza,  
quien me brindo su confianza  
para formar parte de su equipo laboral.

### A Mariana:

quien me apoyo  
en la realización de la presente tesis.

A mis padres Federico y Luz María:

Por darme la vida y guiarme en el difícil sendero  
con sus valores y cariño,  
personas rectas, honradas y honorables,  
dando siempre su mejor desempeño,  
siendo el vivo ejemplo a seguir.

No existen las suficientes palabras  
para decirles lo feliz y agradecido que estoy  
por darme ese amor  
sin haberme escogido para formar su familia,  
los amo.

A mis hermanos:

David y Rodrigo,  
por ser las personas que más  
quiero,  
amigos de toda mi vida.

Mi amigo:

Lic. Carlos Ramírez Peral,  
a quien apenas conocí en la Universidad,  
pero pareciera que es mi amigo de toda mi vida,  
le agradezco su apoyo, y reconozco que es una persona  
muy valiosa en nuestro campo laboral.

A mis tíos Augusto y Elo:

Por sus consejos y apoyo,  
inspiración de vida,  
a seguir adelante,  
a ser alguien en la vida.

Tío,  
hubiera querido que estuvieras en mi  
examen profesional,  
pero no pude cumplir mi promesa,  
te la dedico en tu memoria.  
Los llevo siempre en mi corazón.

América:

Por ser la luz de mi vida,  
quien hace que brille a diario,  
siempre apoyándome desde atrás de mí.

A mis tíos Francisco y  
Minerva:

Personas extraordinarias,  
quienes han demostrado su  
cariño,  
y han sido parte de mi  
inspiración de lo que  
quiero lograr en la vida.

Gracias por confiar en mí,  
Y apoyarme en todo momento,  
Nunca se me olvidara lo que  
han hecho por mí.

## INDICE

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

### CAPITULO 1

1. METODOLOGÍA	
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	2
1.2. JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	2
1.3. DELIMITACIÓN DE OBJETIVOS.....	3
1.3.1. OBJETIVO GENERAL.....	3
1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	4
1.4. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS.....	4
1.5. IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES.....	4
1.5.1. VARIABLE INDEPENDIENTE.....	4
1.5.2. VARIABLE DEPENDIENTE.....	5
1.6. TIPO DE ESTUDIOS.....	5
1.6.1. INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL.....	5
1.6.1.1. BIBLIOTECA PÚBLICA.....	5
1.6.1.2. BIBLIOTECA PRIVADA.....	6
1.6.2. TÉCNICA EMPLEADA.....	6

1.6.2.1.	FICHA BIBLIOGRÁFICA.....	6
1.6.2.2.	FICHAS DE TRABAJO.....	6

## CAPITULO 2

2.	ANTECEDENTES.	
2.1.	ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO.....	7
2.2.	ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN ESPAÑA.....	10
2.3.	ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MEXICO.....	11
2.3.1.	EPOCA COLONIAL.....	12
2.3.2.	EPOCA INDEPENDIENTE.....	14

## CAPITULO 3

3.	MUNICIPIO.....	20
3.1.	EL MUNICIPIO DE VERACRUZ.....	21
3.2.	ORDENAMIENTOS FEDERALES APLICABLES AL MUNICIPIO DE VERACRUZ.....	23
3.3.	CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ.....	27
3.4.	ORDENAMIENTOS ESTATALES APLICABLES AL MUNICIPIO.....	28
3.5.	ORDENAMIENTOS MUNICIPALES.....	31
3.6.	CONTROL DE LA GESTION MUNICIPAL.....	34
3.7.	ESTRUCTURA ORGANICA DEL MUNICIPIO DE VERACRUZ.....	35
3.8.	LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL MUNICIPIO.....	38
3.8.1.	DERECHO ADMINISTRATIVO COMO RAMA QUE REGULA LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES PUBLICOS.....	42



3.9.	CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VERACRUZ.....	43
3.9.1.	SUBCONTRALORIA TÉCNICA.....	44
3.9.2.	SUBCONTRALORÍA ADMINISTRATIVA.....	44
3.9.3.	SUBCONTRALORIA JURÍDICA.....	45

#### CAPITULO 4

4.	EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	47
4.1.	PROCEDIMIENTO ORDINARIO.....	55
4.1.1.	INICIO DE LA QUEJA.....	57
4.1.1.1.	DE OFICIO.....	64
4.1.1.2.	A PETICIÓN DE PARTE.....	66
4.1.1.3.	LEGITIMACIÓN DE LAS PARTES.....	71
4.1.1.4.	INCOMPETENCIA.....	72
4.1.1.5.	DESISTIMIENTO.....	75
4.1.1.6.	IMPEDIMENTO DE LA PERSONA ACTUANTE PARA CONOCER DEL ASUNTO DE SU COMPETENCIA.....	75
4.1.1.7.	CONTROL INTERNO DE LOS EXPEDIENTES.....	78
4.1.2.	INVESTIGACIÓN.....	79
4.1.2.1.	EL CITATORIO.....	81
4.1.2.2.	NOTIFICACIONES Y TERMINOS.....	82
4.1.2.3.	ACTUACIONES Y PROMOCIONES.....	86
4.1.2.4.	PRUEBAS.....	93
4.1.2.4.1.	CONFESIONAL.....	95
4.1.2.4.2.	DOCUMENTAL PUBLICA Y PRIVADA.....	97
4.1.2.4.3.	TESTIMONIAL.....	99
4.1.2.4.4.	INSPECCION O DE RECONOCIMIENTO.....	100
4.1.2.4.5.	PERICIAL.....	101

4.1.2.4.6.	PRESUNCIONAL.....	102
4.1.2.4.7.	FOTOGRAFÍAS Y DEMÁS ELEMENTOS APORTADOS POR LA CIENCIA.....	103
4.1.2.5.	MEDIOS DE APREMIO.....	103
4.1.2.6.	OPERATIVOS DE VERIFICACION.....	105
4.1.3.	DETERMINACIÓN.....	107
4.1.3.1.	VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS.....	108
4.1.3.2.	LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	111
4.2.	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.....	113
4.2.1.	AUDIENCIA.....	114
4.2.1.1.	PRUEBAS Y ALEGATOS.....	116
4.2.1.2.	CONFESIÓN DEL PRESUNTO RESPONSABLE.....	117
4.2.2.	RESOLUCIÓN.....	118
4.2.2.1.	CADUCIDAD.....	129
4.2.2.2.	EJECUCIÓN DE LA SANCIÓN.....	129
4.3.	RESPONSABILIDAD Y OBLIGACIONES PARA EL SERVIDOR PÚBLICO.....	130
	CONCLUSIONES.....	132
	BIBLIOGRAFÍA.....	133

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende establecer para el municipio de Veracruz, la adecuada aplicación del Procedimiento Administrativo reglamentado en el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, si bien esta materia como tal es nueva para nuestro Municipio, ya se contempla esta figura.

Hoy más que nunca y debido a los tiempos que estamos viviendo, la vocación de servicio que debe inspirar el funcionamiento de una administración municipal debe reforzarse. Los cambios vertiginosos a nivel político, económico y social, que en el Municipio y en el País se presentan, deben traducirse en el ámbito legal en mecanismos más sólidos y eficaces.

A partir del año dos mil, es cuando se reformó el Código de Procedimientos Administrativos para el estado, y es cuando por primera vez se contempla el Procedimiento para Fincar Responsabilidad Administrativa a los Servidores Públicos Municipales, anterior a esto, el Derecho Administrativo sancionador se encontraba perdido, olvidado; existiendo la necesidad de tener mayor control sobre las acciones que realizan los empleados del Municipio, por lo que es de gran importancia este Procedimiento el cual se detallará en este trabajo y que se aplica mediante el Órgano de Control Interno del Ayuntamiento, el cual recibe por nombre La Contraloría Municipal de Veracruz.

## CAPITULO 1

### 1. METODOLOGÍA.

#### 1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

¿Cual es la correcta aplicación del Procedimiento Administrativo para el Fincamiento de Responsabilidades Administrativas a los Servidores Públicos Municipales?

#### 1.2. JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.

Es sorprendente que a más de 480 años del nacimiento del Municipio de Veracruz, el primero en Latinoamérica, apenas en el año 2000 se le diera una debida aplicación al Procedimiento Disciplinario para sancionar a los Servidores Públicos Municipales; debido a la reforma contemplada dentro del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, y que es aplicable a los municipios por la falta de este; pero que además, se tenia en desuso por la falta de un departamento jurídico dentro del Órgano de Control Interno del Municipio, encargado de llevar a cabo el procedimiento y que

sancionara a los empleados municipales responsables de sus actos, este Órgano de Control interno es La Contraloría Municipal.

La necesidad de éste Órgano de Control Interno aplicado al área jurídica es evidente por los males de la administración, esos empleados sin espíritu de servicio y sin sentido de responsabilidad, los que están obligados a aplicar leyes, reglamentos, circulares, acuerdos, aclaraciones a los reglamentos y a las circulares, enmiendas a los mismos cuerpos de leyes que son en su mayoría imprecisos, redactados sin técnica jurídica y, muchas veces, confusos y aun contradictorios con otras disposiciones legales; empleados sin competencia, perezosos, y lo que es peor, siempre hostiles a los particulares que gestionan asuntos ante ellos. En presencia de ésta avalancha de normas legales, estos burócratas tienen un magnifico pretexto para retardar su aplicación, de dudar, de tantear, o bien de adoptar actitudes de inactividad, y aun de irritación agresiva constante.

De lo anterior concretamos que se necesita un análisis profundo de este Procedimiento Administrativo para el Fincamiento de Responsabilidades Administrativas para los Servidores Públicos Municipales para establecer los límites y alcances que como autoridad administrativa puede tener; para que los propios empleados municipales tengan conocimiento de este procedimiento, así como para que los propios ciudadanos, quienes son los beneficiados directos, tengan también conocimiento del funcionamiento de La Contraloría Municipal, y que realmente existe un órgano capaz de recepcionar las quejas ciudadanas y darle el seguimiento correspondiente.

### 1.3. DELIMITACIÓN DE OBJETIVOS.

#### 1.3.1. OBJETIVO GENERAL.

Analizar el Procedimiento Administrativo para el Fincamiento de Responsabilidades Administrativas a los Servidores Públicos Municipales

### 1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

Relatar los antecedentes del Municipio en México y en otros países.

Definir la relación de trabajo entre el Municipio y sus servidores.

Explicar la Administración Pública.

Desarrollar el Procedimiento Administrativo para el Fincamiento de Responsabilidades Administrativas a los Servidores Públicos Municipales.

### 1.4. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS.

La aplicación de este Procedimiento Administrativo, es en base al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz, pero para saber si el empleado municipal cometió alguna irregularidad en su encargo o empleo, es necesario tener conocimiento y aplicar diversos ordenamientos legales, como la Ley Orgánica del Municipio Libre, y en caso de tener conocimiento que se cometió algún delito por parte de algún servidor público, denunciar a la autoridad correspondiente.

### 1.5. IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES.

#### 1.5.1. VARIABLE INDEPENDIENTE.

Con este análisis lo que se quiere lograr es un menor número de errores administrativos y que el procedimiento se encuentre apegado a derecho.

### 1.5.2. VARIABLE DEPENDIENTE.

El Procedimiento Administrativo puede emplearse como una herramienta para que el propio Alcalde del Municipio, sea quien tenga el poder como autoridad para sancionar a los deficientes o corruptos empleados municipales que tiene en su administración y de esta manera darle resultados al pueblo que voto por él y le demostró su confianza.

### 1.6. TIPO DE ESTUDIOS.

#### 1.6.1. INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL.

Con el propósito de establecer los antecedentes, la correcta aplicación de los conceptos empleados y recabar la información necesaria, se acudieron a las bibliotecas siguientes.

##### 1.6.1.1. BIBLIOTECA PÚBLICA.

Unidad de Servicios Bibliotecarios e Informática USBI, ubicada en Adolfo Ruiz Cortines esquina Juan Pablo II sin número, en la ciudad de Boca del Río, Veracruz.

Biblioteca Zaragoza, ubicada en Zaragoza sin número entre Francisco Canal y Esteban Morales, colonia centro, en la ciudad de Veracruz, Veracruz.

##### 1.6.1.2. BIBLIOTECA PRIVADA.

Universidad Autónoma de Veracruz, Villa Rica, ubicada en Avenida Urano esquina Progreso sin número, en la ciudad de Boca del Río, Veracruz.

## 1.6.2. TÉCNICA EMPLEADA.

Para poder organizar la información recabada en las visitas de cada una de las bibliotecas se elaboraron fichas bibliográficas y de trabajo.

### 1.6.2.1. FICHA BIBLIOGRÁFICA.

Las cuales se elaboraron siguiendo los lineamientos metodológicos y cuentan con los siguientes requisitos: Nombre del autor, título del libro, edición, editorial, lugar y fecha de edición.

### 1.6.2.2. FICHAS DE TRABAJO.

Se realizaron las fichas de trabajo para organizar la información recabada y se clasificaron.



## CAPITULO 2

### **2.1. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO.**

Hay variedad de opiniones que se hablan acerca del origen del Municipio, Miguel Acosta Romero, menciona que de entre ellas se señala que hay dos tendencias dominantes sobre el particular. La teoría sociológica o jusnaturalista, que explica la existencia del Municipio como una institución de derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de la sociedad, asentada en una localidad. Se dice que es el reconocer un principio de solidaridad humana para la seguridad y el bienestar del grupo; los vínculos que unen a los elementos de una comunidad derivan fundamentalmente de la vecindad, de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o en una ciudad y que tienen necesidades económicas, sociales, jurídicas de naturaleza similar.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 12 a. edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V.. 1995.

Además, Miguel Acosta Romero refiere que “*El Municipio, pues, nace espontáneamente; no lo crea el estado, si no que es reconocido solamente en su existencia*”.<sup>2</sup>

Con lo cual, podemos advertir que efectivamente el municipio es una entidad creada como una figura dentro de la mente de las personas que viven alrededor del mismo municipio, con la necesidad de tener una autoridad capaz de resolver los problemas que nacen en la misma sociedad.

Como lo afirma García Oviedo, diciendo que “*Constituye una comunidad de personas, preferentemente de familias, situadas en el mismo territorio, para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad*”<sup>3</sup>

Lo que es cierto, es que el Municipio es regulado por el derecho, y esto no sólo en épocas recientes, sino desde sus orígenes, recordemos que este sistema fue traído por los españoles, e implementado en todo el país; y este estado de derecho le da mayor o menor amplitud, según veremos en la evolución histórica de esta institución.

Existiendo esta organización en Grecia, en el Uji del Japón, en la Sippe germánica, y en el Calpulli Azteca.

Tenemos que en el mundo occidental el municipio parece haber nacido como consecuencia de la expansión de Roma. Las ciudades conquistadas por las legiones romanas se incorporaban a su territorio; sin embargo, los habitantes carecían de derechos políticos y debían pagar un tributo que recibía el nombre de Municipio, de munus (carga); y posteriormente se reconoció cierta autonomía a esas ciudades.

Las principales características del Municipio Romano según Bielsa,<sup>4</sup> eran:

---

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> García Oviedo, Carlos. *Derecho Administrativo*, 4a ed., Madrid, EISA, 1957, p. 553.

Los romanos en la primera época de sus conquistas, sometían a los pueblos vencidos a una condición servil; se les confiscaban los bienes, se les privaba de sus derechos, en fin, se les reducía a la esclavitud. Sin embargo, si el conquistado no había opuesto resistencia, es decir, si se sometía a discreción (*deditio*), se le permitía conservar parte de sus bienes y gozar de algunos derechos, pero en ambos casos la independencia del pueblo vencido era aniquilada.

En la época imperial, y especialmente en la *Lex Julia*, existían aun localidades llamadas *fora* o *conciliabula* que fueron erigidas en ciudades independientes, conservando el nombre de *forum*.

Tenían, en esa virtud, facultad de ordenar su administración interior y, correlativamente, sus habitantes tenían derecho de ciudadanía; pero, por razón de esto último, se les impuso la obligación de contribuir a las cargas (*munera*) del Estado, inclusive el servicio militar; todo ello explica el nombre de *munícipes* a los habitantes de esas ciudades y de *municipio* a las mismas ciudades o villas.

En suma, el Municipio Romano se caracterizaba:

1.- Por la calidad de ciudadanos romanos reconocida a los habitantes del mismo.

2.- Por la autonomía administrativa local, comprendiendo en ella el gobierno interno, la organización de la policía y la justicia.

El gobierno municipal se ejercía por los comicios y los magistrados propios, a condición siempre de no contrariar las leyes y decretos del pueblo y del senado en Roma. Durante largo tiempo se produjeron importantes variaciones en la organización interior de los municipios, el régimen era popular unas veces y más o menos autocrático, otras.

---

<sup>4</sup> Bielsa, Rafael, *Principios del Régimen Municipal*, Buenos Aires, 1940, p. 55

El régimen municipal romano en la época de mayor desenvolvimiento tenía un carácter esencialmente urbano; la organización municipal era un privilegio de ciudad, a diferencia de la campiña, que carecía de él.

En Roma “*el municipio, adquirió con su propia legislación un carácter diferente al del estado a que pertenecía. Es decir, que distinguió sus propias funciones a pesar de reconocer, y acatar las leyes generales del Estado*”, según Ochoa Campos.<sup>5</sup>

En la Edad Media, en el Sacro Imperio Romano-Germánico, se otorgaron a ciertas ciudades de Alemania estatutos propios. En ellos, se les permitía dictar sus propias normas jurídicas, tener sus jueces y coleccionar ciertos impuestos para atender los servicios de las ciudades. Así tenemos que la primera ciudad a la que se le otorgó fuero imperial, fue la ciudad de Lübeck, en Alemania, en el año de 853 d.c.. Después floreció este principio entre los siglos XII y el XV, en que se otorgaban a las ciudades atribuciones políticas, administrativas, judiciales y militares.

## **2.2. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN ESPAÑA.**

Tenemos conocimiento que el municipio implementado en México, surgió de la conquista Española, y a su vez, las ciudades, los pueblos y las aldeas españolas, absorbieron en una forma profunda, la institución municipal impuesta durante varios siglos de denominación romana, viéndose influenciada después, de alguna manera por la dominación visigoda, conservando el municipio fundamentalmente las características que tuvo durante el Imperio Romano.

Con la dominación árabe, no se cambio fundamentalmente la estructura municipal, y los reyes españoles fueron concediendo grandes franquicias y privilegios a las localidades, conociéndose en su momento como fuero municipal, y era la ley que establecía los derechos de cada localidad.

---

<sup>5</sup> Ochoa Campos, Moisés, *El Municipio, su evolución Institucional*, México, Porrúa, 1981, p. 52.

Los fueros municipales constituyeron reglas que protegían a las municipalidades de los abusos de los señores feudales, quienes eran los de mayor poder en esa época.

Alfonso V, aprobó en el año 1020 d.c., una ley que fue formulada por los representantes de los municipios de León y se conoció con el nombre de Fuero de León. En este se garantizó la existencia de las administraciones municipales dentro del reino.

Una vez que se hizo costumbre, continuó en España posteriormente hacia el año 1064 d.c., se otorgó el fuero de Jacka; Alfonso VII en León, volvió a confirmar los fueros municipales en el año 1135.

En el año 1188 d.c., en Castilla, Alfonso VIII, admitió a las ciudades en las Cortes de Castilla, y también otorgó fueros, como a Santander, Palermo, San Vicente de la Barquera, Navarrete, Cuenca y otros pueblos.

Alfonso X, el Sabio, es quien trató de disminuir las facultades de los consejos municipales en el Código de las Siete Partidas, estableciendo como obligación enormes cargas tributarias.

En este país de España, se tenía la costumbre de llamar a las legislaciones forales con el nombre de Cartas-pueblo, que en algunos casos otorgaban los reyes y algunos nobles a las ciudades, en reconocimiento de la colaboración en la guerra de reconquista contra los árabes.

En 1519, el Emperador Carlos I de España y V de Alemania, no sólo que negó respetar los fueros de las ciudades, restringió y redujo los fueros y varias ciudades se alzaron en armas. Entre las que podemos nombrar a Sevilla, Zamora, Salamanca, Cuenca, Burgos, Guadalajara, Madrid, Soria, Ávila, Alcalá, Toro, León y Valladolid.

Toledo asume el liderato de este movimiento para poner un límite a los excesos de Carlos V, y en 1520, en la ciudad de Ávila, se reunieron los representantes de 15 ciudades y

villas castellanas constituyendo una junta Santa, iniciándose la guerra de las comunidades el 31 de octubre de 1520.

En la batalla de Villalar, fue cuando se perdió la autonomía municipal que ha tenido España.

En efecto, el 21 de abril de 1521, el ejército de Carlos V, venció en la ciudad de Villamar, a los comuneros terminando la autonomía de los municipios en favor del absolutismo.

### **2.3. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MEXICO.**

El Municipio es una de las figuras de organización política más antiguas del mundo; suelen estudiarse antecedentes en el derecho romano y en el derecho español medieval, como precursores del actual municipio mexicano. Se le considera la forma elemental de estructurar políticamente la sociedad.

Algunos historiadores señalan que existe un antecedente más directo del municipio mexicano: el Calpulli entre los aztecas que, a pesar de su fundamental carácter agrario, también realizaba actividades de tipo administrativo. Al arribo de Hernán Cortes a nuestro territorio, el grupo expedicionario procede a fundar la Villa Rica de la Vera Cruz con base en el modelo español del Municipio, y que construyó el primer Ayuntamiento en México; como regulación jurídica en esta materia se expiden por el conquistador las ordenanzas de 1524 y 1525.

La fundación del primer municipio de Veracruz se debió, según Acosta Romero, *“para políticamente desvincularse del Gobernador de Cuba al inicio de la conquista del*

*territorio que ahora es México*<sup>6</sup>, y que el segundo municipio lo fundó en Tepeaca, lo que ahora constituye el estado de Puebla.

### **2.3.1. ÉPOCA COLONIAL.**

A lo largo de la colonia, el Municipio se establece, desarrolla y es regulado, siempre con base en el esquema español; desde luego, se le insertan ciertos matices locales, según fueren las necesidades del virreinato y de la ciudad o villa donde se asentaban sus autoridades. Estas eran designadas generalmente por el virrey y en algunos casos excepcionales por le propio rey de España.

Además, como se mencionó anteriormente, Hernán Cortes fundó el Primer Municipio en la Villa Rica de la Veracruz para políticamente desvincularse del Gobernador de Cuba al inicio de la conquista del territorio que ahora es México, el Segundo Municipio lo fundó en Tepeaca lo que ahora constituye el Estado de Puebla.

Pero antes, no puedo dejar de señalar que el primer Municipio de México fue Veracruz, siendo en consecuencia el Primer Ayuntamiento, desde 1519, regido por dos Alcaldes Ordinarios, Alonso Hernández de Portocarrero y Francisco de Montejo, que ejercen el gobierno y también la justicia; en unión de Alfonso de Ávila, Sandoval y los hermanos Alvarado como regidores y otros más como jurados.

Tras un sitio de 75 días, cayó La ciudad de México-Tenochtitlán en poder del conquistador el 13 de agosto de 1521. Posteriormente Hernán Cortes fundó el primer Ayuntamiento Metropolitano, en Coyoacán. Los primeros libros del Cabildo se perdieron, y los que aun se conservan comienzan con el acta el día 8 de marzo de 1524, fecha en que ya funcionaba el Ayuntamiento de la Nueva Ciudad de México.

---

<sup>6</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 12 a. edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 1995, p. 688.

Una vez instalado el Ayuntamiento en la nueva capital, las autoridades municipales se preocuparon por formar el plano o trazo de la ciudad y después procedió el Ayuntamiento a la distribución de los solares, facultad que al principio, había usado Hernán Cortes.

En la ciudad de México, los primeros Ayuntamientos se conformaron por un Alcalde Mayor, dos Alcaldes Comunes y Ocho Ediles. En 1526 los Ediles se elevaron a 12; después el Ayuntamiento se había de componer de 15 personas designadas a perpetuidad y que habían comprado sus puestos, mismos que elegían dos Alcaldes, cinco Ediles y un Síndico.

Cuando España dominaba a México, los Ayuntamientos representaron la única muestra del gobierno de los pueblos, aun cuando la participación de los gobernados era en verdad muy limitada, ya que sólo el Alcalde ordinario lo era por elección popular.

En 1808, las abdicaciones de Carlos IV y su hijo Fernando VII, de hecho y de derecho significaban la anulación del Gobierno Real Metropolitano.

En 1808, el Ayuntamiento de México pretendía:

El ser considerado subsidiariamente como representante de la soberanía de la colonia, y convocar a un congreso de ayuntamientos para fincar un estatuto provisional, en tanto se definía la autoridad en España. Estos dos principios innegablemente habían de ser el inicio de la lucha por la absoluta reparación política de España.

### **2.3.2. ÉPOCA INDEPENDIENTE.**

Desde la instalación del Primer Ayuntamiento en América, hasta la expedición de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 4 de octubre de 1824, los Municipios y consecuentemente los Ayuntamientos se rigieron por las siguientes leyes:



- Leyes de Partidas,
- Leyes de la Novísima Recopilación,
- Leyes de Indias,
- Constitución Política de la Monarquía Española de 1812,
- Decretos emanados de las Cortes Generales y
- Extraordinarias de Cádiz

El 24 de septiembre de 1810, en la Isla de León, se congregaron Las Cortes Constituyentes, y pusieron los cimientos a la Reforma radical de la vida municipal y de sus órganos, siendo la Constitución Política de la Monarquía decretada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 y promulgada en México el 30 de septiembre de ese mismo año; el instrumento jurídico en el que se fundamentó la Reforma Municipal aludida. Esta Constitución se refería en su Título Sexto a la integración, organización, y funcionamiento de los ayuntamientos, pero es de hacer notar que en ella se encuentran plasmados los principios administrativos de moda en Europa, como lo son: la división de poderes y la clasificación de las facultades y las atribuciones propias de los entes municipales, que se extendían a todo aquello que les era propio por la índole, carácter y naturaleza de esta institución.

A la Constitución de Cádiz le sucedieron una serie de disposiciones dictadas con el sano fin de coadyuvar al desarrollo y aplicación de los artículos constitucionales relativos al municipio.

En esa época, la legislación municipal era incompleta y carente, en cuanto a la organización interna y al ejercicio de las atribuciones del Ayuntamiento, pero se hallaban en la misma asentados los principios y bases máximas de una bondad manifiesta, sobre las cuales se hubiera podido construir más adelante un sistema jurídico completo y perfeccionado sobre el municipio; desafortunadamente la reacción política que dos años después se efectuó en el Estado español y una vez vuelto ya de su cautiverio el rey Fernando VII, no permitió llevarlas a su debido desarrollo.

Por su importancia en la vida municipal del recién declarado Estado de México se hace mención del capitulado referente a los Ayuntamientos que se contienen en el decreto 36 del 9 de febrero de 1825 y de la Constitución Política del Estado Libre de México, del 14 de febrero de 1827, al igual que otros ordenamientos similares en otros estados de la Federación.

La Constitución de 1814 de Apatzingán, y tampoco el Acta Constitutiva, ni la Constitución de 1824, hicieron referencia al régimen municipal.

Es la Constitución Centralista de 1835, en la Sexta Ley, denominada “División del Territorio de la República y Gobierno Interior de los pueblos” que habla de los municipios, en los artículos 7 fracciones VII y IV, 9, 14 fracciones I y VII, 16, 18 fracción III, 22, 23, 24 fracciones I a IV, 25, 26, y 30, que a continuación transcribo:

*“Artículo 7.-Toca a los Gobernadores:*

*...VIII.- Suspender a los ayuntamientos del departamento de acuerdo con la Junta Departamental.*

*IX.- Resolver las dudas que ocurran sobre elecciones de Ayuntamientos y admitir o no las renunciaciones de sus individuos.*

*Artículo 9.- En cada departamento habrá una Junta que se llamara Departamental, compuesta por siete individuos.*

*Artículo 14.- Toca a las Juntas Departamentales:*

*I.- Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, conforme al artículo 26 de la Tercera Ley Constitucional.*

*VII. Formar con el Gobernador las Ordenanzas Municipales de los Ayuntamientos, y en general sobre los concernientes al ramo de policía.*

*Artículo 16.- En cada Cabecera de Distrito habrá un Prefecto nombrado por el Gobernador y confirmado por el Gobierno General; durara cuatro años y podrá ser reelecto.*

*Artículo 18.- Toca a los Prefectos:*

*...III.- Velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Ayuntamientos, y en general, sobre los concernientes al ramo de policía.*

*Artículo 22.- Habrá Ayuntamientos en las Capitales de Departamento en los lugares en que los había en el año 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá Jueces de Paz, encargados también de la policía, en el número que designen las Juntas Departamentales, de acuerdo con los Gobernadores respectivos.*

*Artículo 23.- Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de Alcaldes, Regidores y Síndicos se fijará por las Juntas Departamentales respectivas, de acuerdo con el Gobernador, sin que puedan exceder: los primeros de seis; los segundos, de doce; y los últimos de dos.*

*Artículo 24.- Para ser individuo del Ayuntamiento se necesita:*

*I.- Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.*

*II.- Ser vecino del mismo pueblo.*

*III.- Mayor de veinticinco años.*

*IV.- Tener un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.*

*Artículo 25.- Estará a cargo de los Ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales u casas de beneficencia que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los Alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las Leyes y Reglamentos.*

*Artículo 26.- Estará a cargo de los Alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al Juez de Primera Instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los Tribunales o Jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los Subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.*

*Artículo 30.- Los cargos de Subprefectos, Alcaldes, Jueces de Paz, encargados de la policía, Regidores y Síndicos, son Consejiles, no se podían renunciar sin causa legal, aprobada por el Gobernador, o en su caso de reelección.”*

Un antecedente mas se encuentra en las Leyes Constitucionales de la República de 1836, que establecían la existencia de las Juntas Departamentales y señalaban que habría Ayuntamientos en sus capitales, en los lugares donde los había en el año 1808 y en los puertos cuya población llegara a cuatro mil almas o centros con mas de ocho mil. Los Ayuntamientos se elegían popularmente y tendrían a su cargo la recaudación e inversión de sus arbitrios.

Las bases orgánicas de la República de 13 de junio de 1843, en su artículo 4 determinan el régimen municipal, ya que estableció que el territorio de la República se dividía en Departamentos y estos en Distritos, Partidos y Municipalidades.

A su vez, el artículo 134 en sus fracciones X y XII establecía las facultades de las Asambleas Departamentales en la regulación del Régimen Municipal.

El 17 de marzo de 1855, Santa Ana, en un último intento centralista de poder, había dispuesto suprimir casi por completo a los Ayuntamientos, cuando los liberales del movimiento de Ayutla al triunfar, hicieron abortar esta infamia.

La Constitución del 5 de febrero de 1857, en sus artículos 31, 36 y 72, reconoce la existencia del Municipio, sin embargo no los reguló, y ésto quedo durante su vigencia como una facultad de las legislaciones locales. Transcribo a continuación dichos artículos:

*“Artículo 31.- Es obligación de los mexicanos*

*...II.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como de los Estados Unidos y Municipios en que resida, de la manera proporcionar y equitativa que dispongan las leyes.*

*Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:*

*I.- Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo que subsiste.*

*Artículo 72.- El Congreso tiene la facultad:*

*VI.- Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.”*

De acuerdo al estatuto provisional del Imperio Mexicano de fecha 10 de abril de 1865, el territorio del país, por cierto no todo bajo el imperio del usurpador Maximiliano, quedo dividido en Departamentos, cada Departamento en Distritos y cada Distrito en Municipalidades. Se establecía que cada población tendría una Administración Municipal propia, a cargo de los Alcaldes, mismos que presidían los Ayuntamientos. Los Ayuntamientos formarían el Consejo del Municipio, eligiéndose popularmente de manera directa y renovándose por mitad de cada año.

En el preámbulo del plan de Tuxpetec, en 1876, Porfirio Díaz reconoce que el poder municipal desapareció por completo al agrupar a los Ayuntamientos en Demarcaciones Administrativas que se llamaron Partido, Distrito, Jefatura o Cantón; y sus dirigentes, los Jefes Políticos fueran los agentes del Gobierno del Centro, esto equivalía a que los Ayuntamientos eran simples dependientes de los Gobernadores.

Dentro de los puntos del programa del Partido Liberal de 1906 se plantean como Reformas Constitucionales la suspensión de los Jefes Políticos y la reorganización y robustecimiento del Poder Municipal.

Venustiano Carranza, el 12 de diciembre de 1914, en Veracruz, expidió un Decreto de Adición al Plan de Guadalupe, en el que se señaló: “El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo que expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del País”.

De este Decreto se prepararon entre otros proyectos 5, relativos a la problemática municipal que son las siguientes:

- La Ley Orgánica del Artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando al Municipio Libre;

- Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios;
- Ley sobre Organización Municipal en el Distrito Federal, Territorio de Tepic y Baja California, y
- Ley sobre los Procedimientos para la Expropiación de Bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.

En el Constituyente de 1916-1917, en diciembre del año 1916, se presentó el proyecto del Artículo 115, que tenía como finalidad fortalecer y establecer al Municipio independiente y libre, y durante los debates, se planteó la forma de fortalecerlo a través de asegurar sus ingresos públicos; sin embargo, al final, no tuvo efecto esperado de fortalecer económicamente al Municipio, pues quedó sujeto a lo que determinaran las Legislaturas locales.

## CAPITULO 3

### 3. MUNICIPIO

En el diccionario enciclopédico podemos encontrar que Municipio es: *“Del latín municipium, es la circunscripción administrativa básica, regida por un Ayuntamiento, en que se divide oficialmente el territorio español y algunos países de Hispanoamérica...El conjunto de ciudadanos que viven en ella.”*<sup>7</sup>.

De acuerdo a la definición anterior, podemos decir que el Municipio es la base de todo gobierno, con autonomía propia, creada como división de los territorios y los ciudadanos que viven en ella.

La base Jurídica del Municipio lo encontramos en el artículo 115 de la Constitución Mexicana, que señala que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, estableciendo como principios fundamentales:

---

<sup>7</sup> *El pequeño Larousse ilustrado*, 2003, pag. 704.



- “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 administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las Contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades Municipales.”
- “III Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales”.

Además, la Constitución Política del Estado de Veracruz, sigue los lineamientos de la Federal, estableciendo en su artículo 110, que: “La base de la división territorial y de la organización política del Estado, es el Municipio Libre”.

En el artículo 111 del mismo ordenamiento estatal se menciona que: “Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado”

### **3.1. EL MUNICIPIO DE VERACRUZ**

En este siglo XXI, el Municipio es la base de la identidad nacional de un país; y la planeación y el desarrollo integral de sus localidades son el objetivo a alcanzar.

Menciona Cortiñas Peláez, que: *“El municipio es una institución político-jurídica de gran importancia formal en México, debido a que es el nivel de gobierno más cercano al gobernado, aquél con el cual se tiene contacto más directo y del que depende la prestación de los cometidos de servicio público más cotidianos, que en buena medida gravitan sobre el bienestar de la comunidad.”*<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Cortiñas Peláez, Leon, Introducción al Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1992, p. 119.

Los municipios en México han ido fortaleciéndose cada vez que se gana una batalla en la libertad por conquistar la verdadera autonomía de su gobierno, por obtener mayores recursos federales para cumplir con sus funciones, por lograr un gobierno más democrático en sus relaciones con los Gobiernos Federales y Estatales, por lograr una mayor participación ciudadana, y por satisfacer las exigencias de una sociedad que grita y exige una administración de cuentas claras.

Hoy, los municipios están estructurados en un territorio con patrimonio y personalidad jurídica propia, y tienen la libre administración de sus haciendas.

Sus programas de gobierno, son presentados con propuestas encaminadas a integrar un gobierno de calidad, de resultados, de ahorro, de servicio público, y de acciones dirigidas al combate en contra de la corrupción, la discrecionalidad y la impunidad.

La transparencia de la Gestión Pública, empieza por cada uno de los gobernantes, que democráticamente elegidos, se comprometen a servir, con capacidad y sabiduría para elegir a sus colaboradores y establecer los planes de desarrollo.

El primer Municipio de México fue Veracruz, siendo en consecuencia el primer Ayuntamiento, desde 1519, regido por dos Alcaldes Ordinarios, Alonso Hernández de Portocarrero y Francisco de Montejo, que ejercieron el gobierno y también la justicia; en unión de Alfonso de Ávila, Sandoval y los hermanos Alvarado como Regidores y otros más como Jurados; este primer municipio enclavado en el Golfo de México, pertenece al Estado de Veracruz, y cuenta con 3300 empleados municipales y recauda anualmente los mayores ingresos a nivel estatal.

Manuel del Río menciona que *“La Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado de Veracruz, fue expedida el 12 de junio de 1948,...Un estudio comparado entre dicha Ley, y las que se encuentran vigentes en las 30 restantes Entidades de la República, nos motiva la convicción de que todas adoptan criterios semejantes, ajustándose a las disposiciones de*

*nuestra Carta Magna*".<sup>9</sup> Por lo que la Ley Orgánica que rige a nuestro municipio, se encuentra apegada a derecho, de acuerdo a las disposiciones de nuestra Constitución Política Mexicana.

El control de la Gestión Administrativa, se relaciona con la democracia y para ser eficaz debe ser plural, debe haber una distribución de poder y una participación ciudadana; con ello, el control es siempre permanente.

La mejor manera de ejercer el control dentro de una Administración Municipal, es empezando por una adecuada distribución de las funciones públicas evitando la concentración de facultades y atribuciones, y en consecuencia el desorden en la Cuenta Pública, y para esto antes que nada, se debe tener un Proyecto de Ciudad, un Programa de Trabajo Viable y Confiable.

Cualquier mecanismo de control que se instaure en la Gestión Municipal, debe tener un procedimiento, y estar previamente establecido regulado en las normas contenidas en una ley, dando seguridad y legalidad al órgano administrativo que lleva a cabo un acto en ejercicio de sus facultades.

### **3.2. ORDENAMIENTOS FEDERALES APLICABLES AL MUNICIPIO.**

La estructura normativa en México, se integra por ordenamientos Federales, Estatales y Municipales.

Dentro de los ordenamientos Federales, se encuentra en una esfera superior la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la norma máxima y de donde emanan los demás ordenamientos tanto en materia Federal, como Estatal o Municipal.

---

<sup>9</sup> González, Manuel del Río, *Compendio de Derecho Administrativo*, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1981, p. 97.

Los ordenamientos Federales son expedidos bajo un procedimiento legislativo, que la propia Constitución Federal establece, y que se realiza en el Congreso Federal compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores, y tienen su esfera de aplicación jurisdiccional para todos los Estados y Municipios de la República Mexicana.

Los ordenamientos Estatales, nacen del procedimiento legislativo de cada Estado y tienen aplicación para las entidades que integran el mismo, algunos de ellos cuando así lo establecen son de aplicación jurisdiccional para los municipios, estando éstos obligados a dar cumplimiento a lo que las normas contenidas en ellos se establece.

La Legislación Municipal, que nace dentro de los Cabildos Municipales, son de aplicación única y exclusivamente dentro del territorio jurisdiccional del municipio que los expide.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento legal, que constituye la base de nuestro Estado Mexicano, es la norma máxima de donde derivan los demás ordenamientos, donde se plasman las garantías individuales de los ciudadanos y extranjeros que vivimos en este país, también establece nuestra forma de gobierno y la división territorial de los Estados que integran la Federación.

En la Constitución es donde se ha establecido que los municipios son administrados por un Ayuntamiento, tienen la libertad de administrar su hacienda; y tienen personalidad jurídica propia, es decir, son sujetos de derechos y obligaciones.

En este ordenamiento Federal se establece que el Ayuntamiento, es la autoridad y el órgano administrativo del Municipio. Está formado por un Presidente Municipal, por uno o varios Síndicos y uno o varios Regidores; el Ayuntamiento es designado por elección popular libre, directa y secreta, además que no hay autoridad intermedia entre el Estado y el Municipio; y en ella se establece la atribución de los municipios para expedir con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y

Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares, y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Los Tratados Internacionales, son al igual que la Constitución la norma máxima de un país, y hoy en esta época de globalización regulan los actos entre países, participando de ellos los Estados o Municipios.

La Ley de Coordinación Fiscal Federal, es un importante ordenamiento donde se regula la forma en que los Estados y Municipios pueden ser favorecidos a través de convenios que se celebran respecto de la participación de ingresos federales, recordemos que el Estado tiene la obligación de satisfacer el gasto público, lo cual realiza a través de la obligación de los mexicanos de contribuir para ese gasto público.

Siendo la Federación la que mayores ingresos obtiene, esta Ley de Coordinación Fiscal, permite que las Entidades Federativas participen de los ingresos que percibe la Federación, regulándolo a través de Convenios de Coordinación, a los cuales los Estados, de forma voluntaria pueden adherirse.

Con motivo de la asignación de los Recursos Federales a las Entidades Federativas y Municipios, nace la necesidad de regular los procedimientos de control para que los Entes Administrativos del Gobierno Federal, apliquen los recursos al destino por el cual les fue asignado y bajo los ordenamientos legales previamente establecidos. De ahí surge la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, esta ley, concede a un órgano de control, denominado Órgano Superior de Fiscalización, para que de acuerdo a las facultades y atribuciones que le son concedidos, supervise que los Recursos Públicos Federales sean recaudados, administrados, manejados o ejercidos de la forma que las disposiciones normativas exijan.

Los Estados y los Municipios perciben ingresos provenientes de los Recursos Federales, luego entonces, este ordenamiento también les es aplicable, y el Órgano de Control está facultado también para vigilar los recursos asignados a estas entidades.

Este Órgano de Fiscalización, tiene facultades de supervisión, puede practicar Auditorías Contables, y también puede realizar la supervisión y vigilancia de los programas y procedimientos que el Estado a través de sus Administraciones se ha obligado a cumplir; y en el caso de que fuese determinada u observada alguna irregularidad, lo hará saber al Ente Fiscalizable; teniendo facultad en los casos donde exista afectación a la Hacienda Federal, ya sea por el mal uso o aplicación de sus recursos, o incumplimiento de programas o normas que fincan directamente a la entidad y/o a los responsables directos, la indemnización y sanciones pecuniarias que correspondan, así como promoviendo ante el órgano competente la responsabilidad administrativa, civil, política y penal.

El ejercicio, control y evaluación del gasto público se realiza conforme al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, que se expide cada año, éste debe aplicarse ajustando la Ejecución del Gasto Público Federal al Plan Nacional de Desarrollo, es decir, a los objetivos, metas y programas que todo gobierno debe previamente tener definido. Este presupuesto debe estar acorde con los ingresos que se aprueben en la Ley de Ingresos.

Es, en este ordenamiento, donde se prevén precisamente los recursos que en su caso serán otorgados al orden de Gobierno Federal, así como el que en su caso será asignado para las Entidades Federativas y para los Municipios. Los Estados y los Municipios en México participan en forma importante, pero no suficiente de dos conceptos principales: Las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, comúnmente llamado ramo 28; y de las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, denominado ramo 33.

Estas participaciones que son entregadas a las Entidades Federativas y Municipios, se sujetan y limitan a ser aplicadas al destino que les sea indicado. Estas aportaciones no

son iguales para cada Estado o Municipio, ello dependerá de diversos aspectos definidos por el Gobierno Federal en relación a las necesidades de cada entidad.

Otros Ordenamientos Federales, establecen las obligaciones sobre la materia tributaria, a la cual también los Estados y los Municipios como sujetos de derechos y obligaciones debemos cumplir, por ejemplo serían: La Ley del Impuesto Sobre la Renta; la Ley del Impuesto al Valor Agregado; el Código Fiscal de la Federación; la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

En el ámbito específico del acto administrativo, México tiene ordenamientos muy variados y múltiples, de acuerdo a la materia que administran, y cada uno de ellos hasta hace algunos años, tenía establecido un procedimiento específico y diverso; por ello resulta relevante mencionar, a la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, cuya importancia viene a darse, al unificar en este documento, la definición de acto administrativo, los requisitos que debe cumplir el acto administrativo y resoluciones para que sean válidas, para saber cuando se considera que el acto se extingue; así como el procedimiento que debe aplicarse a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como el recurso o medio de impugnación aplicable.

Esta Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es de orden público; su ámbito de aplicación es para todos los actos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, así como para los Organismos Descentralizados y Paraestatales. No es aplicable en material fiscal, de responsabilidad y laboral.

La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, prevé quiénes son considerados Servidores Públicos, sus obligaciones como tales dentro de la Administración Pública Federal, los actos u omisiones en que pueden incurrir, el procedimiento y las sanciones administrativas que en su caso deban imponerse.

Al otorgarse recursos o bienes de la Federación, a los Estados y Municipios, éstos últimos adquieren la responsabilidad en el uso y aplicación de ellos. La administración de los recursos y la conducta de los Servidores Públicos Estatales o Municipales encargados de la administración, trae como consecuencia que este Ordenamiento Federal sea también aplicado para ellos, cuando se incumplan las disposiciones federales, dando lugar también a la imposición de una sanción administrativa, y en su caso de iniciar en contra de los responsables las acciones penales que correspondan.

En el ámbito Estatal, la aplicación de las disposiciones normativas derivadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite que cada Estado dicte su propia Constitución Política que rige únicamente para el territorio del Estado de que se trate.

Es relevante mencionar que en el aspecto Estatal, las Constituciones Políticas de cada uno de los Estados, ha tenido una evolución muy lenta.

### **3.3. CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ.**

La Primera Constitución del Estado de Veracruz, fue aprobada en la Ciudad de Xalapa el 3 de junio de 1825, encontrando en ella la declaración de que el Estado de Veracruz es libre, independiente y soberano en su administración y gobierno interior, se menciona también la integración de su territorio, su forma de gobierno que es representativo y popular; y en aquel entonces se establecía que tenía la misma Religión que la Federación, es decir, la católica.

Nuestra Constitución del Estado de Veracruz, ha sido reformada aproximadamente 364 veces, y el 3 de febrero del año 2000, se promulgó una Reforma Integral. Dentro de los cambios significativos está la creación de una Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado, cuya función, en general, podemos decir es la de preservar el orden del



derecho, conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa.

Se integran en esta Constitución derechos fundamentales como derechos al medio ambiente, libertad de cátedra, autonomía universitaria, protección al honor, a la intimidad personal y familiar, y al libre desarrollo de la personalidad, así como nuevas formas de participación ciudadana, el referendo y el plebiscito. Entre otras muchas cosas.

En la Constitución de cada Estado se contemplan en forma general, las garantías ciudadanas, estructura y forma de gobierno, de ellas nace el ordenamiento general que regula la estructura, organización y funcionamiento de los municipios, y de este último concepto surge lo que se denomina Ley Orgánica del Municipio.

#### **3.4. ORDENAMIENTOS ESTATALES APLICABLES AL MUNICIPIO.**

Las Legislaturas de cada Estado regulan a través de la Ley Orgánica Municipal la competencia y funciones que se conceden a los Ayuntamientos, las obligaciones de los ciudadanos, así como establece la facultad de adecuar su organización administrativa.

Como observamos, existe una supeditación de los Municipios a las Legislaturas de los Estados, aún y cuando como hemos visto, siempre hemos hablado de una independencia de administración y gobierno.

Muchas disposiciones estatales, regulan el orden municipal, empezando como ya señalamos la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica del Municipio, y otras más como la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios, la Ley de Fiscalización Superior para el Estado, la Ley de Planeación, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Administración de Bienes Muebles, la Ley de Obras Públicas, la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, el Código Financiero, la Ley de Ingresos de los Municipios, Código Hacendario Municipal, Ley de Deuda Pública Municipal, la Ley

Estatutal de Protección Ambiental, el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado.

Haré referencia solo a aquellas que por su competencia y facultades guardan una relación directa con la función administrativa que se desarrolla en un Ayuntamiento.

Puntualizando lo anterior, tenemos que cada Estado tiene un ordenamiento legal donde se va a definir como se encuentra la división territorial municipal dentro del Estado, cuándo y cómo puede crearse o disolverse un municipio, cómo va a ser gobernado, sus atribuciones, sus funciones, obligaciones, y responsabilidades, éste se denomina Ley Orgánica del Municipio Libre.

Otra disposición que considero importante a nivel Estatal mencionar es la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios. Esta ley ha sido de vital importancia para los municipios, pues recordemos que la Federación tiene como regla general, la competencia ilimitada sobre las contribuciones con el fin primordial de satisfacer el gasto público. De ahí, que los Estados tienen competencia para establecer sus contribuciones siempre y cuando no estén reservadas para la federación.

Desde 1925, surge la inquietud de mejorar las haciendas públicas locales, pues en esa época existían, sin contar con los gravámenes municipales, más de 100 impuestos diferentes, porque además del sistema tributario federal, cada estado establecía el suyo coincidiendo con frecuencia sobre los mismos objetivos.

Por lo cual, empiezan a celebrarse una serie de convenciones fiscales, viéndose la necesidad de efectuar una reforma constitucional para hacer más efectivo, equitativo y proporcional la recaudación de los ingresos y establecer un sistema nacional de distribución de los gastos públicos. Así como de determinar las bases de la colaboración entre los diversos niveles de gobierno, para permitir la reducción al mínimo de los gastos de recaudación y el control de los impuestos.

Esta Ley de Coordinación Fiscal, permite hoy a los municipios tener un mayor ingreso, logrando proporcionar mejores servicios públicos.

En el Estado de Veracruz, esta ley tiene como objetivo: Establecer y regular los fondos para la distribución de las Participaciones Federales a los Municipios; establecer las reglas para la distribución de otros ingresos Federales o Estatales que se les transfieran a los Municipios; normar la aplicación para los Municipios de las Aportaciones Federales que les correspondan; establecer las bases para la celebración de convenios de colaboración administrativa en materia fiscal entre Estado y Municipios, y regular los procedimientos que permitan cubrir oportunamente las obligaciones de deuda a cargo de los municipios, en que se hubieren otorgado participaciones federales en garantía.

Al igual que en el ámbito federal, la necesidad de mantener un control más estricto sobre la gestión administrativa, da lugar a la Ley de Fiscalización Superior del Estado. Este ordenamiento es de vital importancia y regula la función de Fiscalización Superior que ordena la propia Constitución Política del Estado, en él se establecen, las bases de la organización y funcionamiento del Órgano de Fiscalización Superior del Estado. Este Órgano de Fiscalización, es un organismo autónomo del Estado dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, tiene autonomía técnica, presupuestal y de gestión, apoya al Congreso del Estado en el desempeño de sus funciones, y su competencia se encuentra debidamente descrita.

Este es un Órgano de Control Externo, es el encargado de fiscalizar los ingresos y los egresos del Estado y de los Municipios, vigila el manejo, custodia y aplicación en general de todos los fondos y recursos públicos, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas específicos. Para ello, también se auxilia de los manuales de fiscalización y las circulares emitidas por dicho órgano.

Como hemos visto y referido, aproximadamente 30 ordenamientos entre Federales y Estatales regulan la gestión de los Ayuntamientos, y esto sin contar aquellos que los propios Ayuntamientos emiten para su mejor funcionamiento.

### **3.5. ORDENAMIENTOS MUNICIPALES.**

Cada Ayuntamiento en general, no solo el Ayuntamiento de Veracruz, tiene la facultad de proponer ante la Legislatura de los Estados, las leyes o decretos relativos a sus localidades y sobre los ramos que administra. En este caso los ramos que administran comprenden los siguientes:

Hacienda y Patrimonio Municipal;

Educación, Cultura, Actos Cívicos y Fomento Deportivo;

Policía y Prevención del Delito;

Tránsito y Vialidad;

Salud y Asistencia Pública;

Comunicaciones y Obras Públicas;

Asentamientos Humanos, Fraccionamientos, Licencias y Regulación de la Tenencia de la Tierra;

Participación Ciudadana y Vecinal;

Limpia Pública;

Fomento Agropecuario;

Comercio, Centrales de Abasto, Mercados y Rastro;

Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y Disposición de Aguas Residuales;

Ornato, Parques, Jardines y Alumbrado;

Ecología y Medio Ambiente;

Registro Civil, Panteones y Reclutamiento; y

Gobernación, Reglamentos y Circulares.

Pudiesen en algunos casos ser más, y esto obedecerá a lo que determinen las Legislaturas Locales de algunos Estados, o como en el caso de Veracruz, lo que determine el Ayuntamiento, notificando únicamente al Congreso del Estado, tomando siempre en consideración las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios y su capacidad administrativa y financiera.

Cada Municipio va instrumentando sus propios ordenamientos derivados precisamente de la necesidad de regular los rubros que tiene que administrar, así como también, su organización administrativa de acuerdo a las necesidades locales y a su capacidad económica.

El crear, aprobar y expedir una disposición reglamentaria municipal, técnicamente no constituye un proceso legislativo, debido a que no es realizado por el Poder Legislativo del Estado, son reglamentos autónomos que norman determinadas relaciones o actividades con el ámbito de los servicios que administran.

La generalidad de los Ayuntamientos en la República Mexicana, para la formación o creación de sus ordenamientos normativos, la realiza previo diagnóstico de la materia que se pretende regular, posteriormente se elabora un anteproyecto de reglamento, y una vez concluido se presenta en Sesión de Cabildo.

En los proyectos puede participar el Gobierno Estatal, o bien los colegios o especialistas en la rama que se pretende regular. Una vez en Cabildo, se procede a su análisis y discusión de los alcances y necesidades reales del Municipio. La generalidad de las veces, el proyecto queda registrado en el Libro de Actas del Cabildo. Posteriormente el Cabildo reunido conforme a la Ley, procede a la aprobación o rechazo del anteproyecto.

El anteproyecto aprobado, por mayoría o por votación absoluta, se convierte en Reglamento; éstos deben ser publicados y difundidos. La publicación trae como consecuencia la vigencia del Reglamento.

Entre los ordenamientos legales con que cuentan los Ayuntamientos, podemos mencionar a: Ley de Ingresos Municipales; el Presupuesto de Egresos; el Código Hacendario del Municipio; El Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno; El Reglamento Interior del Ayuntamiento; El Reglamento de Sesiones de Cabildo; El Reglamento de Jefes de Manzana y Cuartel; El Reglamento de Limpia Pública; El Reglamento del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; El Bando sobre el graffiti;

El Bando para Jefes de Manzana; El Bando sobre Anuncios y Objetos Fijos o Semifijos en la Vía Pública; El Reglamento de Mercados; El Reglamento de Vendedores Ambulantes; El Reglamento de Tránsito; El Reglamento de Entrega Recepción; El Reglamento de Contraloría.

Cualquiera de estos ordenamientos, como hemos comentado, regulan de una u otra manera los actos y conductas de la administración pública, estableciendo directrices o lineamientos, en una palabra norman de alguna manera los actos de las autoridades.

Aunado a lo anterior, tenemos que Bando, lo define el autor Acosta Romero como: *“El anuncio público de una cosa, de un edicto de una ley, de un mandato superior, de una sentencia, hecho por persona autorizada, o por voz de pregonero, o por fijación de carteles en los parajes más concurridos del pueblo, y también se llama así el mismo edicto, mandato o ley que se publica o anuncia solemnemente”*.<sup>10</sup>

Podemos mencionar que a nivel Federal, la suma de ordenamientos que regulan la Gestión Pública, son diversos y muy variados, que su aplicación dentro de la historia de la administración pública tiene ya algunos años de estar imponiéndose.

Algunos estados han podido establecer un verdadero control de la Gestión Pública, creando sus propios ordenamientos que regulan sus actos y los actos de los Servidores Públicos, siendo aplicables dichas normas también para los actos administrativos y de los Servidores Públicos Municipales.

La Gestión Pública Municipal, si bien es cierto hoy ha tenido mucho apoyo por parte de la Federación y de los Estados, no todos han podido crear su propio acervo jurídico. Esto ha traído como consecuencia que los Ayuntamientos apliquen disposiciones Estatales, y muy pocos Ayuntamientos regulan lo relativo al control o supervisión de la

---

<sup>10</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 12ª. Edición, Editorial Porrúa, 1995, p. 718.

Gestión Municipal con ordenamientos propios, es decir, aquellos que fueron emitidos en sus propios Cabildos. Lo anterior obedece muchas veces a que no se cuenta con áreas específicas, dedicadas especialmente a crear y actualizar el ordenamiento legal de sus Municipios, de ahí la importancia de la distribución de funciones en la organización administrativa de un Ayuntamiento.

### **3.6. CONTROL DE LA GESTION MUNICIPAL.**

Los Municipios en el Estado de Veracruz, y en la generalidad de la República, tienen cuando menos tres órganos importantes que internamente intervienen en el control de la Gestión Municipal, como son el Síndico, La Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal y la Contraloría Municipal.

El Síndico, es quien representa legalmente al Ayuntamiento, forma parte de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal y en consecuencia, tiene la obligación de:

- Representar en los litigios al Ayuntamiento;
- Defender los intereses jurídicos del Municipio;
- Vigilar las labores de la Tesorería;
- Formar parte de las funciones de Fiscalización;
- Firmar contratos, cuentas, ordenes de pagos;
- Vigilar que se presente la Cuenta Pública al Congreso ;
- Participar en la elaboración de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos;
- Vigilar que las multas por infracciones a las Leyes y Reglamentos Municipales sean debidamente recaudadas;
- Custodiar el levantamiento de inventarios de bienes muebles e inmuebles; entre otras atribuciones que le son asignadas.

La Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, es un cuerpo colegiado, integrado por el Síndico y un Regidor, quienes están a cargo de:

- Formular los Proyectos de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos;

- Fiscalizar las funciones de la Tesorería tanto en lo correspondiente a los ingresos como a los egresos, es decir, que se realicen conforme lo establece la ley;
- Vigilar que los bienes municipales se encuentren inventariados y actualizados,
- Que los contratos por adquisiciones y transmisiones de bienes y derechos se realicen dentro del marco legal;
- La de proponer Auditorias,
- Otras muchas atribuciones más.

Y por último la Contraloría Municipal, quien tiene entre otras obligaciones las siguientes:

- Evaluar y revisar los sistemas y procedimientos de las dependencias, así como el cumplimiento de los objetivos y metas fijados en los programas;
- Revisar las operaciones, transacciones, registros, informes y estados financieros;
- Comprobar se cumplan las normas, disposiciones legales y políticas aplicables;
- Examinar la asignación y utilización de los recursos financieros humanos y materiales;
- Participar en la determinación de indicadores para la realización de auditorias operacionales y de resultados de los programas;
- Analizar y opinar sobre la información de las áreas para efectos de evaluación;
- Vigilar el cumplimiento de las medidas correctivas;
- Substanciar los procedimientos administrativos e imponer las sanciones que correspondan a los empleados municipales;
- Recibir y tramitar bajo el procedimiento previsto, las quejas e inconformidades que se presenten;
- Otras que le son encomendadas



### **3.7. ESTRUCTURA ORGANICA DEL MUNICIPIO DE VERACRUZ.**

Como todos los ayuntamientos de México, el Estado de Veracruz tiene 212 municipios, administra libremente sus haciendas, los ordenamientos que regulan los ingresos y egresos municipales son la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos que cada año expide el Ayuntamiento, así como también es aplicable el Código Hacendario para los Municipios del Estado de Veracruz.

Los mejores controles de gestión empiezan con la distribución que de las funciones se haga, con la delegación de atribuciones y actividades que permitan una comunicación directa e inmediata entre el Presidente Municipal y los Ediles, entre el Presidente Municipal y sus colaboradores, y entre los Funcionarios y los Ciudadanos.

Por ello considero que la estructura orgánica que se defina en una Administración Municipal es de suma importancia para ejercer un mayor control, pues permite primero que se logre obtener de la capacidad de todas las áreas el resultado que concentra los datos, las inquietudes, y las necesidades de la ciudadanía, permitiendo procesar la información, para lograr que la gestión sea más sustentable. Hoy en esta era donde la informática es utilizada hasta por los niños, con mucha habilidad, nos obliga y permite controles efectivos y eficaces que nos darán los resultados de los indicadores que se puedan implementar.

Los Controles Internos y Externos, se encuentran regulados por los ordenamientos que ya mencionamos, donde se establecen las obligaciones de vigilar no sólo la Cuenta Pública, sino la Gestión Municipal en general.

De lo anterior, preciso en señalar que es de vital importancia, que cada Ayuntamiento tenga una estructura orgánica y funcional, que les permita la distribución de funciones y facultades, programar sus actividades para lograr sus objetivos, aplicar sus recursos a necesidades previamente programadas, viables y necesarias, logrando la adecuada segregación de funciones y de responsabilidades; por cuanto hace al Municipio

de Veracruz, tenemos que se crearon las Secretarías, las cuales tienen a su cargo diversas Direcciones.

Con esta forma de organización municipal, El Presidente Municipal, el Síndico y los Regidores, representantes de los ciudadanos, mantienen una línea de comunicación directa con los Secretarios, y ya no con todos y cada uno de los Directores, ejerciendo de esta manera su función de vigilancia y supervisión de la gestión municipal, es decir, se va creando una red que hace sustentable la Administración.

Cada Secretario tiene a su cargo diversas Direcciones a las cuales debe organizar, controlar y exigir resultados. Su responsabilidad es la responsabilidad de cada uno de sus Directores y de su personal, y de ellos debemos obtener para el control de la gestión, indicadores precisos, reales, que garanticen la efectividad y el enfoque que se debe ir creando para lograr los objetivos, las metas, y las estrategias aplicables que nos permitan definir las prioridades.

Esta distribución de funciones permite:

- Tener un acercamiento a los problemas ciudadanos;
- Tener la opinión ciudadana de los servicios públicos que se ofrecen;
- Proporcionar la respuesta efectiva a las demandas ciudadanas

También ha obligado:

- A capacitar a los Servidores Públicos y empleados,
- A crear hacia dentro y fuera del Ayuntamiento, una nueva cultura del Servidor Público Municipal, es decir de compromisos y resultados;
- A crear un municipio moderno, integrándolo a la globalización con la infraestructura y equipamientos necesarios.

Esto se ha logrado con participación ciudadana en las decisiones municipales. Logrando que la gente se comprometa, ya que comprometiéndose, se inmiscuye en las decisiones que se toman, y con esto se obtienen: acciones, ordenamientos legales, y en consecuencia la transparencia de los actos de Gobierno Municipal dando credibilidad y sostenibilidad a la administración e incluyendo al Municipio en una competitividad internacional.

Las obligaciones de los Ayuntamientos establecidas en las diversas leyes del ámbito Estatal y Municipal, exigen la implementación de medidas de control interno que garanticen el cumplimiento de las mismas; así como las necesidades de información oportuna y confiable para establecer lineamientos que permitan el mejor desarrollo de la administración y transparencia en la misma.

El Municipio de Veracruz ha logrado en esta Administración la sustentación de sus actos en base a normas actualizadas, a la perseverancia de promover la participación ciudadana, a la transformación progresiva de la estructura productiva a los cambios tecnológicos, es decir a la Sistematización de la Gestión Municipal; logrando con ello el control de las entradas y salidas del efectivo, de la actualización de los padrones de los bienes municipales y de los ciudadanos, para efectos del predial y de los padrones existentes sobre servicios o concesiones, y del seguimiento de los planteamientos de los ciudadanos a la autoridad municipal.

### **3.8. LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL MUNICIPIO.**

Por principio de cuentas, debemos tener presente que es un Servicio Público, y el autor Jorge Fernández, señala que: *“Se entiende por servicio público toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo, deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello*

*por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.*”<sup>11</sup> Entrando en ese momento la función del Servidor Público.

En relación a la Responsabilidad de las Autoridades Administrativas y sus Funcionarios a nivel Municipal, podemos señalar que como Funcionario Público, se puede incurrir, ya sea por acción o por omisión, en hechos que den origen a responsabilidades de carácter penal, civil o administrativo.

Como Funcionarios Públicos su obligación es llevar a cabo la Gestión Administrativa, de conformidad con los Ordenamientos Legales Federales, Estatales o Municipales.

Tanto el Órgano de Control Externo, es decir, el Órgano de Fiscalización Superior, la Legislatura, así como el Órgano de Control Interno de cada Ayuntamiento o en su caso la ciudadanía, pueden exigir o demandar la responsabilidad de los Servidores Públicos.

En un Estado de Derecho como es el nuestro, en respeto de las Garantías Individuales, para aplicar una sanción, se requiere primero que la conducta, la sanción y el procedimiento para aplicarla se encuentren previamente establecidos.

Al procedimiento en general de las leyes que prevén Administrativamente Responsabilidades a Servidores Públicos, se le ha denominado Procedimiento Disciplinario, y éste pasa por las siguientes fases: Recepción de la queja o denuncia; Admisión de la queja o denuncia; Ratificación; Investigación de la queja o denuncia; Citatorios a las partes involucradas; Requerimientos de informes; Notificaciones a las partes; Audiencia; y Resolución.

Las Leyes Federales que aplican la responsabilidad de Funcionarios Públicos, tienen previamente establecido un procedimiento. La Ley Orgánica del Municipio Libre, aplicable

---

<sup>11</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo*, Editorial Mc Graw Hill, 1997, p. 119.

a todos los Municipios del Estado de Veracruz, contiene un Título denominado de los Servidores Públicos Municipales, donde en primer término define a quien debe considerarse Servidor Público Municipal y se establecen sus derechos y obligaciones, y los procedimientos que referiré más adelante.

El Órgano de Control Interno Municipal en Veracruz, es el encargado de aplicar el Procedimiento Disciplinario establecido en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado, y en la Ley Orgánica del Municipio Libre.

Este ordenamiento prevé 31 fracciones de lo que los Servidores Públicos deberán hacer o no hacer, el cual podemos clasificar en obligaciones derivadas de sus facultades, de las que refieren sobre el desempeño de sus funciones, de las que refieren sobre sus obligaciones y sobre su conducta. Mencionaré algunas de las conductas previstas en la Ley Orgánica:

- La responsabilidad sobre los bienes municipales que administran.
- La obligación de aplicar los actos y procedimientos administrativos conforme a la Ley.
- El cumplir con la máxima diligencia la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el servicio que le sea encomendado.
- El abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de la función.
- Realizar su empleo, con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas a que esta obligado a atender.
- Abstenerse de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero u objetos.
- Desempeñar su empleo, sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales.
- Abstenerse de intervenir o participar a favor o en contra de cualquier Servidor Público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios.
- Presentar la Declaración de su Situación Patrimonial.

- Queda prohibido designar, para desempeñar puestos de confianza, a personas a quienes les ligue parentesco consanguíneo por afinidad, en línea recta o colateral hasta el cuarto grado, con Servidores Públicos Municipales.

El Juicio de Procedencia en contra de Presidentes Municipales, Síndicos o de Presidentes de Consejos Municipales, por la comisión de delitos, requiere se presente la denuncia ante el Ministerio Público, posteriormente el Congreso del Estado o la Diputación Permanente turnarán el expediente a la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales, la que, notifica al interesado para que manifieste lo que a su derecho convenga y la Comisión dictaminará, si la conducta imputada esta tipificada por el Código Penal, y en caso de que lo sea, dará lugar a proceder en contra del Municipio;

Este Ayuntamiento de Veracruz, lleva a cabo los procedimientos de quejas el cual se ejemplifica de la manera siguiente:

Las sanciones por Falta Administrativa que se pueden imponer son Apercibimiento Privado o Público; Amonestación Privada o Pública; Suspensión; Destitución del Puesto; Sanción Económica, cuando se haya causado un daño patrimonial u obtenido un lucro; o Inhabilitación Temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el Servicio Público.

Y se impondrán tomando en cuenta la gravedad de la responsabilidad; las circunstancias sociales y culturales del Servidor Público; el nivel jerárquico, los antecedentes y condiciones personales del infractor; los medios de ejecución; la antigüedad en el servicio; la reincidencia; el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos causado por el incumplimiento de obligaciones.

Algunas otras reglas en específico cuando se trate de los Ediles, y se llegase a imponer: Apercibimiento, Amonestación o Sanción Económica, la sanción la deberá imponer el Ayuntamiento en sesión de Cabildo; y si la sanción es la Suspensión, la

Destitución o la Inhabilitación, estas serán impuestas por el Congreso del Estado, previa denuncia que formule el Cabildo.

Como podemos concluir, los municipios en México tienen previsto sus procedimientos para sancionar a Servidores Públicos, lo importante es crear sistemas de control, dictar medidas en contra del combate a la corrupción, crear una cultura del Servidor Público y de participación ciudadana.

Los tratadistas consideran al Estado como una gran organización cuya complejidad rebasa, por mucho, a lo que se observa en las organizaciones emprendidas por los particulares, por muy grandes que éstas sean, empresas que crean sistemas para administrarse y poder crecer económicamente. En el Municipio de Veracruz existen cerca de 500 Servidores Públicos Municipales, y sigue creciendo el número, debido al creciente número de personas que habitan el Municipio y la necesidad de un mayor número de empleados que den los servicios del estado.

La actividad del Estado no parece tener mayores límites que los que el propio Estado se impone, por lo cual crea y extingue las estructuras administrativas que considera necesarias para el cumplimiento de sus fines, y a través de su historia, el Estado ha venido incrementando en grandes proporciones el empleo de personas que se ocupan de desempeñar las tareas que se impone y que le corresponde realizar, y lo que constituye ésta actividad es el trabajo humano.

La integración de personas abocadas a la Función Pública, desde la antigüedad, trajo consigo que se fuera formando un cuerpo de funcionarios y empleados de la administración estatal provistos de gran influencia social, como lo podemos observar en las grandes civilizaciones de Grecia y Roma en sus tiempos de mayor resplandor.

En el siglo XVIII, los Fisiócratas Franceses bautizaron a este cuerpo de hombres dedicados a la Función Pública, como *burocracia*, término que desde sus inicios asume una

connotación desfavorable, al ser utilizado por los liberales para identificar al formalismo, la altanería, el despilfarro de recursos, la falta de entusiasmo para desarrollar sus actividades, la corrupción y la adopción de trámites excesivos que, entre otros, caracterizaban el aparato administrativo de los gobiernos autoritarios durante los siglos XVIII y XIX, situación que no ha cambiado hasta nuestros días, una visión negativa de la sociedad hacia los procesos administrativos del gobierno.

El término *Burocracia*, deviene del francés *bureau*, que a su vez proviene del latín *buere*, el cual significa pieza de lana, el cual se refería al paño con el que se cubría la mesa para la atención de los asuntos públicos y posteriormente a la mesa misma; luego se extiende a la habitación donde ésta se encuentra, y se modifica de *bure* a *bureau*, hasta arribar a *buraliste*, con el que se identifica a todos los empleados, sin ninguna distinción.

### **3.8.1. DERECHO ADMINISTRATIVO COMO RAMA QUE REGULA LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES PUBLICOS.**

Hay que tener en cuenta que la *Función Pública*, no es más que la relación laboral entre el Estado y el Servidor; la constituyen las tareas burocráticas, las cuales implican una relación laboral. A pesar de que la Función Pública es de obligado análisis para los autores del derecho administrativo, en el material consultado no se encontró una sola definición de la misma.

Sigue sin definirse la relación laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores, con lo cual se provocan discusiones sobre su ubicación dentro de las distintas ramas del derecho y de la cual parten tres principales teorías al respecto, una como parte integrante del Derecho del Trabajo, otra como integrante del derecho administrativo y como una rama autónoma.

Dentro de la teoría que asimila la Relación Laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores con el Derecho del Trabajo, se sostiene el carácter laboral de la relación, ya



que se observan las características típicas de dirección, dependencia y salario, propias del Derecho del Trabajo. Según Rafael I. Martínez Morales esta teoría es la más aceptada, y es la vía que más ocupan las partes demandantes para dirimir un asunto o litigio. Desde el punto de vista laboral, se entiende que el trabajador es la persona física que presta a otra, sea física o moral, un trabajo subordinado a cambio de una contraprestación económica, sirviendo a los fines del estado, considerándose como trabajador, pero, se tiene que en México la relación se inicia en virtud de un nombramiento o por figurar en la lista de raya de trabajadores temporales (art. 3 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado). Así también tenemos que las disposiciones reguladoras de esta materia se encuentran contenidas en el fundamento principal del derecho del trabajo, citando el artículo 123 Constitucional, aplicándose supletoriamente las normas laborales que rigen a los trabajadores en general.

Ahora bien, dentro de la teoría que la asimila al Derecho Administrativo, tenemos que la Relación Laboral entre el Estado y los Servidores Públicos surge con motivo de un Acto Administrativo, estándose en el supuesto que exista un nombramiento, lo cual le daría la calidad jurídica y laboral al empleado considerado idóneo para el desempeño de su Función Pública, consistiendo entonces en una expresión unilateral de la potestad soberana.

### **3.9. LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VERACRUZ.**

Para Fernando Serrano, la importancia de la Contraloría Municipal, se ve reflejado en su opinión: *“Es importante para el funcionamiento del aparato administrativo que éste cuente con un sistema adecuado de control interno, que le indique el momento en que se produzca una desviación de la actividad gubernamental y de la afectividad de los servicios que presta.”*<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Serrano Migallón, Fernando, *El particular frente a la administración. Necesidad de una Ley Federal de Procedimientos Administrativos*, 2da. Edición, Editorial Porrúa, México, 1993, p. 47.

En el Capítulo anterior hablamos de un Órgano de Control interno con que cuentan los Ayuntamientos, que en el caso concreto de Veracruz lleva por nombre Contraloría Municipal de Veracruz, el cual será competente para la determinación de responsabilidades a los Servidores Públicos y, en su caso, para el fincamiento de sanciones administrativas que correspondan; así también para promover ante otras autoridades el fincamiento de responsabilidades, incluyendo las denuncias y querellas penales, en términos de las normas aplicables. Para entender el procedimiento administrativo que se aplica, es necesario explicar como se encuentra integrada la Contraloría Municipal de Veracruz.

A la cabeza se encuentra el Contralor Municipal, que en la mayoría de los casos es un Contador Público o Administrador de Empresas, el cual debe ser una persona honesta, responsable y de contar con una gran capacidad para poder resolver los problemas, ser una persona enérgica y de contar con personas de su confianza dentro de su departamento, por tratarse de cuestiones muy delicadas de investigación, y de sancionar o tomar decisiones sin temor a represalias o de molestia de amistades y conocidos.

Dentro de esta Contraloría Municipal existen tres departamentos esenciales y de los cuales existe un encargado por cada área, los cuales son: la Subcontraloría Técnica, la Subcontraloría Administrativa y la Subcontraloría Jurídica.

### **3.9.1. SUBCONTRALORÍA TÉCNICA.**

Empezaremos por la Subcontraloría Técnica, la cual se encuentra integrada por ingenieros en la rama de la construcción, y los cuales tienen por tarea el darle seguimiento a las obras desde que son licitadas, hasta el finiquito de las mismas. Este personal se encarga, como lo acabo de mencionar, de asistir a licitaciones que realiza el Ayuntamiento para las empresas constructoras, y de hacer sus observaciones o en su caso, anularlas. Otra de las funciones principales de éstos, es supervisar por parte de la Contraloría las obras que se están realizando para el Ayuntamiento, ya que si bien es cierto que la Dirección de Obras del Ayuntamiento tiene sus propios supervisores, como una medida de prevención por parte

de la Contraloría, es el darle seguimiento de manera personal y continua a estos, además de checar que se cumpla con la calidad especificada en las licitaciones. Otra de sus tareas es el llevar un control de las obras realizadas y verificar que efectivamente se hayan terminado, entre otras muchas actividades que realizan.

### **3.9.2. SUBCONTRALORÍA ADMINISTRATIVA.**

Este departamento es parte fundamental, en éste se verifican y aprueban documentos para su cobro, los cuales son los reembolsos, regresando los que no cumplan con los requisitos especificados; también en éste, junto con la Subcontraloría Jurídica, levantan las Actas Administrativas referentes a la Entrega Recepción de las oficinas en las cuales su Secretario o Director dejan el cargo; el verificar que la nomina de los empleados este correcta; el llevar el control de la telefonía que se ocupa por los Servidores Públicos; el de pasar lista a los Servidores Públicos a la hora de entrada para hacer los descuentos correspondientes en la Dirección de Recursos Humanos; una de las funciones atribuidas en el cuatrienio 2000-2004, fue la entrega de vales de gasolina para los vehículos del Ayuntamiento, función que dejó de realizar en el trienio 2004-2007, siendo la Dirección de Adquisiciones y Resguardo Municipal la encargada de entregar los vales de gasolina; entre otras.

### **3.9.3. SUBCONTRALORÍA JURÍDICA.**

De aquí parte la aplicación del Procedimiento Administrativo para el Fincamiento de Responsabilidades a los Servidores Públicos Municipales, éste departamento se crea por la necesidad de tener un Departamento Jurídico que se encargue de darle seguimiento a las quejas de los particulares o de los mismos empleados municipales, y que la investigación de éste sea propio de la Contraloría, sin necesidad de que intervenga el Jurídico del Ayuntamiento, ya que en el caso de que se tenga que promover ante otras autoridades el Fincamiento de Responsabilidades o presentar las denuncias o querellas penales, es cuando se remite al Departamento Jurídico, con la respectiva Determinación o Resolución que

avale tal decisión y que se acompañe con las pruebas que se integraron por la investigación que inicio la Subcontraloría Jurídica; Realizar operativos y diligencias para tener conocimiento si los Servidores Públicos cumplen con su encargo debidamente, levantar Actas Administrativas para constar hechos o para llevar a cabo las diligencias, además de cumplir con lo ordenado por la superioridad.

Pero lo que nos interesa para la integración del tema, es solamente el Procedimiento Administrativo, y es el que veremos a continuación de una manera detallada, haciendo el comentario que este Procedimiento es el que se realiza en el Municipio de Veracruz, por que no en todos los municipios se aplica este organigrama, estructura o aplicación de los procedimientos, ya sea por la falta de recursos o por el tamaño de éstos, o lo que es peor aun, que el Municipio cuente con un Órgano de Control Interno muy limitado, ya sea por la falta de recursos, personal o libertad de actuación por parte del alcalde en funciones.

## CAPITULO 4

### **4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

A continuación desarrollaré el Procedimiento Administrativo Ordinario, es decir, los lineamientos que se aplican en todos y cada uno de los Procedimientos que realizan los Servidores Públicos Municipales, y en un apartado especial, se analizará el Procedimiento Disciplinario, el cual es creado específicamente para Fincar Responsabilidad a los Empleados Municipales, y claro, en caso de existir lagunas en el mismo, se le aplican los lineamientos enmarcados en el Procedimiento Administrativo Ordinario.

Para lo anterior, fundamentaré lo mencionado con los artículos del Código de Procedimiento Administrativo para el Estado de Veracruz, que para efectos de no ser repetitivo con el nombre del Código mencionado, no lo escribiré completo, pero se entenderá que se habla del mismo.

Comenzare explicando que existe una diferencia entre Proceso y Procedimiento, como lo menciona Manuel del Río, *“Proceso en general, significa un conjunto de actos, acontecimientos o realizaciones que se suceden a través del tiempo y que tienen entre sí determinadas relaciones que les dan unidad”*.<sup>13</sup> Para Alfredo Rocco el proceso lo define como *“conjunto de las actividades del estado y de los particulares con las que se realizan los derechos de éstos y de las Entidades Públicas que han quedado insatisfechos por la falta de actuación de la norma de que se derivan”*.<sup>14</sup>

Por su parte, Gabino Fraga define al Procedimiento Administrativo como: *“El conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el Acto Administrativo, de la misma manera que las vías de prevención del Acto Legislativo y de la Sentencia Judicial, forman, respectivamente, el Procedimiento Legislativo y el Procedimiento Judicial”*.<sup>15</sup>

Por lo que la diferencia entre una y otra que menciona Manuel del Río, es que *“en el proceso hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto, en tanto que en el Procedimiento no existe conflicto, y lo que se busca es la realización de determinados Actos Administrativos”*.<sup>16</sup>

La Función Administrativa se manifiesta con la emisión de actos concretos que afectan la esfera jurídica de los particulares, la formación de estos actos se realiza a través de procedimientos. La actuación de la autoridad administrativa, que afecta la esfera jurídica del gobernado, debe sujetarse al procedimiento establecido en la ley, manifestando su fundamento legal y las razones de su actuación, es decir, la motivación.

El Procedimiento Administrativo constituye la forma de expresión de la Función Administrativa, a través de éste se prepara, forma, produce o ejecuta el acto que contiene la

---

<sup>13</sup> González, Manuel del Río, *Compendio de Derecho Administrativo*, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1981, p. 97.

<sup>14</sup> Rocco, Alfredo, *La sentencia Civil*, México, 1943.

<sup>15</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, México, 1977, p. 261.

<sup>16</sup> González, Manuel del Río, *Compendio de Derecho Administrativo*, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1981, p. 98.

voluntad administrativa. Por lo que el Procedimiento Administrativo constituye un instrumento formal, necesario para la producción de los Actos de la Administración, dándole la validez, ya que de no seguirse el procedimiento previsto por el ordenamiento legal, al acto que se produzca estará afectado de ilegalidad.

Para la Administración, el Procedimiento Administrativo viene a constituir una garantía de eficacia, en tanto que más que nadie ella tiene la pretensión de dictar sus actos conforme a derecho, a fin de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el ejercicio de la Función Administrativa.

De lo anterior podemos considerar que el Procedimiento Administrativo es de carácter bilateral, ya que viene a constituir un instrumento regulador de la relación jurídico-administrativa, en tanto que vincula a las partes que en él intervienen (autoridad-gobernado), a través del cual se establecen derechos, obligaciones y cargas, en las distintas fases cronológicas en las que se desenvuelve hasta concluir con la decisión final.

Los interesados, titulares de derechos subjetivos públicos, partes en el procedimiento administrativo, tienen, entre otros, los siguientes derechos procesales: Iniciar, a su petición, el trámite administrativo; Derecho a la defensa mediante el debido procedimiento, el ser oído, ofrecer y producir pruebas, y a la Resolución fundada; Recurrir, reclamar o denunciar; Recusar a los funcionarios; Vista de las actuaciones; Solicitar prórroga de plazos; Alegar sobre mérito de las pruebas.

Por su parte, la autoridad administrativa tiene los siguientes derechos procesales: Iniciar de oficio el trámite administrativo; Sancionar a los interesados por faltas procesales, por ejemplo, obstrucción del curso del procedimiento, actuaciones contra la dignidad y respeto a la Administración, o por falta de lealtad o probidad en la tramitación de los asuntos; Delegar y avocar competencia; Appreciar razonadamente la prueba, con criterio de libre convicción; Resolver las actuaciones sobre el fondo de la cuestión; Suspender la ejecución de la decisión.

Los interesados deben cumplir con ciertas obligaciones, requisitos de ley, como el deber jurídico de constituir domicilio legal; redactar el escrito en las formas y condiciones de ley, es decir, idioma nacional legible, suscrito, identificación del expediente; respetar los plazos; observar las formalidades legales de los escritos y recursos. Por otra parte, la autoridad administrativa debe adoptar las medidas necesarias para la celeridad económica y eficacia del trámite, excusarse en las cosas de ley; irrenunciabilidad de la competencia; impulsar de oficio del procedimiento; realizar las notificaciones de toda decisión definitiva que afecte derechos subjetivos, disponga emplazamientos, citaciones, vistas; respetar los plazos; realizar las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos.

El Procedimiento Administrativo viene a ser el vínculo que liga a dos sujetos de derecho: administrado-administración, y que da origen a una relación jurídica distinta de la material, entre el órgano que emitirá el acto final y el particular que tiene la condición de parte en ese procedimiento.

En el Estado de Veracruz, el ordenamiento que regula el Procedimiento Administrativo aplicable a los municipios que no cuentan con lineamientos propios, es el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, utilizado supletoriamente, para lo cual tiene por objeto regular los Actos y Procedimientos de la Administración Pública, de la cual partiremos para su análisis.

No es aplicable este Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para los actos administrativos y procedimientos en materia laboral, electoral, de derechos humanos, de procuración de justicia, así como los de nombramiento y remoción de los Servidores Públicos Estatales y Municipales. Esto debido a que las materias señaladas anteriormente se rigen por sus propios lineamientos, además de que los procedimientos realizados en cada una de estas tienen distintos efectos, los cuales no contempla el Código en mención, como por ejemplo, en materia laboral lo que se busca es la reinstalación o el pago de salarios caídos, efectos que no se pueden dar mediante el Procedimiento Administrativo; al igual que las demás materias.



Como en todos los procedimientos aplicables a cada materia jurídica, al igual que el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, en su artículo 125, menciona que no se pueden exigir formalidades y requisitos que no estén contemplados en el Código de Procedimientos Administrativos ni en las normas aplicables, por lo que se debe actuar única y exclusivamente con lo solicitado, no teniéndose obligación de exhibir ningún otro documento que no lo contemple el Código, debiendo ser el procedimiento sencillo y rápido. Tratándose del Procedimiento Administrativo para Fincar Responsabilidad Administrativa a los Servidores Públicos, lo que interesa es que la queja cumpla con los requisitos indispensables para que la sanción sea conforme a derecho y no se le viole ninguna garantía al señalado como responsable, pero a la vez, deben de evitarse formulismos que hagan un procedimiento lento y pesado, que hagan cansada la actuación del interesado.

En el artículo 5 del Código de Procedimientos que nos encontramos analizando, menciona que los particulares interesados tienen derechos que pueden hacer valer durante el Procedimiento Administrativo, los cuales son:

I. Conocer en cualquier momento del Procedimiento, el estado que guardan los expedientes en los que acredite la condición de interesado, y obtener copias certificadas de documentos contenidos en ellos, situación que procede en todo momento, siempre y cuando el interesado acredite su personalidad como parte en el Procedimiento Administrativo ante la Administración Pública, para poder conocer el estado del expediente, y obtener copias certificadas de la diligencias y documentos que consten dentro del procedimiento, previo pago ante la Tesorería del Ayuntamiento, de acuerdo a la tarifa establecida en el Código Hacendario Municipal.

II. Identificar a la autoridad y al personal al servicio de la Administración Pública, bajo cuya responsabilidad se tramiten los expedientes, siendo necesario el conocer la competencia de las autoridades y evitar que tarde tiempo en que se de inicio a la queja.

III. El obtener la constancia de los documentos que presenten, con lo cual al presentar alguna de las partes un documento, este debe ser por duplicado, uno se le sella de recibido, y es el documento con el que se queja el que promueve, y con ese documento constara que presentó dicho documento en la Contraloría, mientras que el otro que se recibió, también es sellado para efectos de saber posteriormente la fecha en que lo presentó, anotándose en un libro en el cual puede ser de quejas o el de promociones.

IV. Para todas las actuaciones, incluyendo la presentación de documentos, se debe utilizar la lengua nacional o la del pueblo indígena al que pertenezcan, de conformidad con las normas, de esta manera se obliga la Contraloría a recibir los documentos y no negarles la oportunidad o derechos a otras personas que no hablan el mismo idioma, para que también puedan interponer su queja.

V. También tienen derecho a aportar las pruebas que estimen pertinentes y formular alegatos, siempre y cuando se cumplan con los requisitos y los términos para presentarlos.

VI. Se deben abstener de presentar documentos no exigidos por las normas aplicables, o que ya se encuentren en poder de la autoridad actuante, ya que sólo entorpecerían la actuación de la Contraloría y harían el procedimiento más largo, teniendo al final los mismos resultados de la investigación y determinación.

VII. Tienen el derecho de obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las normas impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, y por otra parte la Contraloría tiene la obligación de dar esa información y orientación, tratándose de dar una información completa y de contestar todas las preguntas que se tengan al respecto.

VIII. Otro más de los derechos que tienen las partes, es el de abstenerse de comparecer ante la autoridad cuando el citatorio no este debidamente fundado, situación que queda incompleta, porque al final de cuentas, la autoridad no tiene forma de darse cuenta de ese error y el que no asista a comparecer, no comprueba ante la autoridad el motivo por el cual

no compareció, por lo que en todo caso el quejoso queda obligado a dar una contestación al citatorio dirigida a la autoridad, por medio del cual se de a conocer esos motivos por los cuales no asistió.

Pero tan bien existen obligaciones de la Administración Pública, como lo menciona el artículo 6, fracción I, del Código materia de estudio, las cuales consisten en hacer constar en los citatorios por los que se ordene la comparecencia de los particulares el lugar, fecha, hora y objeto de la misma, así como los efectos de no atenderla; por lo que es importante para la persona que recibe el citatorio señalarle el lugar donde se encuentra la oficina; la fecha y la hora de la audiencia para efectos de atención, ya que se le da un lugar específico en la agenda y de esta manera el Órgano de Control Interno tiene programadas las mismas, dándosele un espacio y no permitiendo que pierda el tiempo la persona que comparece; así también tenemos el señalar el objeto, ya que la persona que comparece ya debe de saber el motivo del citatorio y comparecencia, y de este modo no se le deja en estado de indefensión; y por último, los efectos de no atenderla, que jurídicamente es válido, ya que se tiene que hacer constar el Apercibimiento que puede variar, dependiendo del motivo del citatorio, ya que si es por no cumplir con los requisitos del artículo 139 del Código de Procedimientos Administrativos, los cuales son los del escrito inicial, la Contraloría resolverá que se tiene por no presentada la solicitud; pero si es para el señalado como responsable y no asiste, se le tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo, de acuerdo al artículo 251 del propio Código.

Éste mismo artículo 6 del Código, en su fracción II, señala como otra obligación de la Administración Pública el requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de verificaciones y visitas domiciliarias, pero para el tema que estamos tratando sobre el Procedimiento en contra de Servidores Públicos no es aplicable, este inciso se aplica sólo para efectos fiscales, tenemos que tener presente que este Código no sólo habla de este Procedimiento para Fincarle Responsabilidad a los Servidores Públicos, también menciona, y de manera amplia, sobre los Procedimientos Fiscales.

En la fracción III del mismo artículo 6 del Código de Procedimientos, menciona que el personal actuante de la Contraloría Municipal, debe guardar absoluta reserva de lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los particulares o por terceros con ellos relacionados. En relación al punto de reservar los datos de los particulares, es por las represalias que puede haber a raíz de una queja en contra de un Servidor Público, y la Contraloría no tiene la facultad de sancionar a particulares o delitos del ámbito penal, toda vez que el Órgano de Control Interno no es una autoridad judicial. Por lo que la función de la Contraloría es limitada hasta ese punto, pero como medida para evitarlo, cuando se le cita al señalado como responsable, sólo se le lee lo que manifiesta el quejoso, y el nombre de éste, no se le dan más datos generales que puedan comprometer al quejoso posteriormente; así también los datos que se proporcionan se pueden omitir, dependiendo de lo que contenga y de la importancia de quien solicita información o copias del expediente, ya que hay que tener en cuenta que uno de los derechos de las partes, es el de pedir información y solicitar copias de todo lo que obre en el expediente.

En relación a lo anterior, vemos que el autor Jorge Olivera nos habla del deber de fidelidad, el cual nos explica de la siguiente manera: *“El deber de fidelidad llamado también secreto profesional de los funcionarios y empleados públicos, implica guardar reserva en los asuntos de que tenga conocimiento con motivo de sus labores administrativas.”*<sup>17</sup>

La reserva de información no será aplicable a los casos en que deban ser suministrados a los Servidores Públicos encargados de la administración o defensa de los intereses públicos, ni cuando sean solicitados por autoridades competentes, se deben dar todas las facilidades a la competencia judicial.

Además manifiesta el mismo artículo 6, en la fracción IV, que se deben hacer del conocimiento de los particulares, cuando así lo soliciten y acrediten la condición de interesados, el estado de la tramitación de los expedientes con ciertas excepciones.

---

<sup>17</sup> Olivera Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 4ª edición, Editorial Porrúa, 1976, p. 360.

La autoridad administrativa tiene la obligación de hacer constar en forma escrita, la recepción de los documentos que le presenten, y de manera práctica; fundamentado en la fracción V del artículo 6 del Código de Procedimientos Administrativos, esto se hace señalando los documentos que se reciben en original y copia, y una vez que se sellan las dos hojas, la copia se le da al promovente y la original se le queda a la autoridad, la copia del promovente con letra se le escribe el contenido de anexos, la hora y firma de quien escribe, cuando el sello no contenga la fecha, se escribirá también a mano, lo mismo se hace a la original, para poder saber lo que se le escribió a la copia del promovente y tener los datos escritos en la hoja que se anexa al expediente, además de que se anotan en un libro de control, en el cual se le da un número cronológico, la fecha y el motivo.

En el mismo artículo 6, fracción VI, se tiene además como obligación, el de recibir las pruebas y alegatos que se presenten, siempre y cuando éstos sean entregados antes del término que se tiene para presentarlos, se debe tomar en cuenta que las pruebas se ofrecen con el escrito de queja y se desahogan posteriormente; ya como modo de operar, la Contraloría lo que hace es que permite el ofrecimiento y desahogo de pruebas posteriormente a la fecha que señale en su comparecencia la persona que se obligaba entregarlas, siempre y cuando sea antes de la Resolución definitiva; se toma esta medida para darle mayor espacio en tiempo a la persona que interpone la queja, ya que cuando se acercan a esta Contraloría a interponer la queja, generalmente es por que ese mismo día se les cometió el perjuicio o días antes, no teniendo la oportunidad de prepararlas para poder ofrecerlas ante esta autoridad con el escrito inicial de queja, además que cuando se acercan a la Contraloría, llegan sin un escrito inicial, y se les levanta un Acta Administrativa donde comparecen personalmente, dándoseles esa oportunidad de ofrecer pruebas, pero que por lo rápido del evento, al quejoso se le da ese tiempo para ofrecerlas; es más, el mismo Código lo permite para efectos de simplicidad y celeridad de los asuntos.

Lo que persigue la Contraloría, es que se lleven a cabo los procedimientos conforme a la ley, y que el promovente sea atendido y reciba la información necesaria, para que no quede impune los actos cometidos en su contra, dándosele la información y orientación a

los particulares sobre el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, tal y como lo menciona el artículo 6 fracción VII del Código de Procedimientos.

Este Órgano de Control Interno es creado, y tiene como función primordial, el asegurar el cumplimiento de los fines de la Administración Pública o del Órgano, así como garantizar los derechos o intereses legítimos de los particulares.

#### **4.1. PROCEDIMIENTO ORDINARIO.**

En el artículo 121 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, se menciona que los actos que emita la Administración Pública o el Órgano dentro del Procedimiento Administrativo, y que produzcan efectos en los particulares, será únicamente aplicable el Código de Procedimientos Administrativos

Para lo cual explicaré lo anterior brevemente, para que se lleve a cabo un Procedimiento Administrativo, anteriormente debió haber existido un Acto Administrativo el cual se quiera sancionar o modificar, podemos mencionar como ejemplo una boleta de infracción levantada por un Agente de Tránsito Municipal, por que el Oficial al llenar la boleta de infracción se le olvida poner datos del lugar, fecha, hora u otros datos importantes, por lo que puede ser sancionado el Oficial de Tránsito Municipal por errores administrativos, o en su caso, dejarlo sin efectos. Para estos actos que emita la Administración Pública o éste Órgano dentro del Procedimiento Administrativo, y que producen efectos en la esfera jurídica de los particulares, se aplicaran las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz.

En este Procedimiento Administrativo, los informes, manifestaciones, o declaraciones rendidos por los interesados ante esta Contraloría se presumen ciertos, por lo que la autoridad en su afán de economía procesal o cuando crea que los documentos presentados son ciertos, no es necesario que sean certificados o que se tengan que acompañar de algún otro documento para su validación, como lo menciona el artículo 123 del Código de

Procedimientos; Pero, sin embargo, si la autoridad lo considera así, estos documentos, manifestaciones o declaraciones podrán ser objeto de control y verificación por parte de esta Contraloría, así como también si se presentara una prueba que fuera contrario a los informes o declaraciones rendidas.

Ahora bien, en dado caso que se comprobara o resultara que los informes, manifestaciones o declaraciones rendidos por las partes fueran falsos, esta Contraloría deberá aplicar las sanciones administrativas correspondientes, y en su caso, darle conocimiento al Agente del Ministerio que corresponda, por lo que de esta manera, la Contraloría Municipal no tendría ninguna responsabilidad que resultara posteriormente.

El Código de Procedimientos Administrativos menciona en su artículo 124, que en el Procedimiento Administrativo existen tres sujetos, el peticionario, el afectado o tercero perjudicado, los cuales describiré cada uno de ellos:

El peticionario es el quejoso o quien interpone la queja, la persona que dirige a la autoridad la solicitud, quien inicia el procedimiento.

El Afectado, es a quien señalan de responsable de un Acto Administrativo, el Código de Procedimientos Administrativos lo contempla como la persona a quien se afecta en sus derechos e intereses legítimos.

El Tercero Perjudicado es la persona que tiene una pretensión contraria con el peticionario, que puede ser el propio afectado.

La competencia del Órgano Control Interno, para Determinar Responsabilidades a los Servidores Públicos, y para el Fincamiento de las Indemnizaciones y Sanciones Administrativas, así como la facultad para promover ante la autoridad competente el fincamiento de otras responsabilidades y la presentación de las denuncias y querellas penales, se encuentra estipulado en el artículo 251 del Código de Procedimientos

Administrativos. Por lo consiguiente, en caso de que aparecieran irregularidades donde se den hechos que dañen y perjudiquen al patrimonio de las entidades paraestatales o municipales, se iniciara las investigaciones para la determinación de las responsabilidades y sanciones correspondientes, cuidando minuciosamente la normatividad establecida y hacer posible la aplicación de la sanción.

#### **4.1.1. INICIO DE LA QUEJA.**

Luis H. Delgadillo, menciona que “*existen cuatro fases dentro del procedimiento administrativo, las cuales son: Iniciación, Instrucción, Decisión y Eficacia*”.<sup>18</sup>

Se entiende que la fase de Iniciación del Procedimiento Administrativo, también llamada de Apertura o Preparatoria, se puede presentar de dos formas: de Oficio o a Petición de Parte Interesada.

Por otra parte, el Procedimiento se inicia a Instancia de Parte interesada cuando es promovido por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo, ya que sólo estos sujetos son considerados como parte interesada en el Procedimiento Administrativo.

A fin de que a petición del promovente pueda dar origen a la incoación del procedimiento, es menester que se cumpla con los requisitos objetivos y subjetivos que toda promoción debe contener.

Los requisitos necesarios para iniciar el Procedimiento Administrativo a Petición de Parte los tenemos contemplados en el artículo 139 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, los cuales son: la autoridad a la que se dirige; el nombre, denominación o razón social del interesado y, en su

---

<sup>18</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, 3ra. Edición, México, Editorial Limusa Noriega Editores, 1991, pp. 162 y 163.



caso, del representante legal, agregándose los documentos que acrediten la personería, así como la designación de la persona o personas autorizadas para oír y recibir notificaciones y documentos; el domicilio para recibir notificaciones; la petición que se formula; la descripción clara y sucinta de los hechos y razones en los que se apoye la petición; las pruebas que, en su caso se ofrezcan y el lugar, fecha y firma del interesado o, en su caso, la de su representante o apoderado legal.

En la fase de Instrucción, el Órgano Administrativo se allega de los elementos necesarios para alcanzar una determinada convicción respecto del asunto de su conocimiento; y por otro lado, los particulares que sean afectados por el acto que se dicte, deben ser oídos en el Procedimiento, aportar las pruebas y formular sus alegatos para la defensa de sus intereses. La falta de audiencia al particular produce violaciones al artículo 14 Constitucional, que muchas veces por desconocimiento del Derecho de Audiencia, vulnera el principio de defensa.

Se presenta la fase de Decisión con el pronunciamiento que la autoridad hace de la convicción que tiene con los elementos que se allegó, y debe ser expresada por escrito y oportunamente, como lo marca el mandato Constitucional expresado en el artículo 8ª respecto del Derecho de Petición, así como en las diferentes leyes de la administración; implicando la rapidez, simplicidad y economía procesal.

Finalmente tenemos la fase de Eficacia, la cual se manifiesta con el Principio de Publicidad de las disposiciones que afecten los derechos de los particulares, la cual se realiza con la notificación del acto que se ha producido. Los gobernados tienen el derecho de recibir la notificación de los actos que dicte la Administración Pública, que de alguna forma afecten su esfera jurídica, iniciándose el plazo para que el particular afectado pueda impugnarlo a través de los medios de defensa que le otorgan las disposiciones legales.

Hay veces en que la Contraloría recibe quejas, por que el interesado considera inválido un Acto Administrativo por falta de elementos y requisitos de validez que

establece el propio Código de Procedimientos Administrativos, y de esta manera, sancionar al empleado que aplicó erróneamente los requisitos u omitió alguno, independientemente de que puede intentar por otra vía que ese Acto Administrativo quede sin efectos. Teniéndose en el artículo 7 del mismo Código, cada uno de esos elementos por los cuales se considera válido el Acto Administrativo, y que explico brevemente cada uno de ellos:

*“I.- Que sea emitido por autoridad competente, en términos de las normas aplicables;”*

En relación a este punto anterior, es importante mencionar que no sólo es por conocer quien es la autoridad competente, si no la que esta aplicando el Acto Administrativo, el conocer quien esta adquiriendo las obligaciones al respecto y responda por los efectos que se produzcan, o en su momento, conocer cual va a ser la autoridad responsable en contra de quien se va a actuar por el ejercicio de ese Acto Administrativo.

*“II.- Estar fundado y motivado;”*

Del inciso II puedo decir que, efectivamente, cualquier acto, no sólo administrativo, si no todos los que giren alrededor de lo legal, tienen que estar fundados y motivados; dentro del Procedimiento Administrativo, toda diligencia, acta levantada, y hasta la resolución de la misma, debe de cumplir con este requisito de validez.

*“III.- Que sea expedido sin que la manifestación de voluntad de la autoridad medie dolo, mala fe o violencia, o que exista error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto;”*

Por lo que menciona el inciso III de este artículo, el ejercicio de la aplicación de los Actos Administrativos, debe corresponder por actos que violenten o atenten en contra de lo establecido en los lineamientos internos y con los cuales se rija el Ayuntamiento para el ejercicio de sus funciones, pero no deben de utilizarse estos medios por intereses propios o

asuntos personales, con los cuales se de el dolo, mala fe o violencia de la autoridad que lo ejercita; así también no debe existir el error en éstos, ya que el ejercitar una acción provocado por un error, y perjudique a la otra parte o terceras personas, será responsable la autoridad que aplicó ese acto y merecedor de las sanciones que se establezcan para ello.

*“IV.- Que su objeto sea posible de hecho y este previsto por la norma aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;”*

Cuando se lleva a cabo un Acto Administrativo, la persona o autoridad que lo realiza debe estar consciente de que se puede llevar a cabo dicho acto no sólo por lo legal, es decir, por lo que determinan las leyes, si no que también sea posible el realizarse por cuestiones de criterio, que su propia naturaleza lo permita. También es necesario que en dicho documento conste la fecha, el lugar y la hora en la cual se lleva a cabo dicho acto, resultando importantes estos elementos para la aplicación de sanciones a las que es acreedor la persona a la que se le aplican estos Actos Administrativos, así como para saber la fecha exacta y poder interponer el recurso que convenga a sus intereses de acuerdo a los diferentes términos que se manejan.

*“V.- Cumplir con la finalidad de interés público, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto;”*

Los Actos Administrativos se crearon con la finalidad de hacerse valer las disposiciones administrativas, las cuales tiene como fin el bien común para toda la sociedad, cumpliéndose con el interés público, y no se crean para otros fines, aunque justifiquen el acto.

*“VI.- Constar por escrito en papel oficial, salvo el caso de la negativa ficta;”*

Forzosamente los Actos Administrativos que se lleven a cabo, deberán plasmarse sobre documentos que sean avalados como oficiales, generalmente, el Ayuntamiento en

todas sus áreas que ejercen Actos Administrativos, realizan un formato, en el cual la persona que lleva a cabo el acto, escribe sobre ese formato, llenando los datos ya preestablecidos a mano.

*“VII.- Contener firma autógrafa de la autoridad;”*

Una vez que es llenado por la autoridad ese formato, cumpliéndose con todos los requisitos mínimos que se mencionan, deberá firmarlo, en algunos casos, dependiendo del área que se trate, se firman por dos testigos, y en otros casos solo firma la autoridad y/o la autoridad y la persona con quien se entiende el acto.

Por otro lado, existen los requisitos de validez del Acto Administrativo Escrito, los cuales se contemplan en el artículo 8 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, mencionando en su fracción I que son: señalar el lugar y la fecha de su emisión, y cuando se trata de Actos Administrativos que solo perjudican a una persona en específico, deberá mencionarse en la notificación, la cual debe cumplir con los requisitos que más adelante explicaré, y señalarse el lugar donde se encuentre el expediente respectivo y el nombre del interesado a quien vaya dirigido.

Existen Actos Administrativos que por disposición legal deben ser notificados personalmente, tal y como lo prevé la fracción II del artículo 8 del Código en mención, y que en la notificación deberá indicar esta circunstancia; ya posteriormente se hablara de las notificaciones, tanto de su contenido, como del procedimiento que se aplica, muy parecido a las notificaciones fiscales y laborales.

La autoridad tiene como obligación, cuando se trate de Actos Administrativos recurribles, indicar el recurso que corresponda interponer, lo cual se encuentra fundamentado en la fracción III del artículo 8 del Código de Procedimientos, que en su caso sería el Recurso de Revocación, o el Juicio Contencioso Administrativo, así como el término con que cuenta el interesado para interponerlo y la autoridad que le corresponde;

con que se escriba dentro de un formato en donde el quejoso lo firme o se hiciera constar que se niega a firmar, es más que suficiente para acreditar que se encuentra enterado de este recurso, su término y autoridad competente.

Por último, para que el Acto Administrativo cuente con todos los requisitos de validez, es necesario que la persona que realice este Acto Administrativo, sea un persona que tenga experiencia y que sea capaz de resolver las situaciones que se presenten, con conocimientos de los lineamientos y Códigos aplicables para llevarlo a cabo, dependiendo del área que lo realice y el motivo del acto, saber mediar y ser paciente para no llegar a cometer actos de prepotencia o ser grosero al momento de llevarlo a cabo, ya que tratar con personas a las cuales de cierta manera se les esta realizando una acción que les puede afectar, generalmente se alteran y tratan de que la persona que lleva a cabo el acto se moleste, cometa errores y tengan argumentos para echar a bajo el acto, ya que no debe cometer errores al escribir los datos de expediente, del documento y el nombre completo del destinatario, su dirección, y demás datos con los que conste el acto. No debiendo existir error en la referencia específica de identificación del expediente, documento o nombre completo del destinatario, como lo menciona el artículo 8 fracción IV del mismo Código.

Es de importancia señalar que es válido el Acto Administrativo, mientras no haya sido declarada su invalidez por la autoridad competente o por el tribunal, dando una idea de que si la autoridad se percatara posteriormente del error o errores que pudieran haberse cometido durante o en el Acto Administrativo, no existe una obligación por parte de la autoridad para que de oficio invalide el Acto Administrativo, lo cual su fundamento legal se encuentra estipulado en el artículo 9 del Código de Procedimientos Administrativos.

De acuerdo al artículo 124 del Código que nos encontramos estudiando, las partes interesadas intervendrán en el Procedimiento Administrativo en carácter de Peticionario, Tercero Perjudicado o Afectado. Es Peticionario quien dirige a la autoridad una solicitud, a quien nombramos como quejoso. Afectado es la persona perjudicada por un Acto Administrativo en sus derechos e intereses legítimos, a quien también se le nombra como

agraviado. El Tercero Perjudicado es aquel que tiene una pretensión contraria con la del peticionario.

Una vez iniciada la queja, los interesados, que pueden ser el Peticionario, Afectado o Tercero Perjudicado, en todo momento tienen el derecho de obtener información sobre los procedimientos y el estado en que se encuentre el expediente, pudiéndose percatar de las diligencias realizadas y de las declaraciones de las demás partes sometidas al procedimiento. Este derecho de obtener información se encuentra fundamentado en el artículo 126 del Código de Procedimientos Administrativos para nuestra Entidad Federativa. Se pueden dar copias o certificaciones de los documentos que obren en el expediente, teniéndose que cumplir con un requisito, el cual es que esa petición se haga por escrito, firmada al calce del mismo. La Contraloría lo lleva a cabo de esta manera, para que quede constancia de a que persona fue a la que se le dio copia del mismo, ya que la Contraloría es un órgano investigador, y la información con que se cuenta puede ser mal manejada por los medios y perjudicar a las partes o directamente al Afectado. Cuando se trate de alguna otra autoridad que pida informes o pregunte en concreto sobre alguna de las declaraciones o pruebas ofrecidas ante esta autoridad, de igual manera deberá ser por escrito.

Dentro del mismo artículo 126 del Código en mención, se mencionan excepciones para dar informes y tener acceso a los expedientes, las cuales son por que se involucran cuestiones relativas a la defensa o Seguridad Nacional, cuando este protegida dicha información por el secreto industrial, comercial o disposición legal, o por que el solicitante no sea el interesado o causahabiente o no acredite su interés legítimo en el Procedimiento Administrativo. Tenemos que no se podrán dar informes, ni tener acceso a los expedientes, cuando se trate de cuestiones relativas a la defensa o Seguridad Nacional, protegiendo de este modo los intereses del país, estado o del propio municipio, dejando con esta excepción la obligación a la autoridad de proteger estos intereses y no ventilarlos rápidamente, teniéndose que hacer un estudio de la queja y de las diligencias que se estén realizando. En lo relativo a la excepción de no dar informes o darle acceso a la información a los

particulares cuando se trate de secreto industrial, comercial o disposición legal; con esta excepción se reafirman las legislaciones federales que hablan de ello y lo protegen, pues el dar información secreta industrial, comercial o legal esta muy protegida y la Contraloría caería en responsabilidad, no solo administrativa, sino también penal o civil para el personal que lo actúo, al dar este tipo de información, que podría no ser necesaria para resolver el procedimiento, pero que de alguna u otra forma esta información obre dentro del expediente.

Con el escrito inicial de la queja, con la que se da conocimiento de la misma a la Contraloría Municipal, se deberán acompañar las pruebas, siempre y cuando la naturaleza del asunto así lo exija y lo prescriban las normas; y si durante el Procedimiento Administrativo se allegara de pruebas las podrá aportar, siempre y cuando sea antes de que se dicte la resolución, tal y como lo manifiesta el artículo 150 del Código de Procedimientos Administrativos que nos encontramos analizando. Esta medida es para que el Órgano de Control Interno acuerde, dentro de los tres días siguientes, sobre la iniciación del procedimiento, y en su caso, sobre la admisión de las pruebas ofrecidas, señalando el día y hora para su desahogo.

El Procedimiento Administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición del interesado, de acuerdo al artículo 122 del Código en mención; tomándose en cuenta que para iniciarse de oficio, la Contraloría al enterarse de los hechos lo hace por cualquier medio, ya sea por algún medio informativo impreso o televisivo; por algún escrito, por llamada o correo electrónico anónimo.

En caso de enviarse los escritos mediante correo registrado con acuse de recibido, se consideraran presentados a partir de que la autoridad competente los reciba, salvo cuando se requiera de diligencias por desahogar y se encuentren dentro de un término, será valido a partir de la fecha de presentación ante la oficina de correos, mencionado lo anterior por el propio Código de Procedimientos en su artículo 143, lo cual es muy acertado, por los términos tan cortos que se manejan dentro de los Procedimientos Administrativos.

#### **4.1.1.1. DE OFICIO.**

La Contraloría Municipal inicia sus Procedimientos Administrativos mediante la queja que interponen los interesados, con la cual se toma la declaración de la persona y se inicia la investigación, citándose a la otra parte que señala, si existiera, y se piden informes a las áreas mediante las cuales existe relación con la queja, es importante señalar que una vez que se interpone la queja, el tomar una buena declaración de la persona que dice fue afectada por lo actos de los Servidores Públicos, es de gran ayuda y facilita el seguimiento de la queja, al tener las partes bien determinadas y el motivo de la queja, con lo cual si en su momento, la persona interesada no puede identificar al Servidor Público o no acredita su dicho, simplemente se archiva la queja.

Pero también existe otro motivo por el cual se inician las investigaciones en los Procedimientos Administrativos, y este es de Oficio, el cual el Código de Procedimientos Administrativos para nuestro estado lo nombra, pero no abunda en su desarrollo, seguimiento, requisitos, no lo regula, quedando una laguna respecto a este tipo de investigación, que la Contraloría lo puede comparar con la de a Petición de Parte afectada, con ciertas modificaciones por no existir un quejoso.

Este Procedimiento Administrativo que se inicia a Petición de Parte, funciona y se inicia mediante los medios de comunicación, por llamadas telefónicas, escritos anónimos, por correo electrónico y por cualquier otro medio por el cual, la Contraloría tenga duda acerca de la veracidad de la información o documento, o que pueda pensarse que posteriormente pueda existir un problema mayor si no se le da la atención debida.

Como el Procedimiento se inicia de Oficio, no se requiere de mayores requisitos para la iniciación de la queja, requiriéndosele a los interesados en su domicilio, los cuales pudieran existir y se tenga la información que los haya y que se cuente con la dirección o teléfono de éstos, ya que si no se cuentan con datos exactos, no se puede investigar a fondo.



Pero la autoridad cuando la inicia de Oficio, pudiera contar con el nombre del Servidor Público, a quien se le cuestiona al respecto, y de la declaración que rinda, se aporten datos que hagan que la investigación no se extinga, si no al contrario, con los elementos aportados se incrementen las acciones o diligencias para poder investigar, por eso, es necesario que las declaraciones que se tomen, deben ser enfocadas a sacar la información, lo más que se pueda, a veces parecieran que llegan a ser insidiosas, pero se debe a que el propio compareciente se niega a aportar elementos, y no siempre por temor a ser sancionado, si no el temor que les da el estar frente a una autoridad y manifestar hechos que le pudieran perjudicar en un futuro, por lo que se le cuestiona de una manera amigable, haciéndole saber de las sanciones por no declarar con la verdad y si durante el proceso de su declaración mencionara hechos que la Contraloría determinara que son en contra de los lineamientos internos, se le hacen saber para que en lo sucesivo este enterado de lo que no se debe hacer, independientemente si en la resolución tenga una sanción o no por su comportamiento o actuación como Servidor Público.

Debido a que es un Procedimiento Administrativo iniciado de Oficio, la Contraloría puede cerrarlo y archivarlo en cualquier momento cuando se determine que efectivamente no existen elementos necesarios para sancionar o que sólo fue una mala nota periodística sin fundamentos e inventada, o que la llamada telefónica, correo electrónico o algún documento anónimo no era verídica su información o no se encontraron otros datos para continuarlo.

#### **4.1.1.2. A PETICIÓN DE PARTE.**

Para iniciar un Procedimiento Administrativo a Petición de Parte, se deberán cubrir con ciertos requisitos que marca en el artículo 139 del propio Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz, ya que en algunos casos no se cumplen por parte del quejoso los requisitos específicos para iniciar un procedimiento, en la fracción I menciona que debe contener la autoridad a la que se dirige, importante para conocer si va dirigido a la Contraloría o es competencia de otra autoridad, con este dato se sabe

perfectamente si se le da entrada o no, ya que posiblemente sea dirigido para otra autoridad o área y la Contraloría no agote los recursos, y quiera resolverse antes de que se le de vista a la autoridad correspondiente o responsable. Esto es importante señalar por que muchas veces la autoridad que debe conocer del escrito, no lo sabe si no hasta que se manda por oficio de la Contraloría, quitándole tiempo a las autoridades y a la propia Contraloría, no permitiendo que los titulares de sus áreas respectivas del Ayuntamiento tengan conocimiento de los problemas que se suscitan en su área de trabajo en tiempo y forma.

Menciona el mismo artículo del párrafo anterior, en su fracción II, que dentro del escrito inicial deberá contar además con el nombre, denominación o razón social del interesado y, en su caso, del representante legal, agregándose los documentos que acrediten la personería, así como la designación de la persona o personas autorizadas para oír y recibir notificaciones y documentos; como en todo curso legal, es necesario este hecho, además que dentro de este procedimiento no se permite la gestión de negocios, como lo menciona el artículo 27 del mismo Código, y sólo la representación mediante un poder o en su caso, asentándolo mediante el acta que se le levante al compareciente.

En la fracción III del artículo 139 del Código de Procedimientos, menciona que en el escrito con el cual se inicie el Procedimiento a Petición de Parte, deberá contar con domicilio para recibir notificaciones; Ahora bien, cuando se pone el domicilio para recibir notificaciones, es importante que se nombre un domicilio particular, ya que se acostumbró de alguna manera, nombrar el domicilio del área de trabajo, refiriéndome a los Servidores Públicos, esto debido a que comparecen generalmente sin un abogado o despacho donde las reciban, y no quieren recibirlos en su domicilio; pero no es lo mejor, por que si por alguna razón deja de laborar para el Ayuntamiento y no se tiene otro domicilio donde localizarlo, se pierde toda comunicación con esta persona y no se le podría notificar posteriormente cualquier diligencia, actuación o resolución.

La persona que interpone la queja debe poner la petición que se formula, esta debe ser clara, concreta, y ser completa, ya que así lo marca el artículo 139 en sus fracciones IV

y V del Código materia de estudio; Como ejemplo menciono cuando es a puño y letra del quejoso, esta es escrita de manera rápida, a mano escrita, o con faltas de ortografía, de las cuales no se puede saber que quiere decir o expresar el quejoso, o por el tiempo o espacio no ponen completos los hechos, no dejando datos que en un momento dado se le pudieran cuestionar al señalado como responsable, ya que si se cita a la otra parte y no se le pueden decir mayores datos, pues no se va a acordar de cómo sucedieron los hechos o quien es la persona que se queja. Otro ejemplo dentro del Procedimiento que se aplica por la Contraloría Municipal a Servidores Públicos, es un Agente de Tránsito Municipal, éste levanta muchas infracciones al día, y si en la queja sólo le ponen que es por prepotente, definitivamente nunca se va poder integrar un expediente completo con esos datos, ya que el Oficial no recordaría al quejoso. Por lo que es necesario que comparezca de manera personal ante la Contraloría y de esa manera tomarle la declaración, detallando paso por paso el motivo de la queja, y teniendo una declaración concreta de los motivos por los cuales se siente agraviado y se pueda tipificar dentro de la Ley Orgánica del Municipio Libre como posible sanción.

Además se le pide al quejoso, la descripción clara y sucinta de los hechos y razones en los que se apoye la petición, lo cual ya había explicado anteriormente, y que en un momento dado, muchas veces el quejoso omite narrar todos los hechos, por lo que no se toman como verídicos fehacientemente, por ejemplo, el quejoso puede narrar hechos omitiendo que haya cometido alguna infracción, por lo que cuando declara el Servidor Público, éste complementa los hechos, dando el motivo de la inconformidad del quejoso y el cual se encuentra apegado a los lineamientos establecidos, por lo que hay que tener cuidado y no creer totalmente los hechos que narra el quejoso, ser imparciales, debiéndose resolver con las pruebas que obren en el expediente, como lo señala el párrafo que a continuación puntualizo.

Junto con el escrito inicial de queja, se deberán anexar las pruebas que se ofrezcan, para que posteriormente se desahoguen; y si no se ofrecen, se podrán ofrecer posteriormente, siempre y cuando no sea después de su comparecencia, al menos que se le

de un término asentado en el acta para poder ofrecerlas cuando se le indique. Lo anterior se encuentra fundamentado en la fracción VI del artículo 139 del Código de Procedimientos Administrativos del que tratamos.

Es muy importante, que el interesado presente su escrito inicial con el lugar, fecha y su firma, o en su caso, la de su representante legal, ya que a falta de éstos, la queja se tiene como no presentada, de acuerdo al artículo 139 fracción VII del Código que nos encontramos tratando, ya que de cierta manera con la firma del interesado, esta dándole el valor jurídico al escrito, es una forma de afirmar que el contenido es verídico y cierto, además de que le constan los hechos, dándosele la formalidad requerida.

El artículo 143 del Código de Procedimientos Administrativos para éste estado, menciona que la queja a petición de parte se podrá interponer por correo electrónico, por el Servicio Postal o por teléfono, certificando la llamada telefónica, pidiendo todos los datos necesarios para que en un futuro se le requiera para ratificar ante la autoridad su queja, o también se puede recepcionar la queja mediante oficio que gire alguna otra autoridad que tuvo conocimiento o se le haya dirigido a ésta.

Para el caso de haber omitido algunos de los requisitos mencionados anteriormente, o no acompañe en su escrito inicial los documentos previstos, como lo son las pruebas, los que acrediten la personería del representante legal, entre otros, la autoridad prevendrá por escrito y por única vez al interesado o a su representante legal, para que en el plazo de cinco días siguientes al que surta sus efectos la notificación de la prevención, se subsane la falta, dejando claro que de no cumplir en tiempo y forma con la prevención, la Contraloría tendrá por no presentada la solicitud, y así lo resolverá en el expediente, lo cual se encuentra fundamentado en el artículo 140 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

Menciona además en su último párrafo el artículo 140 del Código de Procedimientos Administrativos, que si la promoción no fue firmada, se estará a lo

dispuesto en el artículo 24 del Código de Procedimientos Administrativos, el cual menciona que toda promoción deberá contener la firma autógrafa de quien la formule, requisito sin el cual no se le dará curso. Además menciona que en caso de que el promovente no sepa o no pueda firmar, estampara su huella digital, contemplando el mismo Código este hecho, el cual es importante señalar, porque como Ayuntamiento, institución que otorga permisos y regula a los comerciantes, existen todavía personas que vienen a vender sus productos de otros lugares donde su idioma es distinto, o que no saben leer o escribir y mucho menos firmar, dándoles el derecho de interponer un escrito cuando sean agraviados de actos por Servidores Públicos del Ayuntamiento.

Por otro lado, la Contraloría en caso de tener duda sobre la autenticidad de la firma, se podrá llamar al interesado, dándole un plazo de tres días, para que en su presencia ratifique la firma y el contenido del escrito. En base a este artículo 140 del Código que nos encontramos analizando, la Contraloría lo hace ya por seguimiento el de citar al interesado a ratificar su firma y el contenido del documento, debido a que para la autoridad la persona que interpone el escrito es desconocida para ésta, y por lo tanto se desconoce si la firma es autentica o no, se han encontrado en la Contraloría, con que los datos que aportan los quejosos son falsos, por lo que se ha hecho costumbre el citarlos, aunque cumplan con todos los requisitos del escrito inicial. En un momento dado, si el interesado negara la firma o el contenido del escrito, se rehusare a contestar, no compareciera, o concediera datos falsos, se presumiría que la queja la iniciaron por tomarse personal la actuación del Servidor Público y tratan de cualquier forma de perjudicarlo, pero aun así, de todas maneras se tendrá por presentada la promoción, ya que al iniciarse el Procedimiento Administrativo debe haber una investigación y una resolución, y aunque el interesado no tiene interés en seguir con el Procedimiento, no puede haber caducidad, y el trámite se llevaría a cabo por la Contraloría Municipal, al menos que se desista el quejoso, cumpliendo con los requisitos establecidos.

De acuerdo al artículo 144 del Código de Procedimientos Administrativos para éste estado, la autoridad que tenga conocimiento de un Procedimiento Administrativo no podrá

rechazar ningún escrito, documento o promoción de los particulares, ya que tendría una responsabilidad administrativa para el Servidor Público de la autoridad competente. Dando de esta manera, la seguridad al interesado de presentar sus documentos, pero, siempre y cuando, se anexen con los documentos que se indican en el escrito o que sea dirigido a la autoridad competente o que se indica; por que en el caso de no ser competente, como la propia autoridad lo indica, se le deberá mencionar al interesado la autoridad competente para presentarlo y de ser necesario, apoyarlo con los requisitos necesarios o explicarles el procedimiento que se sigue, de manera que se le pueda orientar con respecto a lo que pide o solicita.

Con fundamento en el artículo 150 del Código en mención, junto con el escrito inicial se deberán ofrecer pruebas, siempre que la naturaleza del asunto así lo exija y lo prescriban las normas, en la práctica, como la Contraloría tiene como función primordial el dar la orientación necesaria a los quejosos, así como darles todas las facilidades para que se presenten las quejas y procedan todas éstas, atendiendo también a que muchas veces las quejas son interpuestas de manera verbal, levantándose las Actas Administrativas correspondientes, la Contraloría les notifica en esa misma acta que se levanta, que les da un término de cinco días hábiles, que es la que maneja el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz en su artículo 140, para que ofrezcan las demás pruebas que faltan; tenemos también que si no se le notifica por escrito en el acta, y la queja la interpusieron por escrito o por cualquier otro medio, se les gira un requerimiento, el cual se les hace de su conocimiento la notificación y apercibimiento del mismo artículo 140, mediante el cual se les informa, dependiendo del caso que se trate, que deben ratificar y/o ampliar la queja y/o ofrecer las pruebas que puede aportar; así también dentro de las pruebas, mencione los nombres de los testigos que en su caso se obliga a presentar.

La Contraloría esta obligada a acordar dentro de los tres días siguientes de presentada la queja sobre el inicio de ésta, es decir, si ésta es procedente; además de acordar si se admiten las pruebas que se ofrecen, debiéndose señalar el día y la hora para su desahogo, la cual se realizará dentro de los quince días siguientes a la notificación del

acuerdo de inicio del procedimiento y desahogadas las pruebas la Contraloría emite su resolución dentro del plazo de diez días.

#### **4.1.1.3. LEGITIMACIÓN DE LAS PARTES.**

En el Procedimiento Administrativo no procederá la gestión de negocios, tal y como lo exige el artículo 27 del Código de Procedimientos Administrativos para Veracruz, y en su caso, cuando se promueva a nombre de otro, deberá acreditarlo con un poder, cumpliendo con todos los requisitos de ley, firmado ante dos testigos y ratificadas las firmas ante Notario o ante los Secretarios del Tribunal, así como también acreditar que fue otorgado a más tardar en la fecha de la presentación del escrito inicial de la queja o de la contestación de la queja. Teniéndose como otra opción la representación de los interesados mediante escritura pública. En cualquiera de los dos casos, si durante la investigación la Contraloría requiere de la comparecencia del o los interesados, podrá hacerlo, ya que lo que se busca es la verdad y la justicia, teniéndose en cuenta que los efectos de la resolución que emita la Contraloría pueden resultar en contra de los empleados municipales, y salir perjudicados en sus salarios o empleo.

Los interesados podrán autorizar para oír y recibir notificaciones en su nombre a cualquier persona con capacidad legal, quien desde ese momento queda facultado para ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, interponer recursos, comparecer a las audiencias, recibir documentos y formular otras promociones dentro del procedimiento, pero no podrá desistirse del procedimiento ni delegar sus facultades a terceros, teniendo con esto que el interesado tiene la garantía legal de que el Procedimiento Administrativo no se va a suspender por error o mala fe de la persona a la que le otorgó la facultad de representarlo, y en todo caso, sabría en su momento si ya no lo quiere seguir representando la persona a quien nombró en un principio. Debido a lo anterior, es que se recomienda a los interesados que las actuaciones se hagan por ellos mismos, la Contraloría no es un Órgano sancionador nada más, ni exige mayores requisitos que los plenamente establecidos, es más, la Contraloría es diseñada para apoyar y ayudar a los ciudadanos, por lo que para

efectos del interesado no es necesaria la presencia de una persona de su confianza, pero si se trata del señalado como responsable, si se necesita de una persona de su confianza o en su caso, hacer constar en el acta o diligencia que se levante, que se le notificó nombrar a una persona de su confianza y no lo hace, nombrándose en ese mismo acto testigos para corroborar lo asentado en el acta, esto se debe principalmente a que posteriormente no proceda en contra del Procedimiento interponiendo algún recurso en donde mencione que el acta que se levantó fue sin presencia de una persona de su confianza; además que para efectos labores, si en un momento dado se diera de baja, es necesario que en la declaración que dé mediante su comparecencia, este acompañado de una persona de su confianza, además de los testigos de asistencia. Lo anterior se encuentra fundamentado en el artículo 28 del Código de Procedimientos Administrativos para esta entidad.

El Código de Procedimientos Administrativos, en su artículo 29, no deja sin derechos a los menores de edad y a los sujetos a interdicción, éstos, al igual que las sucesiones, los concursos mercantiles y las personas morales, actuaran por conducto de sus representantes.

Pueden existir en un Procedimiento Administrativo dos o más personas interesadas, por lo cual se deberá designar a un representante común entre ellos, ya que es mas fácil para la Contraloría dirigirse a un sólo quejoso, para efectos de notificación y registrar el expediente a una sola persona, para efectos de hacer más rápido la búsqueda y evitar confusiones, además que con esta medida se da la economía procesal, lo cual es primordial, por que no es necesario que si ya se tiene la queja, se reciba más documentación con la misma información y no se aporten elementos nuevos que puedan dar con resultados veraces que sean determinantes para concluir la investigación. El fundamento legal para designar a un representante en común se encuentra estipulado en el artículo 30 del Código de Procedimientos que analizamos en este trabajo de Tesis.

Por otro lado, si no se hace el nombramiento o se negaran a hacerlo, la misma autoridad administrativa tendrá como representante común a la persona mencionada en



primer término, aunque en cualquier momento los interesados podrán revocar la designación del representante común nombrando a otro, lo que se hará saber por escrito o por comparecencia ante la Contraloría.

#### **4.1.1.4. INCOMPETENCIA.**

En ocasiones los ciudadanos residentes del municipio, se encuentran confundidos o desconocen ante que autoridad deben interponer sus escritos, recursos, demandas o denuncias; por lo que hay veces que a la Contraloría se presentan escritos los cuales no son competencia de esta autoridad, por lo que no puede darles el seguimiento correspondiente, ni siquiera conocer el fondo del asunto.

El artículo 142 del propio Código de Procedimientos Administrativos del Estado, es claro al señalar que “...*Cuando un escrito sea presentado ante una autoridad incompetente, dicha autoridad deberá rechazar la promoción de plano, indicando al promovente ante quien presentarlo.*”

Por lo que se establecen dos obligaciones por parte de la autoridad que tiene conocimiento de esta incompetencia; las cuales son el rechazar de plano la promoción, si se demuestra realmente que no es su competencia, por que a la contestación que se haga de ese escrito presentado, lleva implícita la obligación de fundar y motivar las observaciones que se hagan por el rechazo de la promoción, ahora, también encontramos que dentro de sus limitantes esta el no conocer o estudiar el asunto; y la obligación de indicar al promovente ante quien presentarlo, para lo cual la autoridad debe estar preparada para dar una contestación respecto de lo que pide el interesado, el darle esa orientación consiste en explicarle los lineamientos procedentes, y la o las autoridades que pueden conocer y darle respuesta a su petición.

Para presentar un escrito ante la Contraloría, primero se deben agotar las instancias correspondientes, si no, se estarían conociendo asuntos que primero debió conocer la

autoridad que podría dar solución o contestación a la petición, siendo en ese momento incompetente la Contraloría para conocer del asunto, pero una vez que la autoridad que le corresponde dar la solución o contestación a la petición se negara a hacerlo o lo omitiera, entonces si procede la intervención de la Contraloría, para efectos de que la autoridad que conoció del asunto cumpla con sus obligaciones.

Ahora bien, podemos decir que la Competencia es, según Luis Humberto Delgadillo, “*el conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo*”.<sup>19</sup>

Es necesario comentar que algunos ciudadanos tienen desconocimiento de la autoridad municipal competente para resolverle el asunto de manera directa, o lo sabe, pero se le hace fácil o espera que se le de mayor importancia si lo entrega o dirige ante la Contraloría, por ser una autoridad que controla o atiende las quejas de los Servidores Públicos Municipales, por ejemplo, se presenta un escrito ante la Contraloría por una ciudadana residente en el municipio, la cual se queja de que la autoridad de Planeación y Licencias, no hace nada en contra de un vecino del promovente, por estar construyendo y tener un montículo de arena obstruyendo la acera peatonal; En este caso en concreto, el escrito debe ser presentado ante la Dirección de Planeación y Licencias, dando a conocer la queja o sugerencia, la Dirección de Planeación y Licencias lo que tendrá que hacer es mandar a uno de sus inspectores a ver el lugar, y si no tiene permiso de construcción o no cumple con los requisitos que le establecen, se sanciona y se le da un citatorio para que se presente ante esa autoridad, teniendo esa Dirección la facultad de sancionar al ciudadano infractor, ahora, si el promovente nos indica que la autoridad de Planeación y Licencias no le ha dado respuesta o no han hecho nada al respecto, es cuando interviene la Contraloría, pero sólo para que se hagan valer los lineamientos internos de su propia Dirección.

---

<sup>19</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos del Derecho Administrativo*, 3ra. Edición, México, Editorial Limusa, 1991, p. 79.

También puede ser incompetencia por el nivel de gobierno, es necesario determinarse cual es el alcance de la Contraloría Municipal, la cual abarca lo que es empleados de Ayuntamiento de Veracruz; no así los servicios que brinda el Estado o la Federación, ya que son autoridades de diferente nivel de gobierno, y que crean confusión entre algunos ciudadanos, teniendo como ejemplos el enlace de la Secretaria de Relaciones Exteriores, el Registro Civil y Reclutamiento, que si bien es cierto son dependencias que laboran para cubrir ciertas funciones de otros niveles de gobierno, los salarios de la nomina de empleados es pagado por el Ayuntamiento de Veracruz. En caso de que los ciudadanos dirijan sus escritos a la Contraloría Municipal por lo agravios que creen se cometieron en su contra por autoridades Federales o Estatales, y que no procedieran por ser incompetentes, se les da la orientación debida.

Comentando acerca de los nombramientos hechos por el Gobernador, cuando se quiera sancionar al Servidor Público designado por el poder ejecutivo de la entidad Veracruzana con una suspensión, se requerirá de la autorización de éste, según el artículo 251 último párrafo, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

#### **4.1.1.5. DESISTIMIENTO.**

En ocasiones, el promovente encuentra solución a su queja posteriormente a la interposición de ésta, sin haber intervenido la Contraloría, o por así creerlo conveniente a sus intereses; teniéndose dentro del propio Código de Procedimientos en su artículo 155, que el interesado podrá desistirse de la queja, pero sólo cuando afecte a sus intereses, o en su caso, si existen varios interesados, menciona que sólo operara respecto de quien se desiste. Siendo muy claro, y de cierta manera, salvaguardando los derechos de los demás interesados, si estos existieran, así como también obligando a que el interesado o el promovente, o sea, quien haya interpuesto la queja, sea la persona que se desista de ésta, teniendo el ciudadano que se siente agraviado, la seguridad de que sólo él puede darle fin al procedimiento por desistimiento.

Como ya habíamos mencionado, la finalidad de la ley es proteger al ciudadano, por lo que menciona ciertos requisitos que se deben cumplir, como son, el presentar el desistimiento por escrito, autorizándose únicamente a presentarlo el propio interesado, su representante legal o su apoderado con facultades para ello, y además se deberá ratificar por comparecencia ante la autoridad, dentro de los tres días siguientes a su presentación, por lo que si se pasa de ese término, y no comparece el interesado, la autoridad tendrá por desechado el escrito y presupondrá que no existió tal desistimiento, no produciéndose los efectos jurídicos correspondientes; fundamento legal aplicable dentro del artículo 156 del Código de Procedimientos Administrativos materia de estudio.

#### **4.1.1.6. IMPEDIMENTO DE LA PERSONA ACTUANTE PARA CONOCER DEL ASUNTO DE SU COMPETENCIA.**

Una de las situaciones por las que se sancionan a los Servidores Públicos es por el soborno, por realizar actividades u omitirlas a cambio de cierta remuneración, o simplemente actuar de esa manera por el parentesco o amistad, que en otras vías jurídicas es llamado Tráfico de Influencias; tratándose de evitar a toda costa este rubro en la propia autoridad sancionadora, en el artículo 128 del Código de Procedimientos Administrativos se le limita en las actuaciones a los instructores o personal actuante de la Contraloría Municipal, impidiéndoseles conocer de los asuntos de su competencia por los siguientes motivos:

- I. Si esta persona actuante tiene interés directo o indirecto en el asunto de que se trate o en otra semejante, por lo que la resolución pudiera influir en la otra;
- II. Si ese interés directo o indirecto lo tiene su cónyuge, sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, colaterales dentro del cuarto grado o los afines dentro del segundo;
- III. Cuando su cónyuge, sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, colaterales dentro del cuarto grado o los afines dentro

- del segundo o alguno de sus hijos sea heredero, legatario, donante, donatario, socio, acreedor, deudor, fiador, fiado, arrendador, arrendatario, principal, dependiente o comensal habitual de alguna de las partes, o administrador actual de sus bienes;
- IV. Si la persona actuante es administrador o accionista de la persona moral interesada en el expediente;
- V. Cuando ellos, su cónyuge o alguno de sus parientes consanguíneos en la línea recta, sin limitación de grados, de los colaterales dentro del segundo, o de los afines en el primero, sigan contra alguna de las partes, o no haya pasado un año de haber seguido, un juicio civil o una causa criminal, como acusadores, querellantes o denunciante, o se hayan constituido parte civil en causa criminal seguida contra cualquiera de ellas;
- VI. Cuando alguna de las partes o sus representantes o abogados, es o ha sido denunciante querellante o acusador del Servidor Público de que se trate, de su cónyuge o de alguno de sus expresados parientes, o se ha constituido parte civil en causa criminal seguida contra cualquiera de ellos;
- VII. Si tuvieran parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo con cualquiera de los interesados, con los administradores o accionistas de las personas morales interesadas o con los asesores, representantes, abogados o personas autorizadas que intervengan en el procedimiento;
- VIII. Si tienen amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en la fracción anterior,
- IX. Si intervienen como peritos o como testigos;
- X. Si tienen alguna relación, de cualquier naturaleza, con las personas físicas o morales interesadas directamente en el asunto;
- XI. Si son tutores o curadores de alguno de los interesados, o no han transcurridos tres años de haber ejercido dicho encargo; o
- XII. Por cualquier otra causa prevista en los ordenamientos jurídicos aplicables.

En dado caso que algún Servidor Público encargado de los Procedimientos Administrativos se encontrara en alguno de los supuestos anteriores, deberá excusarse del asunto sin demora, y lo comunicará a su superior jerárquico, quien resolverá lo conducente dentro de los tres días siguientes, y en caso de que la excusa sea procedente, la resolución que dicte deberá contener el nombre del subordinado que deberá conocer del asunto, quien deberá de tener la misma jerarquía del impedido, y si no existiera éste, el superior jerárquico deberá conocer directamente del asunto. Ahora bien, si el superior jerárquico determina que es improcedente la excusa planteada, le devolverá el expediente para que siga conociendo del mismo. Lo anterior se encuentra fundamentado en los artículos 129 y 130 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

Si el superior jerárquico tiene conocimiento que su subalterno se encuentra impedido por alguno de los supuestos anteriores, deberá ordenar que se abstenga de intervenir en el asunto, como lo menciona el artículo 131 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz; y al no cumplir con lo anterior, sería una falta de ética por parte del Superior Jerárquico, toda vez que permitiría que la Resolución del asunto no fuera justa, inclinada en algún apartado de la Resolución, hacia una de las partes.

Si en el dado caso de que el Servidor Público no se abstiene de intervenir en un asunto, a pesar de encontrarse en alguno de los supuestos que establece el artículo 128 de éste Código, el interesado tiene el derecho de interponer la Recusación ante el superior jerárquico del Servidor Público que se recusa, fundándolo en el artículo 132 del Código de Procedimientos Administrativos para esta entidad federativa, en cualquier momento de la secuela del Procedimiento Administrativo, siempre y cuando no se haya emitido la Resolución del mismo; esto sin perjuicio de la responsabilidad administrativa en que haya incurrido, por la cual se podrá abrir un nuevo Procedimiento Administrativo en contra de éste Servidor Público.

#### **4.1.1.7. CONTROL INTERNO DE LOS EXPEDIENTES.**

En cualquier dependencia de gobierno, es importante tener un orden y control de todos y cada uno de los oficios y escritos, tanto de los que se reciben como de los que se emiten, así como de los Procedimientos Administrativos que se inician, favoreciendo de este modo un proceso o procedimiento de los trámites rápido y expedito; además de que al tener organizada la documentación, se puede dar una pronta respuesta de cualquier información que se necesite; y en la Contraloría Municipal de Veracruz no es la excepción, ya que el Código de Procedimientos Administrativos lo regula en su artículo 145, obligando a los encargados de llevar tales procedimientos a realizarlos, estableciendo un sistema de identificación de los expedientes, debiendo contener entre otros datos, los relativos al número progresivo, al año y la clave de la materia que corresponda, mismos que son registrados en un Libro de Gobierno.

Menciona el artículo 255 del Código de Procedimientos aplicable, que el procedimiento se inscribirá en un registro, el cual debe contener la sección de Procedimientos Disciplinarios y la correspondiente a las Sanciones Impuestas.

En los Expedientes Administrativos se deberán agregar las constancias de notificación, los acuses de recibo, todos los documentos aportados como pruebas y todas aquellas en donde consten las diligencias practicadas en el procedimiento.

En la tramitación y resolución de los Procedimientos Administrativos se debe observar un orden riguroso, el cual se puede modificar cuando exista causa de orden público debidamente fundado y motivado, de la que quede constancia en el expediente, y el que no se cumpla con esta disposición, será acreedor de Responsabilidad Administrativa.

#### **4.1.2. INVESTIGACIÓN.**

Dentro de las diligencias que se practican dentro de los Procedimientos Administrativos, se encuentra el tomar la declaración de las personas que comparecen dentro del expediente; la Contraloría, con el afán de encontrar la verdad, requiere la comparecencia del quejoso, en caso de que éste no haya firmado el escrito de queja, o que la queja no sea clara o se necesite ampliar para poder tener mayor información y tener material para poder interrogar al señalado como responsable, y para que en su momento, si no ofreció pruebas dentro de su escrito de queja, tenga la oportunidad de señalarlo dentro de su declaración, y poderse desahogar durante el procedimiento. Hay casos en los que la naturaleza de la diligencia, sea necesario o conveniente para agilizar el procedimiento, requiera que se lleve a cabo el desahogo de la misma en otro sitio, teniéndose que hacer constar en el expediente, fundamentando y motivando esta circunstancia. Existiendo su fundamento legal en el artículo 127 del Código de Procedimientos para Veracruz.

El personal actuante de la Contraloría Municipal, se encuentra facultado para que cuando lo considere conveniente, solicitará de las demás autoridades informes u opiniones necesarios para resolver el asunto, citándose el precepto normativo que así lo establezca, o motivando, en su caso, la conveniencia de solicitarlos, siendo de gran importancia en muchas ocasiones esta documentación, toda vez que sirve para soportar una resolución, siendo un punto importante para la determinación que se realiza, ya que estos informes u opiniones son de autoridades que son especializados en esos temas, siendo técnicas sus respuestas; ya que los Servidores Públicos encargados de los Procedimientos Administrativos no se encuentran preparados con esas técnicas o especializaciones que pueden llegar a ser fundamentales para entender o resolver conforme a derecho.

Como el informe u opinión que solicite el personal actuante de la Contraloría Municipal es importante, porque se lleva a cabo un Procedimiento Administrativo para Fincar Responsabilidad, y es en atención a las quejas de la ciudadanía, en donde existen términos que tienen que aplicarse, el mismo Código de Procedimientos Administrativos en



su artículo 149 tercer párrafo, establece que los informes u opiniones solicitados a una autoridad, deberán dar contestación dentro del plazo de diez días, salvo que exista otra disposición que establezca otro plazo.

También es importante mencionar que una vez que se recibieron los informes, manifestaciones o declaraciones proporcionados por el quejoso, éstos se presumen ciertos, sin embargo, el Órgano de Control Interno tiene la facultad de verificarlos, y en caso de que resulten falsos los mismos, el artículo 123 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, señala que se aplicaran las sanciones administrativas correspondientes, sin perjuicio de lo dispuesto en el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, no señalando a que sanción administrativa se refiere, ya que las sanciones que contempla este Código de Procedimientos y la Ley Orgánica, solo corresponden a Servidores Públicos, por lo que de inmediato se dará conocimiento a la Agencia del Ministerio Público correspondiente, por ser un delito tipificado en los artículos 279 y 283 del Código Penal, por falsificación del documento o su uso.

Uno de los derechos que tiene el interesado, es el solicitar información sobre el Procedimiento y el estado en que se encuentra su expediente, debiendo el interesado fundar su petición por escrito para tener acceso al expediente en los artículos 5 fracción I y 126 del Código de Procedimientos Administrativos para el estado de Veracruz, y en todo caso, se les podrá expedir una copia y certificaciones del mismo; siempre y cuando lo soliciten por escrito y realicen el previo pago del mismo ante la Tesorería Municipal, el cual se encuentra tabulado en el artículo 223 del Código Hacendario para el municipio de Veracruz, el cual tiene los siguientes costos:

*I. Certificado o certificaciones expedidas por funcionarios o empleados municipales, incluyendo la búsqueda de datos para expedirlos, por cada certificado, 1.20 salarios mínimos.*

*II. Copias de documentos que obren en los archivos de oficinas municipales:*

- a). Por hoja escrita a doble espacio en ambas caras, 1 salario mínimo.*
- b). Por hoja que indica el inciso anterior, escrita a un espacio por ambas caras, 1.10 salarios mínimos.*
- c). En los casos a que se refieren las fracciones anteriores, cuando se escriba por una sola cara de la hoja, 1 salario mínimo.*

#### **4.1.2.1. EL CITATORIO.**

El citatorio es pieza fundamental dentro de los Expedientes Administrativos, ya que las declaraciones que realizan las partes cuando comparecen por medio del citatorio, es la clave para resolver estos, toda vez que de la versión que cada uno haga, una es la apegada a la realidad, o en su defecto, la combinación de ambas es lo que en verdad sucedió; y en base al análisis y comparación de las pruebas que presenten con lo que manifiestan en su declaración, es lo que va a determinar la resolución que se de; pero esto no sería posible si el citatorio no estuviera apegado a derecho, de acuerdo a lo que mencionan los artículos 6 fracción I y 5 fracción VIII del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, y por lo consiguiente el interesado se inconformaría por el mismo, alegando que se encuentra en estado de indefensión, si se tratara del Servidor Público señalado como responsable, porque el citatorio no se encuentra detallado en relación a los hechos por los cuales se le acusan, o que el mismo no cumple con los requisitos establecidos en el Código de Procedimientos, en caso de los particulares y Servidores Públicos.

Tenemos que en sus relaciones con los particulares, la Administración Pública tiene la obligación de hacer constar en los citatorios por los que se ordene la comparecencia de los particulares el lugar, fecha, hora y objeto de la misma, así como los efectos de no atenderla; A su vez, el derecho que tienen los particulares en sus relaciones con la Administración Pública es el abstenerse de comparecer ante la autoridad cuando el citatorio no este debidamente fundado.

Ahora bien, dentro del Procedimiento Administrativo para el Fincamiento de Responsabilidad a los Servidores Públicos, en su artículo 251 fracción I del Código que se aplica, menciona que se citará al presunto responsable a una audiencia en la sede de la autoridad, haciéndole saber los hechos u omisiones que se le imputan y que sean causa de responsabilidad en los términos de ley, señalando el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y formular alegatos; Existiendo en la misma fracción que existe un apercibimiento en caso de no comparecer sin justa causa, trayendo como consecuencia que se tendrá por precluido su derecho a ofrecer pruebas y formular alegatos, resolviéndose con los elementos que obren en el expediente, por lo que se resolvería sin la declaración del señalado como responsable, y por lo consiguiente, si la imputación del quejoso se encuentra tipificada con sanción dentro de la Ley Orgánica del Municipio, se sancionaría al Servidor Público sin haberse defendido dentro del Procedimiento Administrativo.

Para citar al Servidor Público, el propio Código regula la fecha en que debe ser citado para que tenga tiempo de preparar su defensa y que no pase demasiado tiempo como para que se calme el asunto, mencionándose en la misma fracción I del artículo 251 del Código de Procedimientos, que entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de diez días ni mayor de quince días, recordemos que cuando habla de días, se entienden por días hábiles.

#### **4.1.2.2. NOTIFICACIONES Y TÉRMINOS.**

Como había mencionado anteriormente, respecto a la importancia del citatorio, bajo el mismo rubro es importante la notificación, ya que al notificar incorrectamente, sin el procedimiento adecuado, especificado en el Código de Procedimientos Administrativos para esta entidad federativa, da como consecuencia que el proceso que se siga quede sin efectos, y se condene a reponer el procedimiento desde el momento de la notificación.

Menciona Miguel Acosta Romero, que: “*La notificación es el acto por el cual la Administración Pública hace saber, en forma fehaciente y formal, a aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo, éste y sus efectos.*”<sup>20</sup>

El mismo Código en su artículo 37 como regla general, marca que se efectuaran las notificaciones a más tardar el día hábil siguiente al en que se dicte el Acto Administrativo o la Resolución de que se trate, por lo que se regula el tiempo en que debe ser notificado, dando como resultado que haya rapidez en el proceso; Aunado a lo anterior, en su fracción primera del mismo artículo, se menciona que la notificación deberá ser personal a los interesados y por oficio a las autoridades, aceptando que podrá efectuarse también por correo registrado con acuse de recibo; recordemos que este correo con acuse de recibo hace las veces de notificación personal en materia administrativa, toda vez que se ocupa cuando la persona no puede notificarse personalmente porque no se cuenta con personal notificador que pueda desplazarse hasta el domicilio señalado, y el mandarlo con acuse de recibo es porque al entregarse el escrito u oficio a la parte interesada, éste firma de recibido ante el empleado del correo.

En caso de que la persona a notificarse hubiese desaparecido, se ignore su domicilio, no se encuentre en territorio nacional, o en su caso hubiera fallecido y no se encuentra al representante del mismo, de acuerdo a la fracción segunda del mismo artículo 37, la notificación se hará por edicto que se publique por una sola vez en la Gaceta Oficial del Estado y en uno de los periódicos de mayor circulación estatal o nacional.

También podrá notificarse por estrados y en las oficinas de la administración pública; en caso de notificarse por estrados, sólo se hará cuando lo señale la parte interesada, o en materia fiscal, y éste deberá ser durante cinco días consecutivos, teniéndose por practicada la notificación el día en que se hubiere fijado por última vez el documento; y

---

<sup>20</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 12ª. Edición, Editorial Porrúa, 1995, p. 820.

se podrá notificar en las oficinas de la administración pública si se presentan los interesados a quienes deba notificarse, incluyendo las que deban notificarse personalmente o por oficio.

El artículo 38 del Código de Procedimientos Administrativos para esta entidad federativa, explica detalladamente el procedimiento de la diligencia de la notificación, mencionando que en caso de notificarse personalmente, esta se hará en el domicilio señalado para tal efecto, y si la parte interesada no hubiera señalado domicilio para notificaciones, se notificara en el domicilio con que se cuente. Ahora bien, las notificaciones al ser personales, estas se entenderán con la persona que deba ser notificada, o con su representante legal, en caso de que no se encuentren éstos, el notificador dejara citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que la persona a notificar espere al notificador a una hora fijada el día hábil siguiente.

En caso de que la persona que se encuentre en el domicilio, se niegue a firmarlo o recibirlo, el notificador lo hará constar en el mismo citatorio, y procederá a fijarlo en la puerta o lugar visible del propio domicilio.

Si quien haya de notificarse no atendiera el citatorio, la notificación se hará por conducto de cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia, y si se negara a recibirlo, se realizará por instructivo, el cual se fijara en la puerta de ese domicilio, y si el domicilio se encontrara cerrado, la citación o notificación se entenderá con el vecino más cercano, debiéndose fijar una copia adicional en la puerta o lugar visible del domicilio.

En el instructivo de notificación se deberán detallar las causas del mismo, y la fecha, hora, lugar y efectos que tiene, además de asentar la razón de todas y cada una de las circunstancias observadas en la diligencia; ya que éste hará las veces de una notificación personal, teniendo los mismos efectos legales.

Al momento de llevarse a cabo la notificación, se entregará al notificado o a la persona con quien se entienda la diligencia, copia simple del documento a que se refiere la notificación.

En los artículos 39 y 40 del Código en mención, se manifiesta que para llevarse a cabo las notificaciones, estas deberán realizarse en días y horas hábiles, surtiendo sus efectos el día hábil siguiente al en que se practiquen o el día hábil siguiente al en que el interesado o su representante legal se hagan sabedores de la notificación omitida o irregular.

Así mismo, cuando no se señale plazo para la práctica de alguna actuación o para el ejercicio de un derecho, se tiene el de tres días hábiles. Y una vez transcurridos los plazos fijados a las partes interesadas para ejercer un derecho dentro del Procedimiento Administrativo que no se haya hecho valer, la autoridad tiene por precluido ese derecho sin necesidad de declaración expresa. Fundándose tal precepto en los artículos 41 y 42 del Código materia de estudio.

Debemos tener en cuenta que: *“El Procedimiento Administrativo se caracteriza, según hemos indicado, por la carencia de solemnidades y consecuentemente por su mayor rapidez”*<sup>21</sup>, por lo que el Procedimiento Administrativo debe de ser rápido y expedito, cumpliéndose con uno de los principios enmarcados el principio de ésta Tesis.

Como también lo menciona Fernando Serrano, *“El procedimiento administrativo no puede concebirse como una carrera de obstáculos que ha de salvar el particular para conseguir la resolución de un expediente.”*<sup>22</sup>

El Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, regula en su artículo 43 el cómputo de los plazos, los cuales plasma en cuatro fracciones:

---

<sup>21</sup> Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 3ª. Edición, Editorial Porrúa, 1996, p. 260.

<sup>22</sup> Serrano Migallón, Fernando, *El particular frente a la administración. Necesidad de una Ley Federal de Procedimientos Administrativos*, 2da. Edición, Editorial Porrúa, México, 1993, p. 62.

En la fracción primera señala que el plazo comienza a correr desde el día hábil siguiente al que surta sus efectos la notificación, y que se incluirán en ellos el día del vencimiento.

Menciona en su fracción segunda que los plazos fijados en días, solo se computaran los días hábiles.

En contrario sensu, en la fracción tercera señala que en los plazos señalados en años o meses y en los que se fije una fecha determinada para su extinción, menciona que se comprenderán los días inhábiles.

De lo anterior tenemos, que si el Código en mención habla de días, se entenderán como días hábiles, y si habla de meses o años, entonces se cuentan como días naturales.

También menciona en el mismo 43 del Código en su fracción IV, que los plazos señalados en horas se entenderán de momento a momento, al igual podríamos hablar de los relativos al cumplimiento del acuerdo de suspensión del acto impugnado y los de afirmativa ficta, ya que los términos son en horas.

#### **4.1.2.3. ACTUACIONES Y PROMOCIONES.**

Para todo Procedimiento Jurídico que se aplique, deberán existir siempre los principios de legalidad, prosecución del interés público, igualdad y proporcionalidad, imparcialidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe; con los cuales lo que se quiere lograr como finalidad es la justicia social, en este caso, lograr esa justicia aplicada a los excesos y abusos de los servidores públicos, tratando de obtener un control y regular sus actos, debiendo reconocer los mismos Servidores Públicos que existe un Órgano que se encarga de sancionarlos en caso de no respetar los principios señalados. Estos principios son la finalidad que quiere alcanzar el legislador para la aplicación de un correcto Procedimiento Administrativo, al crear el artículo 4 en el Código

de Procedimientos Administrativos, tutelando la justicia en base a los principios enmarcados.

Debemos recordar que para iniciar un Procedimiento Disciplinario, un Servidor Público Municipal debe de incumplir con su labor, omitiendo o actuando fuera de sus lineamientos; Por lo consiguiente, cuando se inicia un procedimiento por no respetarse estos principios que dan origen al Procedimiento Disciplinario, también se deben de aplicar los mismos principios, con los cuales se lograra que exista la justicia, por un lado seria la justicia para la ciudadanía que denuncia los actos de un Servidor Público, y de no encontrarse elementos suficientes para sancionar al Servidor Público, entonces estaríamos con la justicia del lado del Servidor Público, quien a lo mejor cumplió con su trabajo de acuerdo a sus lineamientos y la parte interesada se sintió atacada y afectada en sus intereses, tratando por todos los medios de no verse perjudicada.

Para entender mejor estos principios que también rigen al Procedimiento Administrativo para el Fincamiento de Responsabilidades que se aplica, explicaremos cada uno de ellos:

Por un lado tenemos la legalidad, la cual entendemos como apegado a lo legal, es decir, que los procedimientos que se aplican deben de estar apegados a derecho, realizar los actos fundados y motivados en la ley que corresponda.

La Prosecución del Interés Público, entendiéndose por prosecución como acción de perseguir, de acuerdo al diccionario del Larousse, y el interés público es el interés que debe de ser para el bien común, para el bien de la ciudadanía, de la comunidad, por lo que la Prosecución del Interés Público es el buscar el interés de la ciudadanía, el bien común.

Cuando hablamos de la Igualdad y de la imparcialidad, es hablar de no tener beneficios para una de las partes, si no las dos partes tienen los mismos derechos y obligaciones, no anteponiendo intereses personales, ni la clase social, ni la raza, religión,



partido político, y cualquier otro que sea capaz de inclinar la balanza para una de las partes beneficiándolo en su participación dentro del Procedimiento.

Entendemos por proporcionalidad, al efecto del Órgano de Control Interno, cuando es proporcional, en proporción, la magnitud o cantidad que le corresponde a cada quien; dando lugar a los principios de sencillez y celeridad, ya que se entiende por sencillez cuando la autoridad no pide mayores requisitos que los señalados expresamente en la ley, y como dice la misma palabra, sea sencillo su trámite y no se vuelva un proceso burocrático, brindando facilidades a las partes dentro del Procedimiento Administrativo, en todo lo que se pueda y este dentro del margen de la ley, es decir, que el procedimiento se vuelva de fácil trámite y subsanando la autoridad los errores que puedan detectarse al momento; y la celeridad es por que el trámite del procedimiento debe ser rápido y expedito.

Menciona también que debe de existir el principio de oficiosidad, no debiendo confundir este principio con una de las formas de iniciar un Procedimiento Administrativo, ya que como comentamos anteriormente, los Procedimientos Administrativos se pueden iniciar a petición de parte o por oficio, si no que el principio de oficiosidad se refiere que el personal actuante del Órgano de Control Interno, debe de dar el trámite correspondiente, siendo su obligación actuar el expediente de la partes sin necesidad de impulso jurídico, es decir, que no es necesario que las partes estén promoviendo solicitudes dentro del Procedimiento para que se actúe en éste.

Podemos comentar que el principio de la eficacia, tiene que ver con la finalidad que buscamos, ser eficaces en el desarrollo del Procedimiento y en el resultado del mismo, tener la capacidad de producir un buen efecto, es decir, la convicción y obligación de producir el efecto deseado y realizar con eficiencia su trabajo y función.

Por otra parte tenemos que la publicidad es de suma importancia, ya que la notificación que se haga de los actos, tendrá como resultado que surta sus efectos correspondientes, y de esta manera se perfeccionen.

Cuando se refiera a la gratuidad, es porque los servicios del personal actuante del Órgano de Control Interno son gratuitos para las partes, porque se percibe un salario pagado por el gobierno para ejercer las funciones del mismo, y no requiere de ningún otro pago para desempeñar su empleo.

Y por último tenemos la buena fe, la cual se basa en actuar en razón de no perjudicar a nadie, de no encontrarse con vicios ocultos, de no tratar de engañar, esto precisa en el Procedimiento Administrativo porque los documentos que presentan son tomados como de buena fe, es decir, que se les da la validez que representan sin verificarlo, aunque esto no es un obstáculo para no investigar su procedencia, ya que de ser necesario, se podrá verificar la autenticidad del mismo, y de encontrarse alguna alteración o falsificación del mismo, se procederá a hacerlo del conocimiento de la Agencia del Ministerio Público que corresponda, para deslindar la responsabilidad penal, independientemente de lo que resuelva el Órgano de Control Interno.

El artículo 21 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, menciona que todas las promociones y actuaciones deberán escribirse en idioma español, y los documentos redactados en otro idioma se deberán acompañar de la traducción; como último recurso en caso de que no se acompañe ésta, la autoridad, con la finalidad de sancionar a los Servidores Públicos que no realicen su encargo y apoyar a los más desprotegidos o que por alguna razón no se tradujo a nuestro idioma el texto, se obtendrá de manera oficiosa, mencionando la ley que será a costa del interesado, pero recordemos que es un Código Estatal, aplicándolo supletoriamente al nivel municipal, realmente en el Municipio es a costa de la Contraloría Municipal, por no tener medios efectivos para el pago correspondiente. Cuando se trate de gente indígena, se aplica lo mismo, el pago de la traducción es a costa del Municipio, o en su caso pedirle al que lo interpone, que traiga la traducción del texto al idioma español.

Dentro de los procedimientos legales en México, se tiene como base fundamental el documentar todo por escrito, y el Procedimiento Administrativo no es la excepción, el

mismo Código que nos encontramos analizando, en su artículo 22 menciona que las promociones y actuaciones se harán en forma escrita, y en caso de practicarse las diligencias en forma oral o comparecencias de manera personal ante la Contraloría; deberá documentarse inmediatamente, firmado por los presentes.

En las actuaciones que se practiquen, comprendiendo las actas y diligencias, se escribirán con letra las fechas y las cantidades, no se emplean abreviaturas, ni se enmiendan las frases equivocadas, solo se pone una línea delgada que permita la lectura, salvándose al final el error cometido antes de que se firmen. Todo esto permite que el Procedimiento se lleve de una manera clara y precisa, previendo los errores que se pueden cometer al momento de las diligencias, pero que en su momento no dañan el procedimiento ni su resolución, fundándose tal aseveración en el artículo 23 del Código de Procedimientos.

Es necesario que toda promoción que se presente ante la autoridad, deberá contener la firma autógrafa de quien lo formule, tal y como lo señala el artículo 24 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, requisito sin el cual no se le da el curso, y si en su momento procesal oportuno no subsanara su error o no compareciera después del requerimiento que le hace la Contraloría, se desecha la queja de plano y se archiva. Por otro lado, si la persona que interpone la queja no supiera firmar o no pudiera por razones de salud o en ese momento, se le permite estampar su huella digital, y tratándose de que no pudiera en ese momento, posteriormente durante el procedimiento la Contraloría se lo pide, por cuestiones de investigación, ya que la firma sirve para constatar y cotejarla con otros documentos que integran el expediente.

Pero la Contraloría, si durante el proceso de investigación tiene dudas respecto a la autenticidad de la firma del interesado, puede requerir al quejoso o interesado, dándole un plazo de tres días para que en presencia de la autoridad ratifique su firma y el contenido del curso, si el interesado niega la ratificación de la firma y/o el escrito, se rehúsa a contestar o no compareciera, se tendrá por no presentada la promoción o queja.

El artículo 25 del Código que tratamos, menciona que las partes, durante el Procedimiento Administrativo, podrán consultar el expediente, y obtener previo pago de los derechos correspondientes, copia certificada de los documentos y actuaciones que los integren, pero esta practica casi no se lleva a cabo, por ser prioridad de la Contraloría el salvaguardar datos personales y generales de la persona que interpone la queja o del llamado interesado y de su propia seguridad, por así pedirlo o no el interesado al momento de presentarlo, ya que esta autoridad no es penal, por lo que no puede haber un medio para obligar a los señalados como responsables de no cometer represalias en contra de quien los denuncia, tomando en cuenta que este Procedimiento Administrativo es por las acciones que comete el Servidor Público en función de su trabajo, de su labor como empleado municipal, y las represalias pueden ser en un momento que no este laborando, pues el medio idóneo para combatir esos actos ya tendría que ser interpuesto por la vía penal o de la materia de que se trate.

Dentro de un Órgano de Control Interno, donde existen muchos expedientes y la carga de trabajo se incrementa, existe la posibilidad de encontrarse con la falta de un expediente por extravío o por la destrucción de este, o la falta de una de sus piezas, por lo que se ordenara su reposición de oficio o a petición de parte, con fundamento en el artículo 26 del mismo Código.

Las diligencias que se practiquen, incluyendo las promociones y actuaciones se efectuaran en días y horas hábiles, pudiéndose habilitar los días y horas inhábiles cuando hubiere causa urgente que lo exija, cuando se realice un operativo o las diligencias que por su naturaleza, necesidad o rapidez se puedan realizar fuera de este tiempo, siempre y cuando se tenga un documento donde se otorgue esa facultad y valide esa hora y día por el superior jerárquico, además de que en el acuerdo que se expida, se deberá expresar la causa de la habilitación y las diligencias que habrán de practicarse, el cual se notificara personalmente a los interesados; las diligencias que se practiquen, deberán de enfocarse únicamente a lo establecido en el acuerdo y el documento con el que se valida la acción. Son días hábiles todos los del año, excepto los sábados y domingos, y aquellos que las

normas declaren inhábiles, y si hubiera personal de guardia, este hecho no habilitaría días inhábiles, serán horas hábiles las comprendidas entre las nueve a las dieciocho horas. Lo anterior se encuentra fundamentado en el Código de Procedimientos Administrativos, en sus artículos 32 y 33.

En un momento dado, si la diligencia se inicio en día y hora hábiles, puede continuarse hasta su fin sin interrupción y sin necesidad de habilitación expresa.

Queda prohibido para la autoridad administrativa el que la habilitación produzca o pueda producir el efecto de que se otorgue un nuevo plazo o se amplíe este para interponer medios de impugnación.

Como medida interna de la Contraloría, el poder llevar un control y orden de lo que se esta actuando en cada expediente, cuando no se practica por cualquier circunstancia una actuación o diligencia en el día y hora señalados, deberá hacerse constar la razón por la que no se practicó, y escribirse un Acuerdo, donde se autoriza la realización de la diligencia, firmado por el responsable o a quien se le haya dado esa comisión, como lo menciona el artículo 34 del Código de Procedimientos Administrativos.

El personal que actúa en la Contraloría, debe revisar los expedientes continuamente después de actuarlos, y de esta manera percatarse de las irregularidades u omisiones que se observen y que pudieran tener en la tramitación del Procedimiento Administrativo, sin que ello implique que puedan revocar sus propias resoluciones, debiendo notificar personalmente a las partes, dando como resultado que la Contraloría actué de oficio o a petición de parte; de oficio por que se tiene la obligación de ayudar a los ciudadanos en el seguimiento de su queja, y no frenarlos por situaciones que la propia Contraloría puede subsanar; se dice que también se puede actuar a petición de parte, por que no deja sin proteger al ciudadano, en caso de que la autoridad se niegue a hacerlo de oficio, el interesado podrá hacerlo valer y pedir que se lleve a cabo su petición, y subsanar por él

mismo la irregularidad que haya cometido alguna de las partes, así como la autoridad, de acuerdo al artículo 35 del Código de Procedimientos Administrativos para Veracruz.

Tantos derechos otorga el Código de Procedimientos Administrativos a los ciudadanos, que en su artículo 36 protege de manera amplia al interesado, al manifestar que en el Procedimiento Administrativo no se producirá la caducidad por falta de impulso, es decir, que una vez interpuesta la queja, la Contraloría deberá darle el seguimiento correspondiente hasta la resolución de la misma, sin necesidad de que el interesado tenga que volver a actuar o promover para que no caduque el proceso, buena medida pensando que la Contraloría es un órgano de investigación y que esta facultada para actuar sin necesidad de pedírselo o promoverlo el interesado o alguna de las partes; al menos, que se ofrezca como prueba alguna promoción o diligencia que sólo el interesado o la otra parte sepan de su existencia y que corroboren su dicho.

Dentro del derecho que tienen los particulares, se encuentra el de obtener constancia de los documentos que presenten, por lo que todo documento que presenten será sellado y firmado por la persona que recibe el mismo, con la fecha y hora de recibido, debiendo hacer valer su derecho con fundamento en el artículo 5 fracción III del Código de Procedimientos.

Ahora bien, en cuanto a las actuaciones, estas deberán practicarse en la sede u oficina donde se encuentra el Órgano de Control Interno, teniendo como excepción cuando la naturaleza de la diligencia así lo requiera, y sea conveniente o necesario para agilizar el procedimiento, pudiendo trasladar a otro sitio el desahogo de la diligencia, debiendo fundarse y motivarse tal Acuerdo con el artículo 127 del Código antes mencionado.

Muchas veces, la persona interesada o quejosa, que en su momento señala a un Servidor Público por tener argumentos de que su labor la realizó fuera de los lineamientos establecidos, y deba ser sancionado, no se encuentra con la facilidad de realizar un escrito para interponer su queja o actuar dentro del expediente, ya sea por diversas causas, que este

de paso, no tenga el tiempo y demás; y para darle mayor celeridad a los asuntos administrativos, se podrán utilizar formas impresas autorizadas previamente y publicadas en la Gaceta Oficial, las cuales se utilizaran en las promociones, actuaciones y resoluciones del Procedimiento Administrativo, debiendo de distribuirse gratuitamente, tal y como lo manifiesta el artículo 148 del Código de Procedimientos Administrativos para esta entidad federativa.

Por último, tenemos que en todas las diligencias que se practiquen en el Procedimiento, se levantara Acta Circunstanciada, como lo marca el artículo 253 del Código de Procedimientos Administrativos para Veracruz, suscribiendo los que intervengan en ellas, siendo esta la forma en que se hace constar lo que sucedió en la diligencia, asentándose y describiéndose cada uno de los hechos y actuaciones, tratándose de que se motive el comportamiento de las partes.

#### **4.1.2.4. PRUEBAS.**

Para determinar si un Servidor Público es responsable o no administrativamente de los actos que se le señalan, la parte interesada o quejosa debe probar esta situación, y por otro lado, el Servidor Público deberá de probar sus excepciones, o demostrar en todo caso, que desarrolló su empleo apegado a derecho, actuando dentro de sus facultades que le otorga la Ley o su Reglamento interno; y el análisis que se haga de las declaraciones y las pruebas que se aportaron, es como se resuelve un Expediente Administrativo, aunado a los alegatos, si es que presentan las partes, teniéndose entonces que es de suma importancia tener documentación o pruebas que avalen la actuación del Servidor Público, siendo las pruebas un elemento esencial para fincar Responsabilidad Administrativa.

Además, es de observarse que dentro de los derechos que tienen los particulares en sus relaciones con la Administración Pública, se encuentra el de aportar las pruebas que estimen pertinentes y formular alegatos, como lo menciona el articulado 5 en sus fracciones V y VI del Código que tratamos; así como el abstenerse de presentar documentos no

exigidos por las normas aplicables, o que ya se encuentren en poder de la autoridad actuante.

Por lo consiguiente, es responsabilidad del Órgano de Control Interno, y de cualquier Administración Pública, el recibir las pruebas y alegatos que se le presenten. Admitiéndose toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades mediante absolución de posiciones, las que en todo caso se podrá solicitar su intervención por escrito; las pruebas que no tengan relación con el asunto; las que resulten inútiles para la decisión del caso; así como las que sean contrarias a la moral o al derecho, respetándose de esta manera los artículos 6 fracción VI y 45 del Código que nos encontramos analizando.

Es necesario manifestar, que en todo caso, si existe el interés del Órgano de Control Interno de practicar, repetir o ampliar cualquier diligencia probatoria, lo podrá hacer, debiendo acordarse al respecto y notificarse a las partes, a fin de que puedan intervenir si así conviene a sus intereses, y fundando tal acto con el artículo 46 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

Como había mencionado anteriormente, las pruebas hacen prueba plena, y deben ser tomadas en cuenta por la autoridad al momento de resolver, sin necesidad de ser ofrecidas, esto se traduce, a que la resolución debe de estar respaldada por las pruebas que consten en el expediente, siendo necesarias para que en caso de existir una sanción, el Servidor Público no tenga argumentos para inconformarse de la misma. Siendo los medios de prueba, de acuerdo con el artículo 50 del Código que lo rige, los siguientes:

- I. La confesional;
- II. Los documentos públicos o privados;
- III. La testimonial;
- IV. El reconocimiento o inspección;
- V. La pericial;
- VI. La presuncional;



- VII. Fotografías y demás elementos aportados por la ciencia; y
- VIII. Los demás medios que produzcan convicción.

Como se puede dar cuenta, dentro del Procedimiento se admiten todas las pruebas, ya que el artículo 50 fracción VIII del Código de Procedimientos, menciona que son medios de prueba los demás medios que produzcan convicción, por lo que es amplio este concepto, con la única finalidad de conocer la verdad.

El artículo 150 del lineamiento legal que analizamos, nos menciona que el momento idóneo para presentar las pruebas es con el escrito inicial, y dentro de los tres días siguientes, el Órgano de Control Interno dictará Acuerdo sobre la iniciación del procedimiento, y en su caso, sobre la admisión de las pruebas ofrecidas, señalando día y hora para su desahogo, mismo que deberá verificarse dentro de los quince días siguientes al en que surta sus efectos la notificación al interesado del acuerdo inicial.

Es importante señalar que las pruebas pueden ofrecerse durante el procedimiento hasta antes de que sean desahogadas y se dicte resolución al respecto, ya que no existe artículo que lo prohíba, lo que si hace hincapié el Código, es que las pruebas supervenientes podrán ofrecerse hasta antes de que se dicte resolución en el Procedimiento Administrativo, y es que debiera de existir un término considerable para esta situación, como lo menciona el autor Gabino Fraga: *“En cuanto a los medios de prueba, la práctica constante que debe ser regida por la Ley, que llegara a dictarse, consiste en admitir toda clase de pruebas, si bien también en la práctica se ha exceptuado la de confesión de autoridades, ya que en la actuación de éstas normalmente es por escrito. Como formalidad esencial del procedimiento es necesario en los casos de afectación a particulares se fije en la ley un término adecuado para que puedan ofrecerse y desahogarse las pruebas pertinentes.”*<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 3ª. Edición, Editorial Porrúa, 1996, p. 263.

Si la autoridad acordara desechar las pruebas, el interesado o parte no podrá ejercer recurso alguno, sin perjuicio de que esta circunstancia se pueda alegar al impugnarse la Resolución Administrativa.

#### **4.1.2.4.1. CONFESIONAL.**

La confesión solo produce efectos en lo que perjudica al que la hace, es decir, en caso de declararse confeso la persona señalada como responsable, sólo a este se le tiene por confeso, aun cuando haya señalado que hayan sido más personas involucradas, mencionando el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, en su artículo 51, que la confesión puede ser expresa o tácita, refiriéndose a la expresa cuando se formula o contesta un escrito o demanda, absolviendo posiciones o en cualquier otro acto administrativo, y la tácita refiere que es la que se presume en los casos señalados en la Ley, solo que queda en duda a que Ley se refiere el Código, suponiéndose que son los que marca el Código Civil de la entidad.

En los artículos 52, 53 y 57 del Código de Procedimientos, se señala que no se admite la confesional de las autoridades mediante absolución de posiciones, pero si se podrán solicitar informes a éstas. Al ofrecerse la prueba confesional, se deberá presentar el pliego que contenga las posiciones en sobre cerrado, el que deberá guardarse hasta la fecha en que hayan de absolverse, evitando que los que absuelvan en el mismo día, se comuniquen entre ellos; debiendo de desecharse las posiciones que no cumplan con los requisitos siguientes:

- I. Deberán articularse en términos precisos;
- II. Deberán referirse a hechos propios del absolvente que sean objeto del procedimiento o de la litis planteada; y
- III. No deberán ser insidiosas ni contendrán más que un solo hecho cada una.

Se tiene por insidiosa la pregunta que se dirija a ofuscar al que ha de responder, con el objeto de obtener una confesión contraria a la verdad.

En los articulados 58, 59, 60 y 62 del Código de Procedimientos Administrativos, se menciona que no está permitido que la persona que ha de absolver posiciones, se encuentre asistido por su abogado o apoderado, ni término para que se le aconseje, teniendo el derecho de la voz hasta el final del desahogo de la prueba, para manifestarse en contra de las posiciones que considere indebidamente calificadas. Si el absolvente no habla español podrá estar asistido por un intérprete nombrado por el Órgano de Control Interno. Así mismo, previo al interrogatorio, se debe dar la toma de protesta de decir verdad, siendo explicada y aclarada cada pregunta, a fin de que conteste con pleno conocimiento de causa, debiendo ser las respuestas en sentido afirmativo o negativo; y al término del interrogatorio, podrán formularse en forma oral y directa nuevas posiciones al absolvente, previa calificación de las mismas; y si la autoridad lo considera oportuno, podrá interrogar al absolvente de todos los hechos y circunstancias que sean conducentes a la averiguación de la verdad.

Si dentro del interrogatorio, el absolvente se negara a contestar o contestara con evasivas o dijera ignorar los hechos propios, se le podrá apercibir de tenerlo por confeso si insiste en su actitud, siendo una medida idónea para obligarlo a que manifieste lo que le consta, aplicándole de éste modo el artículo 61 del Código de Procedimientos Administrativos.

En todo caso, si el que deba de comparecer a absolver posiciones, no pueda ocurrir a la diligencia por causa justificada, previa calificación de la misma que haga la autoridad, se señalara nueva fecha, y de subsistir el impedimento, el personal actuante del Órgano de Control Interno se podrá trasladar en donde se encuentre la persona para el desahogo de la diligencia, a la que podrá asistir la otra parte, de acuerdo a los artículos 64 y 65 del Código de Procedimientos. Ahora bien, si la persona que deba absolver posiciones no compareciera sin justa causa, insista en negarse a declarar, o al declarar, insista en no responder

afirmativa o negativamente o en manifestar que ignora los hechos, será declarada confesa, siempre y cuando haya sido apercebido legalmente.

#### **4.1.2.4.2. DOCUMENTAL PÚBLICA Y PRIVADA.**

El artículo 66 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz-Llave, manifiesta que son Documentos Públicos aquellos cuya formulación esta encomendada por ley a las personas dotadas de fe pública y los expedidos por Servidores Públicos en el ejercicio de sus funciones. Estos se tendrán por legítimos y eficaces, al menos que se impugnara su autenticidad por la parte a quien perjudiquen, ordenándose el cotejo, y se podrá acordar la diligencia de inspección de los documentos públicos de donde se hallen, pudiendo estar presentes las partes.

Menciona el Código en su artículo 69, que son Documentos Privados los que no reúnan las condiciones previstas para los documentos públicos; es decir, que no contengan sellos, firmas u otros signos exteriores con los cuales se detecte que fueron expedidos por Servidores Públicos en el ejercicio de sus funciones o personas dotadas de fe pública encomendada por la Ley.

Si el Servidor Público responsable de expedir copia de la prueba que ofrece la parte, se negara a hacerlo, podrán solicitarlo al Órgano de Control Interno, para que se requiera a los omisos; Es más, menciona el Código que si no fueron expedidas las copias de los documentos ofrecidos para probar los hechos que se le imputan, y si estos fueron identificados con toda precisión tanto en sus características como en su contenido, se presumirán ciertos los hechos que se pretenden probar con esos documentos. Haciendo valer el artículo 72 del mismo Código.

Es importante señalar, que en lo que respecta a la prueba documental o pública, de acuerdo al artículo 73 del Código de Procedimientos, presentado el escrito inicial, el de interposición del Recurso de Revocación, el de demanda, el de su contestación, o, en su

caso, los de sus respectivas ampliaciones, no se admitirán otras pruebas documentales, excepto las siguientes:

- I. Que sean de fecha posterior a dichos escritos;
- II. Las de fecha anterior respecto de las cuales se asevere no haber tenido conocimiento de su existencia; y
- III. Las que no haya sido posible obtener con anterioridad, por causas que no sean imputables a la parte interesada.

Es obligación de la parte interesada que presente documentos, acompañarlos con su traducción cuando no estén en idioma español, dándose vista a la parte contraria para que dentro de tres días manifieste si esta conforme, o en todo caso, el Órgano de Control Interno podrá nombrar traductor, debiendo invocar en todo caso, el artículo 74 del Código de Procedimientos.

De acuerdo a los artículos 75, 76 y 77 del Código de Procedimientos, si existiera duda o se negara autenticidad de un documento privado, podrá pedirse el cotejo de firmas y letras, o de un documento público que carezca de matriz, teniéndose el término para objetar tales documentos dentro de los cinco días siguientes al que surta efectos la notificación; debiendo designar la persona que solicite el cotejo, los documentos indubitados con que deba hacerse; considerándose indubitados para el cotejo:

- I. Los documentos que las partes reconozcan como tales, de común acuerdo;
- II. Los documentos privados cuya letra o firman hayan sido reconocidas en el Procedimiento Administrativo por aquel a quien se tribuye la dudosa;
- III. El escrito impugnado en la parte en que reconozca la letra como suya aquel a quien perjudique;

- IV. Las firmas puestas en actuaciones, en presencia de la autoridad o del Secretario del Tribunal, por la parte cuya firma o letra se trata de comprobar; o
- V. En general, las firmas estampadas ante fedatarios públicos.

#### **4.1.2.4.3. TESTIMONIAL.**

La prueba testimonial es fundamental para que tenga un soporte una resolución en la que haya sanción, toda vez que esta declaración respalda la del quejoso, teniéndose los elementos necesarios para sancionar.

Los testigos que declaren dentro del Procedimiento Administrativo no podrán ser más de tres por cada hecho; y la parte que los ofrezca tiene la obligación de indicar sus nombres, la dirección, y presentarlos el día y la hora señalada por el Órgano de Control Interno. En el caso de los Servidores Públicos, no están obligados a declarar como testigos, pero podrán hacerlo por oficio. Lo anterior como lo marcan los artículos 78, 79, 80 y 81 del Código de Procedimientos Administrativos.

Para el examen de los testigos deberán ofrecerse interrogatorios escritos, las preguntas deberán tener relación directa con los puntos controvertidos, no serán contrarias al derecho o a la moral y deberán estar concebidas en términos claros y precisos, sin que pueda ir implícita la respuesta en ellas ni se comprenda en una sola más de un hecho. Al final del examen de cada testigo, las partes podrán formular por una sola vez y en forma oral las preguntas.

El artículo 83 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, señala que deberán ser desechadas las preguntas y repreguntas cuando:

*“I. No cumplan con los requisitos previstos en el artículo 81 de este Código;...”*, refiriéndose a que deberán ser los interrogatorios escritos, las preguntas deberán tener

relación directa con los puntos controvertidos, no serán contrarias al derecho o a la moral y deberán estar concebidas en términos claros y precisos, sin que pueda ir implícita la respuesta en ellas ni se comprenda en una sola más de un hecho.

*“II. Se refieran a hechos o circunstancias que ya consten en el expediente...”*; con esta fracción lo que se pretende es evitar ser reiterativo en los hechos, si ya se encuentran debidamente probados, no se necesita remarcar lo mismo, se busca la simplicidad del asunto.

*“III. Sean contradictorias con una pregunta o repregunta anterior; o...”* en base a lo anterior, y en la busca de la verdad, lo que no se puede permitir es tratar de confundir al testigo con las preguntas, que estas no sean capciosas.

*“IV. Se refieran a opiniones o creencias de los testigos...”*; ya que lo que se busca es la verdad, hechos objetivos, y no la subjetividad que cada sujeto pueda hacer respecto a los actos que se señalan.

Es importante verificar si el testigo tiene o no interés en el asunto, es decir, que exista ese interés de que la balanza de la justicia se incline hacia un sólo lado, queriendo que se le sancione o no al Servidor Público, y no siendo un testigo con calidad moral y humana que realmente porte elementos verídicos para determinar una resolución que no este viciada. Por lo que después de tomarse al testigo la protesta de conducirse con verdad y advertirle de las penas en que incurren los testigos falsos, se hace constar su nombre y apellidos, edad, estado civil, domicilio, ocupación, si es pariente consanguíneo o afín de alguna de las partes y en qué grado, si es dependiente o empleado del que lo ofrece, o tiene con él sociedad o alguna relación de intereses, si tiene interés directo o indirecto en el asunto o en otro semejante, y si es amigo íntimo o enemigo

#### **4.1.2.4.4. INSPECCION O DE RECONOCIMIENTO.**

El Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, en su artículo 93, menciona que la inspección podrá practicarse a petición de parte, o de oficio, con citación previa y expresa, para aclarar o fijar hechos relativos al asunto que no requieran conocimientos técnicos especiales, señalando para tal efecto día, hora y lugar en que deba practicarse. Con lo cual podemos ver que no sólo se puede realizar por solicitud de una de las partes, si no que además, la propia autoridad, con el afán de determinar la Responsabilidad Administrativa al Servidor Público, tiene la facultad de llevarla a cabo.

Para solicitar la mencionada prueba anterior, se deben de cumplir con ciertos requisitos indispensables como son el indicar con precisión el objeto de la misma, el lugar donde deba practicarse y la relación con los hechos que se quieran probar. Y al momento de llevarse a cabo la diligencia, se levantara Acta Circunstanciada en la que firmaran los que en ella intervengan.

#### **4.1.2.4.5. PERICIAL.**

Cuando sean necesarios conocimientos especiales en alguna ciencia, técnica, arte, oficio o industria en algún Procedimiento Administrativo, se podrá solicitar y llevar a cabo la prueba de reconocimiento o inspección, como lo marca el artículo 94 del Código de Procedimientos.

El mismo Código de Procedimientos obliga que los peritos deben tener Cédula Profesional que los acredite en la especialidad a que pertenezcan y sobre la que habrán de rendir su dictamen.

El artículo 95 del Código en mención, señala ciertas reglas, las cuales son:



- I. En su ofrecimiento se señalará con toda precisión la ciencia, arte, técnica, oficio o industria sobre la cual deba practicarse; los puntos sobre los que versará y las cuestiones que se deben resolver; así como la Cédula Profesional, calidad técnica, artística o industrial del perito que se proponga, nombre, apellidos y domicilio de éste. También menciona que la falta de cualquiera de los requisitos anteriores motivara el desechamiento de la prueba.
- II. En caso de estar debidamente ofrecida, dice que se admitirá, requiriendo a la parte contraria para que designe al perito que le corresponde, teniendo tres días para que acepten el cargo referido, quedando obligados a rendir su Dictamen dentro de los diez días siguientes a la fecha de aceptación y protesta del cargo.
- III. La misma autoridad podrá adicionar los cuestionarios.
- IV. Cuando resulten contradictorios los dictámenes de los peritos, la autoridad designara un perito tercero en discordia.
- V. La falta de aceptación y protesta del cargo por el perito del oferente, dará lugar a que se tenga por desierta la prueba; y si la contraria no designara perito, o éste no presentara la aceptación y protesta del cargo, da como consecuencia que se tenga a ésta por conforme con el Dictamen Pericial que rinda el perito oferente.
- VI. Si el perito designado por alguna de las partes no presentara su Dictamen Pericial en el plazo establecido, se entiende entonces que acepta el peritaje de la otra parte que sí lo presentó, y por lo consiguiente, la pericial se desahogará con ese Dictamen, y en todo caso, si no rindiera su Dictamen ninguno de los peritos en el plazo concedido, la autoridad declarara desierta la prueba.
- VII. Es obligación de las partes el pago de los honorarios de los peritos que hayan nombrado; al menos, que el perito haya sido contratado por la autoridad cuando se trate de procedimientos que se iniciaran de oficio.

El artículo 96 del Código materia de estudio, manifiesta que las partes pueden convenir en la designación de un sólo perito, para que rinda su Dictamen al cual se sujetaran y respetaran la decisión del mismo, y podrán hacer observaciones al peritaje de la

parte contraria, las cuales serian consideradas en la valoración de las pruebas por el Órgano de Control Interno.

#### **4.1.2.4.6. PRESUNCIONAL.**

El Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, en su artículo 99, define lo que se considera como Prueba Presuncional, mencionando que: *“es la consecuencia que la ley establece expresamente; o la autoridad o el Tribunal deducen de un hecho conocido, debidamente probado para averiguar la verdad de otro desconocido que es consecuencia ordinaria de aquel. La primera se llama legal y la segunda humana.”*

El Código en su artículo 100, obliga a la parte que haga valer una prueba presuncional legal, a probar el hecho en que la funda; y dando oportunidad a que la prueba presuncional humanas presentada por una de las partes, admita prueba en contrario.

#### **4.1.2.4.7. FOTOGRAFÍAS Y DEMAS ELEMENTOS APORTADOS POR LA CIENCIA.**

En el artículo 101 del Código de Procedimientos Administrativos, podemos apreciar que menciona que las partes tienen el derecho de aportar fotografías o cualquier otro elemento que demuestre algún hecho o circunstancia que quiera probar, dentro del cual se incluyen a parte de las fotografías, copias fotostáticas, videos, cintas cinematográficas, discos compactos o magnéticos, y cualquier otro producto de almacenamiento de sonidos o imágenes, así como también los registros dactiloscópicos, fonográficos y demás descubrimientos de la ciencia, técnica o arte que produzcan convicción en el personal actuante de la Contraloría Municipal.

Para presentar este tipo de pruebas, es necesario que la parte proporcione los aparatos o elementos necesarios para que pueda apreciarse el valor de los registros y reproducirse los sonidos e imágenes.

#### 4.1.2.5. MEDIOS DE APREMIO.

El autor Luis H. Delgadillo, menciona que: *“hay sanciones de distinta naturaleza, entre las que se encuentran: las sanciones disciplinarias, las medidas de apremio y las sanciones administrativas”*.<sup>24</sup>

El mismo autor menciona que: *“Las medidas de apremio son recursos que la autoridad utiliza para hacer cumplir sus determinaciones. Se trata de medios de coacción para obligar a los gobernados a cumplir con los requerimientos que le hace la autoridad”*.<sup>25</sup>

El Órgano de Control Interno es una autoridad ante la cual se desahogan los Procedimientos Administrativos para Fincar Responsabilidad Administrativa a los Servidores Públicos Municipales, pero para que se haga efectiva su actuación, el Código de Procedimientos Administrativos que nos ocupa, faculta a esta autoridad a hacer uso de ciertos medios de apremio que aplicara en caso de desacato, para hacer cumplir sus determinaciones, para imponer el orden, o como medida disciplinaria, tal y como la maraca el artículo 147 del Código.

Tenemos que los medios de apremio aplicables dependiendo de la gravedad de la falta, y a criterio del personal actuante del Órgano de Control Interno son, de acuerdo al artículo 115 del Código de Procedimientos, los siguientes:

- I. El Apercibimiento;
- II. La Amonestación;

---

<sup>24</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos del Derecho Administrativo*, 3ra. Edición, México, Editorial Limusa, 1991, pp. 228 y 229.

<sup>25</sup> *Idem*.

- III. La Multa, que va desde los cincuenta a los cien días de salario mínimo vigente en la capital del estado, de lo cual arroja que si actualmente el salario mínimo esta en \$47.60 pesos, la multa iría de \$2,380.00 pesos a \$4,760.00 pesos.

Se tiene un atenuante de acuerdo al salario que perciba, es decir, en dado caso de que el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, se tiene que no podrán ser sancionados con multa mayor al importe de su jornal o salario de un día; y tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso;

Para hacer efectiva la multa, existen métodos fiscales muy eficaces, dentro de los cuales se fijan en cantidad líquida, haciéndose efectivo conforme al Procedimiento de Ejecución.

- IV. La expulsión temporal de las personas del lugar donde se lleva a cabo la diligencia o actuación, cuando ello sea necesario para su continuación; hay que mencionar que este apartado es importante, porque faculta al Órgano de Control Interno ha interrumpir momentáneamente la diligencia en caso de encontrarse en un ambiente pesado y tenso, dando oportunidad a hacer uso de su autoridad y de imponer el orden en la sala, es más, como lo indica la fracción que sigue, el solicitar el auxilio de la fuerza pública, con lo que haría valer aun más su autoridad, y cumplir realmente con la finalidad que se busca, que no es más que determinar si existe o no Responsabilidad Administrativa por parte de los Servidores Públicos Municipales;

- V. Auxilio de la fuerza pública; o

- VI. Los demás que establece este Código.

#### **4.1.2.6. OPERATIVOS DE VERIFICACION.**

En los artículos 162 y 163 del Código de Procedimientos Administrativos para ésta entidad federativa, encontramos que otra de las facultades con las que cuenta el Órgano de Control Interno, es el verificar bienes, personas, y vehículos de transporte, con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, previéndose para ello las visitas de verificación o domiciliarias, las cuales señala el Código podrán ser ordinarias, las cuales se efectuaran en días y horas hábiles, o extraordinarias, las que se realizan en cualquier tiempo, debiendo ajustarse a los procedimientos y formalidades que establezca el Código y las demás normas aplicables.

Para realizar la visita por parte del personal actuante de la Contraloría Municipal, deberán exhibir credencial vigente con fotografía, expedida por el Ayuntamiento de Veracruz, o en su defecto, por el Contralor Municipal, con lo cual acrediten sus funciones, así como el oficio de comisión correspondiente, firmado por el titular de la dependencia, debiéndose entregar copia al propietario, responsable, encargado u ocupante del establecimiento, y fundamentarlo con el artículo 166 del Código materia de estudio, que hacemos mención en este párrafo

Para hacer constar la visita de verificación, se deberá levantar Acta Circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la diligencia o por quien la practique, si aquella se hubiera negado a proponerlos, como lo indica el artículo 167 del C.P.A. para el estado de Veracruz.

Del Acta Circunstanciada que se levante se deja copia a la persona con quien se entienda la diligencia, y aunque ésta se negara a firmar, no afecta la validez de la misma, ni el documento de que se trate, siempre y cuando se haga constar tal circunstancia.

Para la realización de las actas de verificación, se deberán hacer constar ciertos elementos indispensables que señala el artículo 168 del Código de Procedimientos, los cuales son:

- I. El nombre, denominación o razón social del visitado;
- II. La hora, el día, el mes y el año en que se inicie y concluya la diligencia;
- III. La calle, el número de la casa, la colonia, la población, el teléfono u otra forma de comunicación disponible y código postal en que se encuentre ubicado el lugar donde se practique la visita;
- IV. El número y la fecha de la orden de verificación y del oficio de comisión que la motivó, en el cual deberán estar asentados los nombres del personal que realice la diligencia;
- V. El nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia;
- VI. Que exista la identificación plena de los testigos, para lo cual en el acta se anotaran los nombres, el domicilio y documentos con que se identificaron los testigos;
- VII. Se harán constar los hechos observados durante la visita, por el personal que realice la diligencia;
- VIII. Se le dará el uso de la voz al visitado, si éste lo solicitara, para que asiente en el acta lo que tenga a bien comentar en relación a las observaciones que se le hicieron, y lo que a su derecho convenga; o hacer uso de este derecho dentro de los cinco días siguientes a la fecha del levantamiento del acta de verificación;
- IX. Por último, debe de firmarse el acta de verificación por todos y cada uno de los que intervinieron en ella, con su nombre respectivo.

Una vez que el Órgano de Control Interno tenga los resultados de la visita de verificación o del informe del mismo, podrá dictar las medidas de seguridad que se consideren pertinentes. Definiendo el Propio Código de Procedimientos Administrativos, en su artículo 170, que “*son medidas de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad para proteger la salud y la seguridad públicas*”, mencionando además que las medidas de

seguridad se establecerán en cada caso por las normas, es decir, se refiere a que las medidas de seguridad que se apliquen, deberán estar apegadas a derecho, al procedimiento aplicable de acuerdo a la ley que le corresponda, dejando una laguna sobre que ley es aplicable a la misma, debiendo regirse por el lugar, área, dirección, jefatura, entidad o gobierno a la que se realice la propia verificación.

#### **4.1.3. DETERMINACIÓN.**

Para poder Resolver un Procedimiento Administrativo, el Órgano de Control Interno debe tomar una determinación en relación a las diligencias que se realizaron, las pruebas que obran dentro del Expediente Administrativo, y la valoración de las mismas, tomando en cuenta además, que la terminación del Procedimiento Administrativo se puede dar por diversas situaciones que se presenten durante el desarrollo de la misma, ya sea que se dicte resolución definitiva, la parte quejosa se desista, o no se pueda continuar con el procedimiento por la imposibilidad de continuarlo, como lo marca el artículo 151 del Código de Procedimientos.

A continuación veremos lo referente a las pruebas, y la terminación del Procedimiento Administrativo, de acuerdo a la determinación que se tome.

##### **4.1.3.1. VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS.**

A la Contraloría Municipal se le otorga, por medio del artículo 104 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz aplicable a este municipio, la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas, mencionando que sea mediante la aplicación de las reglas de la lógica y de la sana crítica; así como para determinar su valor, apreciándolas en su conjunto; siempre y cuando el mismo Código no señale o establezca las reglas específicas para hacer la valoración. Dándole con esto a la autoridad un gran margen para poder valorar las pruebas.

Menciona el Código en su articulado 105, que no tendrán valor las pruebas rendidas con infracción a lo dispuesto por éste, a menos que sean el único medio por el que la autoridad puedan formar su convicción respecto a los hechos de que se trata; y ésta se debe fundar especial y cuidadosamente en la resolución. Se debe principalmente a que las infracciones son Actos Administrativos fiscales, los cuales su importancia radica en el pago de éstos, por ser patrimonio de ésta, pero esto no nos interesa para el tema que estamos abarcando, por lo que no profundizamos al mismo.

En el artículo 106 del Código de Procedimientos Administrativos, se establece que la confesión expresa hace prueba plena, esto es siempre y cuando se cumplan con ciertos requisitos para saber si la persona que se encuentra dando su confesión, realmente sea una persona capaz y legitimada para hacerla, es decir, que no sufra de impedimento legal para hacer por su capacidad de ejercicio o de goce, así como también sea la persona que realmente es la señalada como responsable; así como también se debe de realizar con pleno conocimiento y sin coacción ni violencia, aunque esto no sucede durante el procedimiento, pero la ley de cierta manera lo prevé, para darle a las partes la seguridad de no obtenerse la confesión por estos medios; y por último que sea de hecho propio o, en su caso, del representante, delegado sindical y concerniente al asunto, siendo necesario que el hecho del cual se confesa, sean hechos que le corresponden, si no, no se estaría dentro del margen legal, no es posible que quede confeso una persona de hechos que no son propios del expediente o investigación que se sigue.

Algo muy importante que se menciona dentro del Código que manejamos, es la existencia del artículo 107, del cual desprendemos lo que manifiesta y dice al respecto que los hechos propios de las partes aseverados en sus promociones o en cualquier otro acto del Procedimiento Administrativo, harán prueba plena en su contra, sin necesidad de ofrecerlos como prueba, de este modo se le da validez tanto a las declaraciones rendidas ante la Contraloría, como las promociones presentadas de buena fe, que en un momento dado, podrían perjudicar a la persona que los presenta.



Ahora, por otro lado, la ley no admite la suposición de la confesión, es más, señala que la confesión ficta produce el efecto de una presunción cuando no haya pruebas que la contradigan, por lo que, para que se de la confesión, es necesario que se exprese de esta forma, no por el simple hecho de parecerlo así, cumpliéndose de esta forma con lo estipulado por el artículo 108 del Código de Procedimientos.

Cuando se otorgan los documentos públicos como pruebas, se da la certeza jurídica de que son auténticos, legítimos y eficaces, como lo marca el artículo 109 del Código en mención; por lo que no necesitan de certificación o ratificación ante la autoridad, es más, ni siquiera pueden desecharse por presumirse que carecen de validez. Salvo que si se presumen falsos, se le podría solicitar a la autoridad que lo emitió, que afirme su expedición o, en su caso, si se impugnara expresamente su autenticidad o exactitud por la parte a quien perjudiquen, se procede a su cotejo y se diligenciara la inspección de los documentos públicos con los protocolos y archivos en el local donde se halle la matriz, en presencia de las partes, si concurrieren, o de lo contrario, cuando se celebre la audiencia de pruebas.

También harán prueba plena los hechos legalmente firmados por la autoridad en documentos públicos, pero, si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos particulares, los documentos solo prueban plenamente que, ante la autoridad o fedatario que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado. Por lo que quedan a salvo los derechos de quien expresa su confesión, cuando no los hace directamente ante la autoridad.

Una de las mayores ventajas de las Actas Administrativas levantadas ante la Contraloría, en las cuales conste la declaración del confeso, es que cuando se utilizan como actos de verificación o comprobación, se entienden como legalmente afirmados los hechos, no existiendo mejor prueba que su declaración; pero además el Código es claro en manifestar que sólo se prueba plenamente que ante la autoridad que levantó el acta se hicieron tales declaraciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Pero bueno, al menos también nos dice que los documentos públicos hacen prueba plena.

En el artículo 110 del Código de Procedimientos para el Estado de Veracruz, tenemos que las copias certificadas hacen fe de la existencia de los originales, sin embargo, no nos dice quienes son las autoridades que cuentan con capacidad o facultad de certificar copias, pues tenemos que existe un Secretario del Ayuntamiento, quien tienen esa facultad plena, sin embargo, no se tiene la certeza si una autoridad distinta del municipio, como titular de una Dirección Municipal, pueda emitir tales certificaciones en base a su nombramiento, y a que como autoridad expide los documentos públicos que obran en copia.

Se tiene que el artículo 111 del Código de Procedimientos Administrativos, menciona que cuando se valoran las pruebas como la documental privada, inspección, pericial y testimonial, tiene que ver con el arbitrio de la autoridad; lo que trae como consecuencia que la autoridad tenga la libertad de aplicarlas de acuerdo a su libre decisión y tratando de que las pruebas ofrecidas tengan la veracidad, calidad moral y humana que se necesita para creer que son reales y justas; además de que la autoridad necesita probar con esos medios, que existe Responsabilidad Administrativa y que esta Responsabilidad Administrativa relacionan al Servidor Público con un acto u omisión de una obligación dentro de su trabajo, debiendo de tener los elementos necesarios para que surta efectos la sanción, y no tenga el señalado como responsable la posibilidad de llegar a otra instancia y ganar el asunto restituyéndolo en sus derechos.

*“Para que las presunciones sean apreciables como medios de prueba, es indispensable que entre el hecho demostrado y aquel que se trata de deducir haya un enlace preciso. La autoridad apreciara en justicia el valor de las presunciones.”* Artículo 112 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz. Solo que habría de preguntarnos a quien le corresponde decidir si existe un enlace preciso entre el hecho demostrado y aquel que se trata de deducir. Lo cual trae como consecuencia que sea

el Órgano de Control Interno quien valore la prueba, y decida al respecto, teniendo nuevamente esa libertad de valorar y decidir al respecto, siendo positivo este artículo, si lo que se busca es que la autoridad busque la verdad y sancione conforme a derecho corresponda, debiendo tener la justicia por encima de emociones y cuestiones políticas.

Es importante señalar, que dentro de este Procedimiento Administrativo, es válido el aportar como pruebas las fotografías, copias fotostáticas, videos, cintas cinematográficas, discos compactos o magnéticos, lo cual, al grado de ser evidentes para corroborar alguna situación, es como se toman en cuenta para la determinación de la Responsabilidad Administrativa y sanción de la misma, fundando su uso con el artículo 113 del Código que utilizamos; Ahora bien, en caso de tratarse de otras pruebas aportadas por la ciencia, técnica o arte, queda a la prudente calificación de la autoridad, con lo que se le desmerita un poco su calidad de credibilidad, pero no quedan exentas de tomarse en cuenta por la Contraloría.

Puede existir la posibilidad de que la autoridad no este convencida de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, teniendo alguna convicción distinta respecto del asunto, no apegándose a la valoración de las pruebas de acuerdo con lo dispuesto en el Código, pudiendo emitir un considerando con un razonamiento lógico, debiendo motivar cuidadosamente esa parte de la resolución. Es más, el mismo Código lo prevé en su artículo 114.

#### **4.1.3.2. LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

Como ya lo habíamos visto en el tema de la determinación, para poner fin a un Procedimiento Administrativo puede ser por diversos motivos, los cuales son, de acuerdo al artículo 151, los siguientes:

I.- La Resolución definitiva, la cual es la que se dicta al final del procedimiento y se determina si existe o no Responsabilidad Administrativa por parte del Servidor Público, y si existiera ésta, la sanción a la misma.

II.- El desistimiento, el cual consiste en que el quejoso decline sobre su queja, y sea su voluntad el retirar la misma sin llegar a resolver la autoridad sobre la misma, teniendo como consecuencia jurídica que se concluya el Procedimiento Administrativo con el archivo del expediente, sin valorar las pruebas aportadas o diligencias realizadas.

III.- La imposibilidad material de continuarlo por causas supervenientes; esta fracción de la terminación de un Procedimiento Administrativo, se aplica cuando no se puede continuar con el expediente, los casos son variados, como ejemplo podemos citar que el Servidor Público al que se le inicio un Procedimiento, sea retirado de su encargo o renuncie al mismo, por lo que deja de ser un Servidor Público, y la sanción ya no surtiría sus efectos legales correspondientes; recordemos que el Órgano de Control Interno solo sanciona con apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución del puesto o inhabilitación al Servidor Público que incumple con los ordenamientos legales aplicables.

IV.- La configuración de la afirmativa ficta; aunque no es una terminación que interese por tratarse en esta tesis sobre el Procedimiento aplicable para fincar Responsabilidad Administrativa, para efectos de tener conocimientos del mismo, ésta se da cuando se solicita alguna situación ante alguna autoridad del municipio, y no se le da contestación en el termino especificado en la ley, con lo que solicita ante el Órgano de Control Interno la certificación de la afirmativa ficta, es decir, que ante la omisión de la autoridad para dar contestación, se entiende como que no existe inconveniente por parte de la autoridad para el permiso o solicitud correspondiente.

V.- La configuración de la negativa ficta, que es en los mismos términos que la afirmativa ficta, solo que se entiende por negada la solicitud o permiso, de acuerdo a lo establecido en el Código.

Para efectos de poner fin a un Procedimiento Administrativo para Fincar Responsabilidad a un Servidor Público Municipal, sólo se aplican las tres primeras fracciones, ya que las últimas dos fracciones no se aplican, toda vez que son aplicables sólo para solicitudes en donde se quiere una contestación por parte de la autoridad, y no una queja en contra de un Servidor Público para que se le sancione.

Cuando se ponga fin al Procedimiento Administrativo, se entenderá como Resolución Definitiva, debiendo fundarse y motivarse, ser clara, precisa y congruente, decidiéndose todas las cuestiones planteadas por las partes y las derivadas del expediente, como lo marca el artículo 116 del Código que se maneja.

#### **4.2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.**

Debemos recordar que todo lo anteriormente explicado es referente a todos los Procedimientos Administrativos, y que se aplica al Procedimiento Administrativo Disciplinario cuando en su apartado no hable nada al respecto.

Tomemos en cuenta que en el Código de Procedimientos Administrativos, sólo habla específicamente del Procedimiento para Fincar Responsabilidad Administrativa en los artículos del 251 al 259; teniéndose sólo nueve artículos que hablan específicamente de ello, por lo que existen lagunas que son solventadas por los demás artículos que enmarcan el Código de Procedimientos, y que se aplican de acuerdo a la diligencia a tratar o los requisitos que se deben de exigir en todo acto, además del procedimiento aplicable, y ofrecimiento y desahogo de pruebas, y de la formalidad o formato, modo y tiempos en los que se debe de actuar. Mencionando el artículo 252 del Código, que *“los titulares de las dependencias, entidades u órganos de la Administración Pública observaran, en el ámbito de su competencia, las reglas contenidas en el presente Código y las leyes del estado, en los procedimientos que se sigan para la investigación, determinación de responsabilidades y aplicación de sanciones.”*; por lo que la misma ley lo prevé y lo faculta.

En primer término tenemos que en el primer párrafo del artículo 251 del Código de Procedimientos Administrativos para este estado, se le da la facultad al Órgano de Control Interno, para que sean competentes para la determinación de las Responsabilidades a los Servidores Públicos, y el fincamiento de las indemnizaciones y sanciones administrativas que correspondan, además le da facultades para promover ante otras autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades y presentar las denuncias y querellas penales.

Con ello, el Órgano de Control Interno, se vuelve pieza fundamental de cualquier Ayuntamiento del Estado de Veracruz, por que es la autoridad correspondiente para determinar la Responsabilidad Administrativa de cualquier Servidor Público que no sea elegido por representación popular o su nombramiento del que se trate correspondiera al Gobernador del Estado, como lo marca el último párrafo del artículo 251 del mismo Código.

El Procedimiento para Fincar Responsabilidad a los Servidores Públicos, se inicia inscribiéndose en un registro en la sección de Procedimientos Disciplinarios, y posteriormente, en caso de haber sanción, se registrará en la sección de sanciones impuestas, debiendo ser obligatorio tal control, ya que se encuentra regulado dentro del artículo 255 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

Es por regla general, que en toda diligencia que se practique, se haga por medio de Actas Circunstanciadas, en la cual quedara asentado todo lo que corresponde a la diligencia, y los hechos suscitados en ella, dentro de la cual se le dará el uso de la voz a las partes, firmando todos y cada uno de los que hayan intervenido en ella, cumpliéndose con los requisitos y formalidades que se deben de acatar en toda Acta Administrativa, como son el plasmar el lugar del levantamiento, fecha y hora, los nombres de quienes intervienen en ella, la plena identificación de los mismos, firmando la misma al margen y al calce del acta. Esta Acta Administrativa es regulada por el artículo 253 del Código en mención.

#### 4.2.1. AUDIENCIA.

Para la audiencia respectiva, en primer término, se deberá de haber cumplido con las notificaciones de los citatorios correspondientes, para lo cual el artículo 251 en la fracción I, menciona que: *“Se citará personalmente al presunto responsable a una audiencia en la sede de la autoridad, haciéndole saber los hechos u omisiones que se le imputan y que sean causa de responsabilidad en los términos de ley, señalando el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y formular alegatos, por sí o por medio de un defensor, apercibido que de no comparecer sin justa causa, se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo. Entre la fecha de citación y la de audiencia deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de quince días;”*. Aunado a esta regulación, deberá aplicarse lo referente al Capítulo IV de los términos y notificaciones, que abarca del artículo 37 al 44 del mismo Código de Procedimientos Administrativos, y que lo vimos en el punto 4.1.2.2 de esta misma tesis.

Ahora bien, procederemos ver en partes esta fracción I del 251, tenemos por una parte que el párrafo dice que se citará personalmente al presunto responsable a una audiencia en la sede de la autoridad, entendiéndose con esto que la audiencia se llevara a cabo en las oficinas del Órgano del Control Interno o Contraloría Municipal; en lo referente a que dice el Código que se le hará saber los hechos u omisiones que se le imputan y que sean causa de responsabilidad en los términos de ley, es para no dejar al Servidor Público en estado de indefensión, ya que cuando se le manda el citatorio, es cuando se le hace de su conocimiento que tiene una queja en su contra, motivado por la persona que lo acusa, y por los hechos que se le describen, y es hasta la audiencia, cuando comparece a declarar respecto a la queja que se le formuló, no existiendo algún acto anterior donde pueda conocer el motivo de la queja, es más, la ley no lo menciona, pero para evitar que el señalado como responsable posteriormente busque por otra instancia inconformarse de que se encontraba en estado de indefensión, al no tener conocimiento exacto de la queja hasta el momento de su declaración, es prudente enviar copia de los documentos que motivaron la

queja, que serían los mismos con los que contaría el Órgano de Control Interno, y no se le estaría ocultando ninguna información que posteriormente pueda hacer valer; en lo que respecta a señalar el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y formular alegatos, por sí o por medio de un defensor, está de más el mencionar que es importante tal circunstancia, datos sin los cuales no tendría ningún valor la notificación y el citatorio; Es importante el advertir en el mismo citatorio al Servidor Público de que en caso de no comparecer sin justa causa, se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo, para que surta sus efectos legales, ya que de no mencionarlo en el mismo, el señalado como responsable puede inconformarse de tal situación y no tendría validez el apercibimiento mencionado. En el mismo artículo 251 fracción I, exige un término para notificar del citatorio, el cual oscila entre la fecha de citación y la de audiencia un plazo no menor de diez ni mayor de quince días, siendo hábiles los días mencionados, de acuerdo al artículo 43 fracción II del Código de Procedimientos, por lo que para realizar la notificación se deberá tomar en cuenta que no se debe de pasar de quince días hábiles entre la notificación y la audiencia, ni se debe notificar antes de los diez días hábiles; lo cual considero un verdadero error, ya que trae aparejado problemas para notificar, toda vez que el término es muy pequeño entre diez y quince días, teniendo solo cinco días para notificarlo, suponiendo que exista algún notificador dentro de la figura del Órgano de Control Interno que este disponible, y que la notificación ya este firmada por el titular del Órgano de Control Interno, quien es el único que puede firmar el mismo por ser única la figura del Contralor, y que en caso de pasarse del término, se deberá volver a imprimir tal citatorio para que se encuentre nuevamente dentro del término, por lo que debería de considerarse ampliar más el término entre los quince y diez días.

Para el debido asentamiento de las diligencias en las audiencias, se deben de realizar las actas circunstanciadas, la cual deberá firmarse por las personas que intervengan en ella, tal y como lo menciona el artículo 253 del Código de Procedimientos Administrativos para Veracruz.



Estarán presentes en las audiencias que se realicen, personal de la Contraloría Municipal, quienes llevaran la diligencia, además de la persona a la que se le tomara su declaración, los testigos para efectos del levantamiento del acta, y de acuerdo al artículo 254 del mencionado Código, podrá estar presente también un delegado, designado por el Superior Jerárquico del servidor público sujeto a un Procedimiento de Responsabilidad, quien tiene la facultad y el derecho de tener a la vista las actuaciones.

#### **4.2.1.1. PRUEBAS Y ALEGATOS.**

Contra el desechamiento de pruebas, no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que esta circunstancia se pueda alegar al impugnarse la Resolución Administrativa, fundándose tal aseveración con el artículo 150 el Código de la materia. Teniéndose con esto un amplio juicio autónomo por parte de la autoridad de aceptar o no una prueba, haciéndose más rápido el procedimiento, sin trabas jurídicas que propicien que se retarden o se vicien las Responsabilidades Administrativas a los Servidores Públicos que se les detectan irregularidades.

Por otra parte se pueden ofrecer pruebas supervenientes hasta antes de que se dicte la Resolución en el Procedimiento Administrativo.

Las pruebas ya las vimos y se encuentran explicadas en el apartado 4.1.2.4., por lo cual, sólo nos remitimos a decir que éstas se aplican de igual manera en el Procedimiento para Fincar Responsabilidad Administrativa, siendo de gran trascendencia para la elaboración del proyecto de Resolución y el análisis del mismo.

Ahora bien, recordemos que con el escrito inicial se deberán presentar las pruebas, y es obligación de la Administración Pública recibir las pruebas y alegatos que les presenten; debiendo hacer constar los documentos que le presenten.

#### **4.2.1.2. CONFESIÓN DEL PRESUNTO RESPONSABLE.**

Es importante señalar que en el artículo 258 del Código de Procedimientos Administrativos, manifiesta que si el Servidor Público presunto responsable, confesara su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que se encuentra sujeto con motivo de su empleo o cargo, dice que se procede de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conozca del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión o el monto de los daños y perjuicios causados.

Bajo estos términos no se especifica el tiempo a resolver, ya que de inmediato se entiende que será lo mas pronto posible, dependiendo de la carga de trabajo al que se encuentre el personal actuante del Órgano de Control Interno.

En el mismo artículo se hace mención, que si el Servidor Público presunto responsable confesara su responsabilidad, y esta se aceptara con plena validez probatoria, se impondrá dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica.

#### **4.2.2. RESOLUCIÓN.**

Cuando se ponga fin al Procedimiento Administrativo, se entenderá como Resolución Definitiva, como lo marca el artículo 116 del Código de la materia, la cual debe fundarse y motivarse, ser clara, precisa y congruente, y resolverá todas las cuestiones planteadas por las partes; así como las derivadas del expediente; y cuando se trate de cuestiones que no hubieran sido planteadas, la autoridad podrá pronunciarse sobre ella, previa vista a las partes por el plazo de cinco días para que formulen lo que a su derecho convenga y aporten, o los medios de prueba que se consideren oportunos.

Para que la autoridad administrativa pueda resolver, debe de desahogar todas las pruebas en su totalidad, mencionando el Código de Procedimientos en su artículo 150, que tiene un término de diez días para resolver posterior al desahogo de pruebas; Pero el

artículo 251 fracción II, del Capítulo IV, que habla de los Procedimientos Administrativos para el Fincamiento de Responsabilidades a los Servidores Públicos, menciona que se emitirá Resolución dentro de los quince días siguientes de celebrada la audiencia, el cual se aplica para el tema que se está tratando.

Después de desahogarse todas las pruebas en la audiencia respectiva, se podrá resolver en definitiva el procedimiento, con la seguridad de que no existe recurso alguno en contra del desechamiento de pruebas; Pero las partes si podrán interponer recurso en contra de la Resolución con respecto a las pruebas.

Una vez emitida la Resolución dentro de los quince días siguientes de celebrada la audiencia, en la que se determina la existencia o inexistencia de la Responsabilidad Administrativa, se fincará, en su caso, la indemnización y sanciones correspondientes, notificándose al responsable y al superior jerárquico.

El determinar la existencia o inexistencia de la Responsabilidad Administrativa, es fundamental, ya que a partir de esta determinación, es como se parte para la resolución, ya sea para sancionar o simplemente para archivar.

Y si después de celebrarse la audiencia, no se encontraran elementos suficientes para fincar la responsabilidad, se emitirá una resolución en ese sentido, en el plazo señalado anteriormente de quince días siguientes de celebrada la audiencia.

El mismo Código de Procedimientos Administrativos aplicable para el Municipio de Veracruz, en su artículo 152, marca los requisitos con los que deberá contar la Resolución, los cuales son:

- I. El lugar y fecha de emisión;
- II. El nombre de la persona a la que se dirija; y si se ignora el nombre de la persona, se señalan los datos suficientes para identificarlo;

- III. La decisión de las cuestiones planteadas;
- IV. Los fundamentos y motivos que la sustenten;
- V. Los puntos decisorios; y
- VI. El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad que la emita.

De acuerdo al artículo 153 del Código de Procedimientos, en caso de que se impongan sanciones administrativas, la Resolución deberá estar motivada con las siguientes circunstancias:

- I. La gravedad de la infracción en que se incurra; En el Código no se especifica una tabla de valores para detallar la gravedad, por lo que se interpreta a juicio de la autoridad que resuelve, y los valores establecidos en la región.
- II. Los antecedentes del infractor; Para lo cual se deberá acudir al Libro de Gobierno, donde se tienen los registros de las sanciones, para verificar la reincidencia o la conducta de algún Servidor Público.
- III. Las condiciones socioeconómicas del infractor; El conocer las condiciones socioeconómicas del señalado como responsable, y plasmarlas en la Resolución, es con la finalidad de tener argumentos para valorar el motivo, y la relación del acto realizado por el sancionado con el beneficio que recibió por el mismo hecho.
- IV. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; Esta fracción fue creada con la finalidad de evaluar la reincidencia del Servidor Público, y emitir una sanción mayor de acuerdo a la anterior.
- V. El monto del beneficio, daño o perjuicio económico, derivado del incumplimiento de obligaciones, si lo hubiere. Al plasmar en la Resolución el contenido de esta fracción, es seguro que al Servidor Público se le acusa de obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones que el Municipio le otorga, tipificado en el ámbito penal como corrupción, con lo cual se deberá evaluar ese beneficio obtenido por el Servidor Público, para valorar la sanción a aplicar, y en todo caso, hacer del

conocimiento de la Agencia del Ministerio Público los hechos para su investigación.

Por otro lado, la Ley Orgánica del Municipio Libre, en su artículo 154, refiere que las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los elementos que a continuación señalaré, y las cuales, como podemos ver, no todas son las mismas que marca el Código de Procedimientos Administrativos:

- I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra con el propósito de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;
- II.- Las circunstancias sociales y culturales del Servidor Público;
- III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones personales del infractor;
- IV.- Los medios de ejecución y la conducta de los que intervinieren;
- V.- La antigüedad en el servicio;
- VI.- Si hubiese reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones; y
- VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones.

Una vez que tenemos los elementos para realizar una Resolución, hay que mencionar los motivos por los cuales se va a sancionar al Servidor Público Municipal, lo cual es por no cumplir con sus Reglamentos Internos y Procedimientos estipulados, encuadrando sus actos en las obligaciones enmarcadas en el artículo 115 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, las cuales son:

- I. Rendir, antes de tomar posesión de su cargo, la protesta de ley bajo la siguiente fórmula: para tomar protesta, el Presidente Municipal, o el edil que éste designe, dirá: “¿Protestáis guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política de nuestro Estado, las leyes que de una y otra emanen, y cumplir leal y patrióticamente con los deberes del cargo de...que el Ayuntamiento le ha

conferido?”. El interrogado contestará: “Sí, protesto”. Acto seguido, la misma autoridad que toma protesta dirá: “Si no lo hiciere así, que el pueblo se lo demande”;

- II. Al tomar posesión de su cargo y al concluirlo, levantarán inventarios de los bienes que reciban o de los que entreguen, según sea el caso, debiendo registrarlos ante el Síndico y dar cuenta de ello al Ayuntamiento;
- III. Abstenerse de aceptar o desempeñar dos o más cargos de carácter remunerado del Estado, de éste y la Federación, del Estado y el Municipio, o de dos o más municipios, exceptuando a los Agentes o Subagentes Municipales, los empleos del ramo de la enseñanza, las consejerías o representaciones ante órganos colegiados y los de carácter honorífico en asociaciones científicos, literarias o de beneficencia.
- IV. Comparecer ante el Ayuntamiento, a convocatoria expresa de éste, por conducto del Presidente Municipal, para dar cuenta del estado que guarda la dependencia o entidad a su cargo; así como cuando se discuta o estudie un negocio concerniente a su respectivo ramo o actividad;
- V. Responsabilizarse de la posesión, vigilancia y conservación de los bienes municipales que administren, así como de la correcta aplicación de los recursos que les sean asignados y abstenerse de hacer pago alguno que no éste previsto en el presupuesto autorizado o determinado en las leyes de la materia.
- VI. Caucionar debidamente el manejo de los fondos y valores que administren;
- VII. Otorgar, para efectos de la fracción anterior, fianza de compañía legalmente establecida, suficiente a juicio del Ayuntamiento o Concejo Municipal, para garantizar el pago de las responsabilidades en que pudieran incurrir en el desempeño de su encargo.
- VIII. Sujetar sus actos y Procedimientos Administrativos a lo previsto por esta ley y el Código de la materia;
- IX. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia

de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

En relación a la diligencia que menciona la fracción anterior, tenemos que el autor Jorge Olivera menciona: *“Este deber implica prestar sus servicios personalmente y en las condiciones que el servicio lo requiera...La ley obliga al empleado a desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados.”*<sup>26</sup>

- X. Formular y ejecutar, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las disposiciones legales que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- XI. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión exclusivamente para los fines a que están afectos;
- XII. Guardar estricta reserva respecto de la información confidencial o reservada que tengan bajo su custodia, la que solo deberá utilizarse para los fines a los que se encuentre afectada;
- XIII. Impedir el uso indebido, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización de los documentos que tengan bajo su custodia;
- XIV. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de su desempeño;
- XV. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;
- XVI. Observar respeto y subordinación legítima con sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten u ordenen en el ejercicio de sus atribuciones;
- XVII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en

---

<sup>26</sup> Olivera Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 4ª edición, Editorial Porrúa, 1976, p. 359.

este artículo o las dudas fundadas que les suscite la procedencia de las ordenes que reciban;

- XVIII. Abstenerse de ejercer las funciones de su empleo, cargo o comisión después de haberse separado de él;
- XIX. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores;
- XX. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XXI. Excusarse, en términos de las disposiciones legales aplicables, de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios, o sociedades de las que el Servidor Público o las personas antes referidas formen parte;
- XXII. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el Servidor Público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- XXIII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí o para las personas que se refiere la fracción XXI, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas



- o supervisadas por el Servidor Público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto;
- XXIV. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones que el Municipio le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XXI;
- XXV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier Servidor Público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficios para él o para las personas a las que se refiere la fracción XXI;
- XXVI. Presentar, bajo protesta de decir verdad, la declaración de su situación patrimonial, en los términos que señale esta ley y demás disposiciones aplicables. Así mismo, deberán presentar dicha declaración, los demás Servidores Públicos que determine el Congreso del Estado, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas;
- XXVII. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba del Ayuntamiento o del Presidente Municipal;
- XXVIII. Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los Servidores Públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan;
- XXIX. Salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, sin perjuicio de sus derechos laborales, según disponga la ley de la materia;
- XXX. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el Servicio Público; y

XXXI. Responsabilizarse por el incumplimiento de las obligaciones que les impongan esta ley y demás leyes del Estado, conforme a los supuestos y consecuencias previstos en la Constitución Política del Estado, en esta ley y en la ley en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Queda prohibido designar, para desempeñar puestos de confianza, a personas a quienes les ligue parentesco consanguíneo o por afinidad, en línea recta o colateral hasta el cuarto grado, con Servidores Públicos Municipales, con excepción de quienes, durante los últimos dos años, hubieren laborado ininterrumpidamente como empleados de base en la Administración Pública Municipal de que se trate. Los cargos que, dentro de los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia desempeñen los cónyuges o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado de los Servidores Públicos, tendrán carácter honorífico, sin derecho a retribución alguna.

En base a lo anterior, se sanciona administrativamente a un empleado municipal, detallando los artículos violados en su Reglamento Interno, sus facultades, obligaciones, y la fracción en la cual se encuadra la actuación del Servidor Público, motivando de ésta manera la sanción que se aplica. Como lo mencionan los autores Luis H. Delgadillo y Manuel Lucero, quienes mencionan que: *“Cuando el individuo participa en el ejercicio del poder público, ya sea como funcionario o empleado, queda sujeto a un régimen especial de obligaciones, a tal grado que cuando las incumple se hace acreedor a sanciones disciplinarias, que son de naturaleza administrativa por ser reguladas por leyes administrativas, impuestas por autoridades administrativas y mediante procedimientos administrativos.”*<sup>27</sup> Por lo que el Procedimiento Administrativo, sólo sancionará a los Servidores Públicos Municipales, por faltas administrativas únicamente.

---

<sup>27</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis H. y Lucero Espinosa, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo 2do. Curso*, Editorial Limusa, Grupo Noriega Editores, México, D.F., 1991, p. 155.

El autor Luis H. Delgadillo, da una definición clara de sanción administrativa, mencionando que: “*se imponen por violación a la disposición legal, al no hacer lo que en ella se ordena o hacer lo que prohíbe*”<sup>28</sup>

Ahora bien, las sanciones aplicables a los Servidores Públicos Municipales por falta administrativa, las encontramos enmarcadas en el artículo 153 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, las cuales son:

- Apercibimiento privado o público;
- Amonestación privada o pública;
- Suspensión;
- Destitución del puesto;
- Sanción económica, cuando se haya causado un daño patrimonial u obtenido un lucro; o
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Y refiere el mismo artículo que cuando se imponga la inhabilitación como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquellos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en la zona económica donde preste sus servicios el Servidor Público Municipal, y de tres a diez años si excede de dicho límite. Con lo cual regula la aplicación de la sanción de inhabilitación, sin embargo, da la libertad a la autoridad de aplicar las demás sanciones a lo que considere justo.

Menciona el artículo 155, que en caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones

---

<sup>28</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, 3ra, reimpresión, Editorial Limusa, Noriega Editores, México, 1991, p. 229.

establecidas, se aplicaran dos tantos del lucro obtenido y de los daños o perjuicios causados.

También es necesario comentar, que la aplicación de las sanciones no es igual para todos los Servidores Públicos Municipales, ya que, como lo comenta el artículo 156 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, aplicable a este municipio, cuando se trate de Ediles o de Agentes o Subagentes Municipales, la sanción de apercibimiento, la amonestación y la económica, serán impuestas por el Ayuntamiento en sesión de Cabildo; y cuando se trate de la suspensión, la destitución o inhabilitación, serán impuestas por el Congreso del Estado, con la denuncia que formule el Cabildo.

Es decir, que en primera instancia, si el Órgano de Control Interno tiene conocimiento de una queja en contra de un Edil o Agente Municipal, no se le prohíbe realizar las diligencias o actuaciones de investigación dentro de un Procedimiento Administrativo, y una vez concluido el Expediente, enviará a Cabildo para que analicen el mismo y se procedan conforme a lo antes señalado en caso de considerar que existe sanción.

Si se tratara de otros Servidores Públicos Municipales, las sanciones serán impuestas por el Presidente Municipal o por el Órgano de Control Interno; en caso de tratarse de la destitución, el Síndico lo demandará, de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación, en los términos de esta ley y demás del estado; Excepto los Servidores Públicos de base, a los cuales para la suspensión y la destitución no se sujetara a la Ley Orgánica del Municipio Libre, como lo marca en su artículo 161, segundo párrafo, la misma Ley Orgánica del Municipio; La Ley aplicable para este caso es la Ley Estatal del Servicio Civil.

Es obligación del Órgano de Control Interno, que cuando tenga conocimiento de que la conducta de un Servidor Público se tipifica dentro del Código Penal como un delito, deba de hacerlo del conocimiento de la autoridad correspondiente, es decir, del Agente del

Ministerio Público; como lo menciona Manuel del Río González, “*La responsabilidad penal se presenta en aquellos casos en que la conducta del funcionario o empleado implica la comisión de delitos*”.<sup>29</sup>

El autor Gabino Fraga, menciona también que: “*La falta de cumplimiento de las obligaciones a que nos hemos referido, produce consecuencias jurídicas. El funcionario o empleado que no las observe incurre en responsabilidad...esa responsabilidad puede ser penal, administrativa o civil.*”<sup>30</sup>

Pero el autor Luis Humberto Delgadillo llega más lejos, al manifestar que: “*La omisión al cumplimiento de las obligaciones que impone a los servidores públicos la función pública, puede dar lugar a cuatro tipos de responsabilidades: el penal, la civil, la política y la administrativa*”<sup>31</sup> Entendiéndose que se refiere al tipo político, refiriéndose a los Servidores Públicos que ocupan un cargo de elección popular o que cuentan con Fuero Constitucional Federal o Local, como los Alcaldes o Regidores.

Los delitos penales a los que pueden quedar sujetos los Servidores Públicos Municipales, se encuentran estipulados en el Título XVII, de los Delitos Contra el Servicio Público, mencionando el Capítulo I, el Ejercicio indebido o abandono del Servicio Público, correspondiente a los artículos 315 y 316 del Código Penal del Estado; el Capítulo II, que se refiere al Abuso de Autoridad, y que contempla los artículos 317 y 318 del Código Penal; el Capítulo III, Incumplimiento del Deber Legal, que abarca los artículos 319 y 320 del mismo Código; así como el Capítulo IV, que enmarca la Coalición; el Capítulo V, que refiere al Cohecho, en su artículo 322; en el Capítulo VI, que habla del Peculado, contemplando los artículos 323 y 324 del Código en mención; el Capítulo VII, que

---

<sup>29</sup> González, Manuel del Río, *Compendio de Derecho Administrativo*, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1981, p. 240.

<sup>30</sup> Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, 34a edición, Editorial Porrúa, 1996, p. 140.

<sup>31</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, 3ra, reimpresión, Editorial Limusa, Noriega Editores, México, 1991, pp. 151 y 152.

menciona la Exacción Ilegal; el Capítulo VIII, la Intimidación; el Capítulo IX, Tráfico de Influencia; en el Capítulo X, enmarca el Enriquecimiento Ilícito; entre otros.

En la Resolución del Procedimiento Administrativo no se puede condenar al pago de gastos y costas, de acuerdo al artículo 4 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, aplicable para este municipio. En todo caso, el interesado deberá promover tal petición ante la vía legal correspondiente, como lo es la demanda civil.

#### **4.2.2.1. CADUCIDAD.**

Menciona Manuel del Río González, que: *“La Caducidad se presenta por falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el Acto Administrativo, para que se genere o se conserve el derecho. Se distingue de la Prescripción, en que ésta, basta el simple transcurso del tiempo en tanto que en la Caducidad, es necesario realizar actos positivos para preservar o generar el Derecho”*.<sup>32</sup>

Dentro del procedimiento Administrativa también se contempla la figura de la Caducidad, en la cual las atribuciones del Órgano de Control Interno de las autoridades y del superior jerárquico para determinar responsabilidades de imponer sanciones caducan en tres años, contados a partir de la fecha de comisión de la infracción. Fundándose tal aseveración con el artículo 259 del Código de Procedimientos Administrativos para este estado.

#### **4.2.2.2. EJECUCIÓN DE LA SANCIÓN.**

El artículo 257 del Código de la materia, menciona que es obligación del Órgano de Control Interno, el llevar a cabo la ejecución de las sanciones administrativas impuestas por Resolución firme de inmediato, en los términos resueltos. Las notificaciones de la

---

<sup>32</sup> González, Manuel del Río, *Compendio de Derecho Administrativo*, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1981, p. 113.

suspensión, destitución del puesto o inhabilitación que se imponga a los Servidores Públicos, deberán ser personales, las cuales surtirán efectos al notificarse y se consideran del orden público.

Sin embargo, si los Servidores Públicos a sancionar son de base, la suspensión y la destitución se sujetaran a lo previsto por la ley de la materia, es decir, de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz.

Si la sanción decretada en la Resolución definitiva fuera económica, puede constituirse como un crédito fiscal, haciéndose efectiva mediante el Procedimiento de Ejecución, de acuerdo al artículo 257 del Código de Procedimientos Administrativos aplicable.

Ahora bien, para iniciar este procedimiento para aplicar la Ejecución Fiscal es sencilla, es necesario que la Resolución constituya un crédito fiscal, remitiéndose un tanto autógrafo de la misma a la oficina ejecutora que corresponda, en el caso del Municipio de Veracruz, es la oficina de Ejecución Fiscal, para que el efecto de que si en un plazo de quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la Resolución, el crédito fiscal no es cubierto, o no es impugnado y debidamente garantizado, se haga efectivo a través del Procedimiento de Ejecución, el cual sería aplicado por la oficina antes descrita y sus lineamientos internos.

Se debe tomar en cuenta que para sancionar con una suspensión a un Servidor Público Municipal nombrado por el Gobernador del Estado de Veracruz, como el caso del Oficial Mayor del Registro Civil, se debe de requerir la autorización del ejecutivo, como lo indica el artículo 251 fracción IV último párrafo del Código de Procedimientos Administrativos para el estado.

#### **4.3. RESPONSABILIDAD Y OBLIGACIONES PARA EL SERVIDOR PÚBLICO.**

Manifiesta el autor Jorge Fernández, en relación al concepto de Responsabilidad, que: *“Etimológicamente, la voz castellana responsabilidad proviene del latín respondere, traducible como estar obligado.”*<sup>33</sup>

Dentro de las obligaciones con las que cuenta no sólo personal actuante de la Contraloría Municipal, sino cualquier Servidor Público, dentro de sus funciones como unidad receptora de documentos, es el de recibir los escritos y documentos que le sean entregados, por lo que no pueden rechazarlos, aun y cuando se percaten de errores en el mismo, debiéndose cumplir con lo estipulado en el artículo 144 del Código de Procedimientos; Siendo causa de Responsabilidad Administrativa para el Servidor Público de la autoridad competente la negativa de recibir las promociones de los particulares. Y en todo caso, una vez recibido la documentación, se realiza un acuerdo, y es cuando se determina si se tienen por recibida o no el escrito o documentación, o en su defecto, el girar a la autoridad correspondiente el escrito, o el requerir de algún requisito faltante al interesado al que se le deberá de notificar de lo acordado.

Otra de las obligaciones fundamentales de los empleados dentro de la organización del Órgano de Control Interno, es el observar un orden riguroso en la tramitación y resolución de los expedientes, así como en el despacho de los asuntos, los cuales únicamente podrán modificarse cuando exista causa del orden público, debiendo estar debidamente fundada y motivada, debiendo quedar constancia en el expediente. En caso de incumplir con lo anterior, se considera desacato, siendo una causa de responsabilidad para el Servidor Público que tramita y conoce del asunto. Por lo que se debe cumplir con el artículo 146 del Código de la materia, para que no se incurra en Responsabilidad Administrativa.

---

<sup>33</sup> Fernández Ruiz, Jorge, Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo, Editorial Mc Graw Hill, 1997, p. 165.



Por último, tenemos que también incurre en Responsabilidad Administrativa, sancionable conforme a la ley de la materia, el personal del Órgano de Control Interno encargado de resolver los Procedimientos Administrativos, si no emiten la Resolución Definitiva en el plazo previsto, el cual mencionamos anteriormente que era de quince días a partir de la audiencia respectiva. Lo anterior, de acuerdo al artículo 161 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, aplicable a este municipio.

## CONCLUSIONES

Este trabajo de investigación fue creado con la finalidad de llevar a cabo una correcta aplicación de los Procedimientos Administrativos para fincar Responsabilidad Administrativa a los Servidores Públicos Municipales, tanto para conocimiento del Servidor Público, como de la persona que se inconforma de un procedimiento o actitud de algún empleado municipal, así como también, para el personal actuante de la Contraloría Municipal; analizándose cada acto o diligencia que se pueda realizar, y que puede aplicarse a cualquier área de la administración municipal.

Es importante señalar que con la correcta aplicación de un Procedimiento Administrativo, de acuerdo al trabajo de tesis realizado, se lograría que los actos realizados por la autoridad, no fueran impugnados, y de esta manera no habría un desgaste, y tampoco se tendrían que revocar en caso de estar mal aplicados.

En cuanto al comportamiento de los Servidores Públicos Municipales, no sólo se lograría su control y supervisión, si no que se sancionarían, sin darles la oportunidad de inconformarse del mismo, lo que provocaría que dejaran de haber en la administración deficientes y corruptos Servidores Públicos, cumpliéndose de esta manera con la finalidad de la creación de los Órganos de Control Interno.

Para finalizar, podemos concluir aseverando que el contenido del presente trabajo de investigación da pauta a la correcta aplicación de los Procedimientos Administrativos para

fincar la Responsabilidad Administrativa a los Servidores Públicos Municipales, y con ello se hace más digerible y entendible su aplicación.

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría general del derecho administrativo, Editorial Porrúa, S.A.

CORTIÑAS PELAEZ León, Introducción al derecho administrativo, Editorial Porrúa, S.A., Primera Edición, México 1992. (Biblioteca DBUV, Biblioteca Regional de Veracruz)

DEL RIO GONZALEZ Manuel, Compendio de derecho administrativo, 1a ed., Cárdenas Editor y Distribuidor.

DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto, Elementos de derecho administrativo, Editorial Limusa S.A. de C.V., Grupo Noriega Editores, Tercera reimpresión, México 1991. (Biblioteca DBUV, Biblioteca Regional de Veracruz).

DELGADILLO GUTIERREZ Luis H., LUCERO ESPINOSA Manuel, Elementos del derecho administrativo, 2do. Curso, Editorial Limusa, Grupo Noriega Editores, Primera Reimpresión 1991, México D.F. (Biblioteca DBUV, Biblioteca Regional de Veracruz).

FERNÁNDEZ RUIZ Jorge, Panorama del derecho mexicano, Derecho administrativo, Editorial Mc. Graw Hill.

FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, 3ª. ed., Editorial Porrúa, S.A.

MARTINEZ MORALES Rafael I., Derecho administrativo 1er y 2º curso, 4ª ed., Editorial Oxford.

MARTINEZ MORALES Rafael I., Derecho administrativo 3er y 4º curso, 3ª ed., Editorial Oxford.

MUÑOZ AMATO Pedro, Introducción a la administración pública, Teoría general, planificación y presupuesto, 1ª ed. 1954, 1ª reimpresión 1956, 2ª. reimpresión 1963, 3ª reimpresión 1966, 4ª reimpresión 1973, 5ª reimpresión 1978, 6ª reimpresión 1983, Editorial fondo de cultura económica.

OLIVERA TORO Jorge, Manual de derecho administrativo, 4ª ed., Editorial Porrúa, S.A.

SALINAS, Alberto, La reforma administrativa, 1ª. ed., 1975, 1ª. reimpresión 1980. Editorial Fondo de cultura económica.

SANTOS AZUELA Héctor, WESLEY LONGMAN Addison, Derecho positivo mexicano, 2ª ed. actualizada, Editorial Fondo cultural económico.

SANTOS FIMIO G. Jaime O., Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México.

SERRA ROJAS Andrés, Derecho administrativo dos tomos, Editorial Porrúa, S.A.

SERRANO MIGALLON Fernando, El particular frente a la administración, Necesidad de una Ley Federal de Procedimientos Administrativos, Segunda Edición, México 1993, Editorial Porrúa, S.A. (Biblioteca DBUV, Biblioteca Regional de Veracruz)

ZORRILLA MARTINEZ, Pedro, MARTINEZ SILVA, Mario, DUHALT KRAUSS Miguel, MIRANDA PASQUEL Raúl, 1ª ed. 1972, Editorial Fondo de cultura económica.