



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

“LA REGULACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LAS
CONTRALORÍAS MUNICIPALES U ÓRGANOS DE
CONTROL INTERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, PARA LA
APLICACIÓN DE SANCIONES A SERVIDORES PÚBLICOS
MUNICIPALES POR EL INCUMPLIMIENTO DE SUS
OBLIGACIONES”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
RUBÉN RICARDO RUIZ OJEDA



FES Aragón

ASESOR:
LIC. IVÁN RAMÍREZ CHAVERO

México 2008



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.

DEDICO ESTE TRABAJO:

A DIOS POR HABERME DADO VIDA,
FUERZA Y ENTENDIMIENTO PARA
PODER LLEGAR HASTA ESTE
MOMENTO, Y HABER CONCLUIDO
LA CARRERA DE LICENCIADO EN
DERECHO.

A MIS AMADOS PADRES LOS
SEÑORES RUBÉN Y TERESA, POR
QUE GRACIAS A ELLOS Y A LA
FORMACIÓN QUE ME DIERON
COMO PERSONA, A SU APOYO
INCONDICIONAL Y A SUS
ORACIONES HE PODIDO TRIUNFAR
COMO PROFESIONISTA, PADRE Y
ESPOSO.

A MIS ABUELOS LOS SEÑORES
RUBÉN, MARÍA DE JESÚS Y
MELITÓN, QUE DESDE DONDE
ESTÉN SE QUE ESTÁN ORGULLOS
DE MI.

A MI ABUELA ELOISA, FUENTE DE
CARIÑO E INSPIRACIÓN.

A MIS HERMANAS KAREN Y DIANA
DE QUIEN SIEMPRE HE RECIBIDO
CARIÑO Y APOYO.

A MI AMADA ESPOSA LA SEÑORA
MARÍA DOLORES, QUIEN CON SU
APOYO INCONDICIONAL ME HA
PERMITIDO SUPERARME, LABORAL,
PROFESIONAL Y PERSONALMENTE,
AYUDÁNDOME SIEMPRE A SEGUIR
ADELANTE PARA PODER
BRINDARLES UN MEJOR FUTURO A
NUESTRAS HIJAS.

A MIS ADORADAS HIJAS XIMENA Y
CAMILA, QUIENES SON MI MAYOR
ORGULLO, MI MAYOR FUENTE DE
INSPIRACIÓN Y DE AMOR Y EL
MOTOR PARA SEGUIR SIEMPRE
ADELANTE.

A MIS TÍOS LOS SEÑORES LETICIA
(Q.E.P.D.), PATRICIA, GUILLERMINA,
RUTH, GABRIELA MAGDALENA,
MARTÍN, JOSÉ LUIS, ALEJANDRO,
LUIS MANUEL (Q.E.P.D.), EMA, IRMA,
ELIZABETH, ROSA, FELICITAS, LILIA,
EDUARDO Y ARTURO, DE QUIENES
SIEMPRE HE RECIBIDO UN BUEN
CONSEJO.

A MIS QUERIDOS SUEGROS
ANASTACIO Y ANA MARÍA, QUIENES
SIEMPRE ME HAN TENDIDO SU
MANO.

A LA FAMILIA BARRIENTOS OJEDA,
QUIENES DESINTERESADAMENTE
ME BRINDARON, SU CARIÑO,
TIEMPO, APOYO Y HOGAR AL
COMENZAR ESTA TRAVESÍA.

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS DE
LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE
VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD.

A LA MÁXIMA CASA DE ESTUDIOS
LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO, POR
HABERME PERMITIDO INGRESAR A
ELLA Y ASÍ PODER
DESARROLLARME COMO
PROFESIONISTA Y COMO
PERSONA.

A MI QUERIDA ESCUELA LA
FACULTAD DE ESTUDIOS
SUPERIORES ARAGÓN, QUIEN ME
ABRIÓ LAS PUERTAS PARA PODER
SUPERARME PROFESIONAL,
LABORAL Y PERSONALMENTE.

SERÍA IMPOSIBLE OLVIDAR LA ARDUA TAREA REALIZADA POR MI ASESOR DE TESIS EL LICENCIADO IVÁN RAMÍREZ CHAVERO, QUIEN CON SUS CONOCIMIENTOS, TIEMPO Y PACIENCIA ME BRINDO TODO SU APOYO PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESENTE TRABAJO.

A MIS DEMÁS AMIGOS Y FAMILIARES.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1

CONCEPTO Y BREVE RESEÑA HISTÓRICA DEL MUNICIPIO

- 1.1. Concepto de Municipio;
- 1.2. Antecedentes en Grecia;
- 1.3. Antecedentes en Roma;
- 1.4. Antecedente en México;
 - 1.4.1. Época Prehispánica;
 - 1.4.2. La Conquista;
 - 1.4.3. Época Colonial;
 - 1.4.4. México Independiente;
 - 1.4.5. Constitución de Cádiz de 1812;
 - 1.4.6. Constitución de Apatzingan de 1814;
 - 1.4.7. Constitución de 1824;
 - 1.4.8. Leyes Constitucionales de 1836 y Bases Orgánicas de 1843;
 - 1.4.9. Constitución de 1857;
 - 1.4.10. Constitución de 1917.

CAPÍTULO 2

ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FACULTADES DEL MUNICIPIO

- 2.1. El Ayuntamiento;
- 2.2. Atribuciones del Ayuntamiento;
- 2.3. El Presidente Municipal;
- 2.4. Atribuciones del Presidente Municipal;
- 2.5. El Sindico;

- 2.6. Atribuciones del Sindico;
- 2.7. Los Regidores;
- 2.8. Atribuciones de los Regidores.
- 2.9. Órganos De Control Interno, Concepto;
- 2.10. Atribuciones de las Contralorías Municipales u Órganos de Control Interno.

CAPÍTULO 3

MARCO JURÍDICO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

- 3.1. Concepto de Servidor Público;
- 3.2. Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos;
- 3.3. Sujetos de Responsabilidad;
- 3.4. Tipos de Responsabilidad;
- 3.5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- 3.6. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;
- 3.7. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

CAPÍTULO 4

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO ANTES LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE MÉXICO

- 4.1. Diferencia entre Proceso y Procedimiento;
- 4.2. El Procedimiento Administrativo;
- 4.3. El Acto Administrativo;
- 4.4. La Tramitación del Procedimiento Administrativo Disciplinario seguido ante las Contralorías Municipales del Estado de México;

- 4.5. La competencia de los Órganos de Control Interno o Contralorías Municipales del Estado de México, para la aplicación de sanciones a Servidores Públicos por el incumplimiento de sus obligaciones;
- 4.6. La modificación de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, para integrar dentro de las facultades de los órganos de control interno o contralorías municipales, la atribución de aplicar sanciones a los servidores públicos municipales que incumplan con sus obligaciones y que por ende incurran en responsabilidad administrativa;

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene por objeto demostrar que la facultad de aplicar sanciones a los Servidores Públicos, por el incumplimiento de sus obligaciones, no debe recaer en el ejecutivo municipal, sino que dicha facultad debe regularse dentro de las atribuciones de los Órganos de Control Interno o Contralorías Municipales, en virtud que dichos órganos son encargados de conocer del Procedimiento Administrativo, el cual debe ser seguido para determinar la situación jurídica de los servidores públicos y así decretar la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa, que en su caso, les sea atribuida a los mismos.

Ahora bien tomando en consideración los argumentos señalados en el párrafo inmediato anterior, se puede observar que el Órgano de Control Interno Municipal o Contraloría Municipal, al ser quien desahoga todas y cada una de las etapas procesales del Procedimiento Administrativo, para determinar la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa por parte de los servidores públicos, es esta misma Autoridad Administrativa quien al tener pleno conocimiento de todos y cada uno de los elementos que obran en el expediente del Procedimiento Administrativo, instaurado por la misma, esta en posibilidades de emitir una resolución en donde en base a argumentos y planteamientos apegados a Derecho, imponga alguna de las sanciones establecidas en los ordenamientos legales reguladores del Servicio Público Municipal.

Aunado a lo anterior y por la experiencia laboral con que cuento, al haber sido parte de uno de las Contralorías Municipales del Estado de México, puedo mencionar, que las resoluciones emitidas por los representantes el Ejecutivo Municipal, son elaboradas por los Órganos de Control Interno y únicamente el Presidente Municipal rubrica las mismas; siendo el caso de que al emitirlas y firmarlas el titular de la Contraloría Municipal, sería mas expedita la tramitación del Procedimiento Administrativo.

Siendo estos argumentos validos para que la facultad de imponer sanciones, por parte del Ejecutivo Municipal, en el Estado de México, no sea precisamente una atribución del mismo, sino que se incorpore a las facultades de las Contralorías Municipales u Organismos de Control Interno Municipal, establecidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como en las consagradas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y Municipios.

Para el desarrollo de este trabajo de investigación se empleara el método empírico-analítico o método empírico el cual es un [modelo de investigación científica](#), que se basa en la [lógica empírica](#) el cual es el más usado en el campo de las [ciencias sociales](#). El método empírico se utilizara como método para construir el conocimiento a través de la experiencia, el cual a su vez deberá estar fundamentado en pruebas. Por lo tanto los datos empíricos son sacados de las pruebas acertadas y los errores, es decir, de experiencia. Asimismo y a efectos de complementar y llevar a cabo correctamente la presente investigación se utilizara el método lógico deductivo, llevando la investigación desde una generalidad a una particularidad.

CAPÍTULO 1

1. CONCEPTO Y BREVE RESEÑA HISTÓRICA DEL MUNICIPIO

1.1. Concepto de Municipio

Posiblemente por que el término Municipio se ha convertido tan común y familiar en los más diferentes y contextos y situaciones, parecería que el concepto de la institución Municipal ya esta bien establecido pero no es así.

En esta parte del trabajo, antes de formular un concepto propio se analizarán los conceptos y definiciones más representativas que existen sobre el municipio.

Por lo que en este mismo sentido de ideas partiremos del antecedente etimológico del Municipio, el cual de acuerdo con Carlos F. Quintana Roldan "...su origen proviene del Latín, siendo una palabra culta de ese idioma, compuesta de dos locuciones: el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino *minicipium* que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades."¹

De aquí se derivo el concepto *munícipe*, que hace alusión a los propios gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales; también encontramos el uso frecuente del término *minicipia*, el cual se utilizaba para

¹ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Derecho Municipal, tercera edición, Porrúa, México 2000, p. 01

referirse en general a todas las ciudades que el derecho romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo.

Por otra parte, debemos hacer notar el origen común de este vocablo con otros similares que se refieren también al Municipio. Es el caso de la palabra *commune*, que fue mucho más usual en el idioma francés (comuna) para designar a las corporaciones municipales; su origen etimológico se inserta también en el vocablo latino antes señalado y significa la comunidad de obligaciones de una circunscripción o población.

En el propio idioma latino con frecuencia se encontraban otros términos asociados a estos vocablos, como lo era el caso de los juramentos comunales o municipales (*jura comuna*) que eran necesarios para la existencia de los Municipios, tal y como lo menciona Carlos F. Quintana Roldan "... sin asociación por juramento, *jura comuna*, no había Municipio y esa acción basta para que existiese el Municipio".²

Coincidimos con la mayoría de los investigadores de la historia municipal en afirmar que el Municipio, como institución jurídica y social, surgió con el Derecho Romano, particularmente en el momento de la expansión del Imperio en los primeros años de nuestra era. En el genio latino se conjugaron, por una parte, el claro realismo político y, por otra, la idea pragmática de la administración de las ciudades, resultando así el ámbito de lo municipal, que se circunscribió al manejo de las cuestiones locales, sin interferencia de otras entidades del Estado, por así convenir a la propia "razón de estado" del Imperio.

Muchas y de variadas orientaciones y matices son las definiciones que en torno al Municipio exponen los estudiosos del tema, notándose en ellos, sin

² QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Derecho Municipal, tercera edición, Porrúa, México 2000, p. 02

embargo el sustrato común que tiene la institución, esto es: el aspecto propio de la vida local de la comunidad.

Algunas de las definiciones más comunes de la institución en análisis las encontramos en diversas enciclopedias o diccionarios. Así el de la Real Academia Española lo conceptúa como: “Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento”.

Por cuanto hace a las enciclopedias jurídicas, también aparece este concepto, como es el caso de la Jurídica Omeba, la que lo define como:

“Una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Provincial o Nacional”.³

El Diccionario Jurídico Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, señala que el Municipio es:

“La organización Político – Administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, Municipios, Estados y Federación”.⁴

De igual forma el Dr. Miguel Acosta Romero, afirma que “...el Municipio en sí constituye una persona jurídica de Derecho Público, eminentemente política,

³ ENCICLOPEDIA JURÍDICA, Editorial Omeba. Tomo XIX, Sexta Edición, México 2000, p. 55.

⁴ DICCIONARIO JURÍDICO. IJ-UNAM, Tomo I – O, Novena Edición, México 1996.

cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo a las modalidades que cada Estado adopte sobre ese particular”⁵

A su vez el Doctor Andrés Serra Rojas refiriéndose a esta institución señala:

“La descentralización administrativa regional, llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución política, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el Artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales, que expiden las legislaturas de los Estados...”⁶

El Doctor Ignacio Burgoa, destacado constitucionalista, señala en su obra “Derecho Constitucional”, que: “...El Municipio implica en esencia una forma jurídica-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado...”⁷

Como se puede observar, existen muy variados puntos de vista para enfocar la definición del Municipio. Algunos autores destacan características formales, otros cuestiones políticas, económicas o sociológicas. Sin embargo se percibe, en el fondo, la preocupación central de todos ellos por apreciar a esta institución como básica y fundamental en la configuración de la vida de las sociedades.

⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, quinta edición, Editorial Porrúa, México 1999, p. 347

⁶SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, décima edición, Editorial Porrúa, México 1981. p. 584.

⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, segunda edición, Editorial Porrúa, México 1989, p. 875

Siguiendo estas mismas ideas, estimo que el problema de la definición del Municipio debe abordar no solamente la estructura formal de la institución, si no también los fines sustantivos que la distinguan de otras formaciones similares.

En este sentido, se propone que: El Municipio es la institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un consejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.

1.2. Antecedentes en Grecia

La cultura griega representa para las civilizaciones occidentales, el centro generador de una multiplicidad de ideas e instituciones. La filosofía entendida en sentido griego, es sinónimo de ciencia y de pensamiento racional. Sus más connotados exponentes los encontramos precisamente en esa cultura.

Por cuanto a la evolución de su organización y estructura, mucho se ha escrito. Grecia fue la base de la concepción política del hombre occidental, de la idea del Estado, de la democracia, etc.; por todo ello, en nuestra materia, merece especial cuidado analizar la institución de la “*Polis*” como centro de la propia vida política del pueblo griego.

A decir de Rowe:

“El proceso de la civilización griega empieza y termina en sus ciudades; ninguna otra nación ha concentrado tan completamente su vida y su pensamiento en el perfeccionamiento de la vida de la ciudad”.⁸

⁸QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Derecho Municipal, tercera edición, Porrúa, México 2000, p. 29 y 30

La ciudad será para el hombre griego el centro de su vida, su realización y plenitud, como la exponen Platón en “La República” y Aristóteles en “La Política”.

Al respecto dice Munro que:

“Mileto, Atenas y Corinto no eran meras ciudades, palacios o centros de comercio, si no comunidades urbanas, en el sentido moderno, con un alto grado de vitalidad política y económica... Las crónicas de la civilización griega comienzan y terminan con las ciudades; el total esfuerzo de la raza helénica se concentró en el mejoramiento de las condiciones de la vida urbana”.⁹

Ahora bien, surge una primera cuestión de interés, al preguntarnos si es posible catalogar a la Polis Griega, como una verdadera organización municipal. Varios autores estiman que efectivamente la ciudad griega o Polis, representa un verdadero Municipio. Moisés Ochoa Campos afirma que: “La ciudad griega llegó a construir un auténtico Estado Municipal”.¹⁰

Posada, siguiendo a Munro, estima que la Polis contiene más los elementos totales del Estado, que los propios de un Municipio, concluye que: “Por esta razón, aparte otras, las ciudades griegas no constituían por sí municipalidades, en el sentido moderno de la palabra”.¹¹

Abundando en ideas los autores que citamos, precisan que la figura del Municipio como institución política subordinada al Estado, se parece más a los

⁹ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Derecho Municipal, tercera edición, Editorial Porrúa, México 2000, P. 30

¹⁰ OCHOA CAMPOS, Moisés, El Municipio, su evolución institucional, Editorial Porrúa, México 1986. Pag. 63

¹¹ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Derecho Municipal, tercera edición, Editorial Porrúa, México 2000, p. 30

demos o barrios de la polis, que tenían algunas autoridades y funcionarios particulares.

Sin ahondar mayormente esta polémica, podemos apreciar que las instituciones urbanas griegas denotan indudablemente los perfiles que en Roma adquirieron las *civitates* municipales. La polis griega es precursora, con sus *demos*, de la organización municipal que florecería siglos después en el gran imperio de los romanos.

Fustel de Coulanges en su obra ya clásica “La Ciudad Antigua”, resalta la fuerte influencia de la religión y las costumbres en la organización griega. Los ritos y ceremonias fueron diferenciando claramente los intereses de cada una de aquellas comunidades.¹²

Como ejemplo de la complejidad de aquella vida urbana, Ochoa Campos enumera los nombres y funciones de los magistrados que gobernaban Atenas:

“El *Rey*, que celebraba los sacrificios.

El *Polemarca*, que juzgaba a los extranjeros y fue jefe del ejército.

El *Arconte*, que velaba por la conservación de los cultos domésticos.

Los *Tesmotetes*, que en número de seis presidían los grandes jurados.

Los *Pritanos*, que eran cincuenta individuos elegidos a perpetuidad para velar por la conservación del hogar público y para verificar las comidas sagradas.

Magistraturas que fueron creadas por la democracia:

10 *Estrategas*, encargados de los asuntos relacionados con la guerra y la política.

10 *Astinomios*, que cuidaban de la policía.

10 *Agoranomios*, responsables de los mercados.

¹² QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Derecho Municipal, tercera edición, Editorial Porrúa, México 2000. p. 30

- 15 *Sitofilaquios*, que vigilaban la renta del trigo.
- 15 *Metronomios* encargados de las pesas y medidas.
- 10 *Custodios*, del tesoro.
- 10 *Receptores* de cuentas.
- 11 Encargados de ejecutar las sentencias.

Todos los magistrados duraban en su cargo un año y la mayoría de las magistraturas señaladas se repetían en cada tribu y en cada demo. La superburocratización de la ciudad se manifestaba a primera vista.”¹³

1.3. Antecedentes en Roma

Coinciden la mayoría de los autores en afirmar que el Municipio, como institución político-administrativa, surgió en Roma. En efecto, la estructura política y jurídica romana necesitó de las municipalidades para la atención de los asuntos locales cotidianos que el Imperio nunca asumió como suyos. Roma exigía a los habitantes de aquellas municipalidades obediencia política y pago de tributos.

Previamente al analizar con detalle el Municipio romano, es importante precisar el horizonte histórico referencial, pues hablar de Roma implica un enorme período de muchos siglos.

La clasificación más común divide los grandes períodos históricos de Roma en:

a) La *Monarquía*, que corre de la fundación de Roma, año 753 A.C. al 509 A.C. en que cae Tarquinio el Soberbio y se funda la República.

b) La República, del 509 A.C. hasta el 29 A.C. con la dominación de Octavio, quien se proclamaría emperador.

¹³ OCHOA CAMPOS, Moisés, El Municipio, su evolución institucional, Editorial Porrúa, México 1986, p. 63 y 64

c) El Imperio

- De Occidente del 29 A.C. al 476 D.C., con la caída de Roma en manos de Odoacro.
- De Oriente, que terminaría en 1453 D.C., con la caída de Constantinopla, bajo el Imperio Turco.

No parece de utilidad precisar este horizonte histórico, con el fin de apreciar las épocas en que se van sucediendo los diversos pasos evolutivos de las instituciones municipales; sin olvidar que con la caída del Imperio Romano de Occidente, el Municipio hispánico sigue una evolución que poco tiene que ver con el Derecho Romano Bizantino, salvo por la fuerte influencia de sus magníficas codificaciones, como el Digesto.

Por el contrario de los griegos, con su exclusiva preferencia por el concepto *polis*, los romanos carecieron de una denominación unitaria para sus comunidades urbanas. El término *urbs* se usó casi siempre sólo para designar a la propia Roma y, a lo sumo, para las colonias fundadas bajo el ejemplo de Roma. *Oppidum* fue la expresión más generalizada para las antiguas ciudades, que después se generalizarían a *civitates*.

Por los últimos años de la monarquía se inicia el uso del concepto *municeps* referido primero a los habitantes de las ciudades no latinas pero que tenían pacto con Roma. Posteriormente se iría generalizando el uso del término *municipium*, sobre todo con el Imperio en donde se propicia una amplia proliferación de estas organizaciones.

Los antecedentes más remotos de algunas regulaciones jurídicas municipales las encontramos en la *Lex Papiria*, también conocida como Código Papiriano. Ochoa Campos, señala que fue "...en la Época de Tarquimio el

Soberbio, cuando Sexto Papyrio los coleccionó en un Código, conocido con el nombre de Papiriano".¹⁴

Las viejas ciudades de los Cumanos, los Acerranos, los Atellanos y los Tusculanos, vecinos de los Latinos, fueron las primeras en convertirse en Municipios, bajo pactos firmados con Roma. Aricini, Caerites, Anagnini, pasaron también a ser Municipios latinos por esta propia época.

Debo precisar que en la época más antigua del Derecho Romano, no se conocen las instituciones municipales, pues el propio pueblo romano, no podía ni lógica, ni realmente concebir comunidades centro de sí mismo. Por ello, las iniciales fases de las entidades municipales romanas, a las que nos hemos referido, surgen con las primeras aventuras e incursiones de Roma en las tierras de la Península Itálica, en el siglo IV a.C.

De acuerdo a los más renombrados tratadistas de la historia de Roma, como Mommsen, Beloch, o Koenemann, los municipios romanos no presentaron uniformidad. Por el contrario existió una amplia variedad municipal dependiente, en mucho de las cambiantes circunstancias que debió afrontar, ya la República o el Imperio, en su extensión territorial y dominio de prácticamente todo el mundo conocido de la antigüedad.¹⁵

Encontramos, así los siguientes Municipios:

a) *Municipia socii*, que surgen de los pueblos más cercanos a Roma; son sus socios, probablemente de común origen latino y de idiomas similares. Gozaban de plenitud de derechos por lo que se les conoció también como *Municipia cum suffragio*.

¹⁴ Ibidem. P. 76.

¹⁵ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Derecho Municipal, tercera edición, Editorial Porrúa, México 2000. p. 33.

b) *Municipia foederata*, que surgieron por convenios o pactos; muchos de ellos llegaron posteriormente a contar con sufragio: otros permanecieron en calidad de *municipia sine sufragio*.

c) *Municipia coercita*, también conocidos como *municipia coerita*, resultantes de la denominación militar. A éstos Roma les dejaba prácticamente nulas prerrogativas, o solamente la administración de cuestiones locales sin trascendencia política o económica para el Imperio. Desde luego carecían del *ius suffragii* y no tenían derecho a enviar representantes a Roma.

Desde otra perspectiva, aparecen también en las disposiciones romanas, la alusión a Municipios *cum iure honorum* o *sine iure honorum*, según tuvieran sus habitantes el derecho o no de recibir condecoraciones del gobierno de Roma.

Don Justo Sierra, en su historia General, dice al explicar la organización municipal romana que:

“En este empeño Roma no tiene rival en la historia Italiana sirvió de ensayo y luego fue el tipo de la obra; tres medios empleó el Senado para organizarla: 1°. Prescindiendo del rigor del derecho de conquista, estableció diversas categorías en las poblaciones y principalmente dos clases de Municipios: Los de pleno derecho, que gozaban de absoluta autonomía que se consideraban en lo político y en lo civil como una prolongación de Roma y que por regla general estaban en las comarcas cercanas a la capital; y los de derecho latino, que tenían la autonomía administrativa y la plenitud de derechos civiles romanos, más no los políticos. Los Municipios de pleno derecho mandaban su contingente a las legiones y pagaban el mismo impuesto que los romanos; todos los

demás comprendidos bajo el nombre de *socii*, pagaban impuestos especiales y mandaban contingentes de diversa importancia.”¹⁶

En resumen, la panorámica histórico – jurídica del pueblo romano nos presenta una amplia dispersión y variedad de Municipios. Su organización no fue homogénea, sino muy casuística y circunstancial.

Como expusimos en líneas anteriores, el Municipio comprendía a la ciudad principal, asó como una extensión muy variable de terreno (*territorium*) en donde se asentaban algunos núcleos de población en ocasiones considerables, como aldeas (*vici*); grupos de casas diseminadas (*pagi*), centros de reunión (*conciliabula fora*), o. fortificaciones (*castella*), todos sometidos a la autoridad del Municipio.

El pueblo del Municipio (*populus municipii*) se componía en primer lugar, de los munícipes o ciudadanos que habían nacido en circunscripción, o por haber sido honrados con este título por la Curia. Sólo los munícipes tenían la plenitud de derechos de la ciudad. Los *incolae* o domiciliados, estaban obligados a pagar las cargas (*munera*) pero no podían desempeñar cargos decuriales.

Tanto los munícipes como los domiciliados estaban sometidos a diversas cargas u obligaciones. Unas eran de tipo personal, como obligaciones de auxilio y defensa; y otras de tipo patrimonial, como pagar las contribuciones del erario municipal. Finalmente los transeúntes u *hospites*, estaban ajenos a la vida municipal.

La *Curia* fue el órgano más importante de la organización del Municipio Romano al igual que el Senado en Roma, a la *Curia* le correspondía la dirección de los asuntos locales. Sus miembros, los *decuriones* fue variable según la importancia de las ciudades.

¹⁶ OCHOA CAMPOS, Moisés, El Municipio, su evolución institucional, Editorial Porrúa, México 1986, p. 69.

Por cuanto a los cargos y magistraturas, hubo cierta uniformidad en las diversas etapas de la evolución del Municipio romano, como sigue:

a) Los ediles (*duunviri*), encargados directamente de la atención de la administración municipal, a quienes competían las labores de policía, vigilancia de los mercados, pesas y medidas y cuidado de los edificios públicos. Los *ediles*, con el tiempo se significaron como los más importantes administradores de las municipalidades, por lo que trascendieron a otras etapas de la evolución municipal.

b) Los cuestores, encargados de las finanzas del erario municipal.

c) Los pontífices y augures, se encargaban del culto Municipal.

d) Los *serviros augustales*, tenían como función el cuidado del culto imperial.

e) Tardíamente aparece el defensor *civitalis*, creado para proteger a la plebe de injusticias y violencias. Esta figura alcanzaría posteriormente notable esplendor en el Municipio del Bajo Imperio.

f) Al mando de los magistrados y funcionarios, se encontraban una serie de empleados subalternos, como los *lictors* (alguaciles); los *viatores* o mensajeros; los *librarii* o tenedores de libros; etc.

En general, los cargos municipales se ocupaban por un año, salvo los que fueran vitalicios en la *Curia*. Los ediles, los cuestores y demás funcionarios debían caucionar su gestión, otorgando fianza como garantía de su honradez, existían severas sanciones para los malos manejos de los recursos del Municipio.

Por otra parte, existió frecuentemente la costumbre municipal de designar en Roma a un patrono, que era de aceptación de la ciudadanía. Dicho patrono, de donde viene la figura de los patronazgos de las ciudades, encabezaba la lista de los decuriones en el *Album Decuriorum*, libro que se llevaba memoria o bitácora de los asuntos municipales.

En el bajo Imperio, la ciudadanía rehuyó los cargos municipales, por su onerosidad, dada la precaria situación de sus erarios. Por estas épocas empiezan a desaparecer múltiples cargos municipales, quedando sólo la Curia como órgano de gobierno, seguramente como antecedente directo de los ayuntamientos medievales.

En cuanto a ordenamientos latinos de importancias en la regulación del Municipio tenemos los siguientes:

- a) La Lex Papiria o Código Papiriano que data de la época de Tarquinio el Soberbio.
- b) La Lex Julia de Civitates del año 90 A.C., del Cónsul Julius Ostius, según la cual los aliados de Roma que le habían sido fieles en la guerra, obtenían el derecho cívico latino.
- c) La Lex Plautia – Papiria del año 89 A.C., que amplió la prerrogativa del derecho cívico a otras comunidades.
- d) La Lex Malacitana y la Lex Salpensana entre los años 84 y 82 A.C. que regularon los municipios de esas regiones.
- e) La Lex Julia Municipalis, emitida por Julio César en el año 45 A.C., que pretendió unificar los sistemas administrativos de los municipios romanos, para evitar la dispersión existente.

f) Otros ordenamientos, como la Lex Municipalis Tarentina (41 a.C.): La Lex Rubria de Galia Cisalpina (42 A.C.); La Lex Colonial Genetivae Juliae (44 a.C.)

g) El Libro L del Digesto, contiene un amplio desglose de los derechos del Municipio, de acuerdo a las sentencias de los jurisprudentes.

1.4. Antecedentes en México

1.4.1. Época Prehispánica.

A fines del siglo XV y principio del XVI, las tierras del Continente Americano se encontraban pobladas por una multiplicidad de tribus con culturas muy diversas. Siglos atrás en las regiones del centro de América había florecido la Cultura Maya cuyo esplendor dejó monumentales construcciones. Al sur del continente la cultura de los Incas aún conservaba su vigor y riqueza.

Sin embargo la civilización y la cultura dominante en la meseta Central de las tierras bajas del norte de América, era la conocida como Mexica o Azteca, cuya capital (Tenochtitlán) fue la ciudad más importante de toda la región. La fundación de Tenochtitlán data aproximadamente del año 1325, y se desarrolló sobre una isleta del Lago de Texcoco, en donde, de acuerdo a la leyenda, encontraron a un águila devorando una serpiente.

Los reinos de Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan integraban, en la época de la conquista, la Triple Alianza conocida como Imperio Mexicano o Mexica. El reino de México-Tenochtitlán, era el más poderoso de la Alianza y su influencia y poderío se extendía por toda la parte central y sur de lo que ahora es nuestro país, dominando este vasto territorio, con notable energía y crueldad mediante el cobro de tributos y vidas para los sacrificios religiosos.

Correspondió al Pueblo Azteca protagonizar la lucha frontal contra la conquista española encabezada por Hernán Cortes, por lo que resulta de indudable importancia incursionar brevemente con la organización de esta civilización mexicana.

La organización política de los Aztecas obedecía fundamentalmente a su actividad militar y de conquista. El *Uei'tlatoani* era el Jefe Supremo, comparándose posteriormente con un emperador. Coinciden los historiadores en afirmar que la base de su organización económica y social se encontraba en la institución del *calpulli*.

Cada Calpulli, a su vez contaba con una serie de Autoridades internas como él *Tlatoani* o Jefe Político; él *Teachcauh* o administrador general del calpulli; los *Tequitlatos* o capataces; los *calpizques* o recaudadores de tributos; los *Tlacuilos* o escribanos encargados de llevar los códigos o crónicas de las actividades del Calpulli.

La compleja organización del Calpulli, así como el hecho de contar con autoridades internas ha propiciado que autores de reconocida seriedad como Don Toribio Esquivel Obregón y Don Moisés Ochoa Campos, afirmen que en esta figura encontramos a un verdadero Municipio Natural.

A mi juicio el Calpulli de ninguna manera puede catalogarse como Municipio pues ni obedeció su división a ninguna concepción política de autonomía, ni sus funciones ni competencias eran de orden municipal, entendiéndose mas como basadas en conceptos derivados del parentesco y de la religión.

La autora Teresita Rendón Huerta tajantemente precisa que:

“El Calpilli, es en algunos rasgos, similar al Municipio, pero que es incorrecto equipararlos”¹⁷

No obstante lo anterior, no podemos dejar de reconocer que esta organización ha tenido influencia muy clara en el devenir de múltiples instituciones mexicanas, como el ejido y, en buena medida el propio Municipio sobre todo el de carácter rural.

1.4.2. La Conquista

En el año de 1492 abría de ser crucial para España; tres grandes acontecimientos de trascendencia histórica marcarían su provenir:

- a) La conclusión de la Reconquista la cual se consolidó con la salida formal de Granada de Boabdil (último Rey Árabe) el seis de enero;
- b) La expulsión de los Judíos, según edicto de los Reyes Católicos del treinta y uno de marzo; y
- c) El descubrimiento de América por Cristóbal Colón el doce de octubre de aquel año.

Los enormes territorios descubiertos hicieron de España la principal potencia Europea del Siglo XVI los primeros años de ese siglo se caracterizaron por una intensa actividad de navegantes, colonizadores y conquistadores que se lanzaban a todo tipo de aventuras.

Efectivamente, las instituciones municipales sirvieron de instrumento jurídico para organizar a los nuevos pueblos y villas de Españoles en el nuevo

¹⁷ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Derecho Municipal, tercera edición, Editorial Porrúa, México 2000, p. 40.

mundo descubierto. Se habla al respecto de dos grandes etapas iniciales: la de los Municipios Insulares, que corre de 1492 a 1519; y, la etapa de los Municipios Continentales a partir de la Fundación de Veracruz en 1519.

Los Municipios Insulares obedecieron a decisiones urgentes de aquellos primeros descubridores de las islas caribeñas. Santo Domingo y Cuba aparecen como los principales territorios insulares, en ellos proliferaron múltiples villas y ciudades principales, de donde partían constante mente las excursiones de descubrimiento y conquista.

La gubernatura de Cuba ocupada para 1519 por Diego Velásquez, quien había llegado como adelantado en 1509, se encontraba organizado desde años atrás diversas exploraciones a las tierras de occidente.

En 1519 vino a estas Tierras Hernán Cortes, aun en contra de la voluntad del Gobernador Velásquez, quien inclusive pretendía relevarlo del mando de la expedición; sin embargo es importante destacar que con anterioridad tuvieron otras incursiones como la de Francisco Hernández de Córdoba en 1517 y la de Juan de Grijalva quien en 1518 llegara hasta las playas de San Juan de Ulúa, isla que denominó Santa María de las Nieves y que fue el primer nombre español de una población en México.

Cortes, después de tocar varios puntos de tierras mexicanas, finalmente decidió desembarcar en el área antes mencionada de lo que ahora es San Juan de Ulúa en Veracruz, consiente del problema legal que representaba su conducta de rebelión y desobediencia contra el gobernador Velásquez y para subsanar la legitimidad de su viaje de conquista aprovechándose del Derecho Castellano, especialmente el texto de las Siete Partidas que conocía bien, pues había cursado algunos estudios de leyes en Salamanca, procedió a fundar el 22 de abril de 1519, a nombre del Rey Don Carlos el primer Municipio de América Continental,

conocido como La Villa Rica de la Vera Cruz, ese día era viernes santo de ahí el nombre, por conmemorarse la festividad religiosa de la Vera Cruz de Cristo.

Los historiadores no son uniformes en sus relatos sobre la trascendente fundación, no hay coincidencia clara del lugar preciso de este acontecimiento, ni de los pormenores que se sucedieron.

Diversas fuentes históricas precisan que la original fundación de aquel primer municipio fue en la zona denominada por los indígenas como Quiahuiztlán. Posteriormente, en 1524, se trasladó la comuna a la antigua en la rívera del río Huitzilapan, luego conocido como Río Canoas, población ubicada a unos 25 kilómetros del actual puerto de Veracruz. En 1599 por virtud de ordenanza expresa del Rey Felipe II, se traslado la municipalidad de Veracruz a su sitio actual, cumpliéndose la regia disposición el día 7 de marzo de 1601, dándole el Nombre de Nueva Veracruz o puerto de Veracruz.

En resumen, de lo anterior podemos concluir que independientemente de las motivaciones subjetivas que determinaron la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz, como “triquiñuela” o fricción; o si la fundación fue producto de su perspicacia jurídica, lo cierto es que con la creación de aquel municipio, bajo las reglas del fuero de Castilla, legitimo Cortes el mando de la expedición dadas las diferencias de su mandato de Cuba. Por otra parte la pretensión de Cortes fue transformar su, hasta entonces, furtiva encomienda, por la investidura legal que le otorgaba el cabildo a nombre del Soberano.

Cualquiera que haya sido la motivación ciertamente quedara en la historia universal el imperecedero pasaje de la fundación del primer municipio de América Continental y Primer Municipio en México.

Se tiene el antecedente de que posteriormente, el día 15 de agosto de 1520, Cortes funda otro municipio en la población de Tepeaca, ahora Estado de

Puebla, denominándolo Villa de Segura de la Frontera, nombrando alcaldes y regidores.

1.4.3. Época Colonial.

En poco más de dos años de cruentas luchas, finalmente los ejércitos de Hernán Cortes toman la Capital del Imperio Mexica; la Gran Tenochtitlán cae el 13 de agosto de 1521. este mismo año Cortés instala un ayuntamiento en Coyoacán, y a decir de Ochoa Campos:

“No sabiéndose la fecha exacta que comenzó a funcionar, por haberse perdido los primeros libros del cabildo, que solo se conservan a partir del 8 de marzo de 1524, en que el propio ayuntamiento fungía ya en la Ciudad de México”¹⁸

A partir de entonces y sin enemigos importantes, los españoles llevaron adelante la conquista de los demás pueblos de México.

El sistema de poblamiento de los españoles siguió las reglas del Derecho Castellano de Capitulaciones, que clasificaba con precisión las tareas correspondientes. Las capitulaciones fueron verdaderos convenios que se celebraban con el Rey o sus representantes: Virreyes o Gobernantes. Mediante su clausulado se regulaban los derechos y obligaciones, así como las prerrogativas que se derivarían de las tareas de poblamiento. Tres categorías básicas se contemplaron: los descubridores, los conquistadores y los adelantados. Estos últimos seguramente jugaron el papel central en aquellas tareas, dado que no siempre resultaba fácil poblar nuevas tierras. Frecuentemente en materia municipal, las capitulaciones otorgaban prerrogativas de regidurías perpetuas para adelantados y fundadores de Villas y Ciudades Principales.

¹⁸ OCHOA CAMPOS, Moisés, El Municipio, su evolución institucional, Editorial Porrúa, México 1986. p. 98.

Hernán Cortes a su vez, dicta las primeras ordenanzas que fueron la base de la organización de las ciudades y Municipios. Me refiero a las Ordenanzas de 1524, y sobre todo de 1525, las que se conocen también como “Plan Municipal”. En resumen, en aquellas ordenanzas se regulaban las siguientes cuestiones: el Servicio Militar, la implantación de la Encomienda; Planes Agrícolas; Reglas sobre el arraigo de pobladores; Cristianización de los Indios; Implantación de Penas; Nombramiento de Autoridades; Formación de Cabildos; Recaudación de diversos tributos y contribuciones.

En 1573, las Ordenanzas de Población, de Felipe II, estructuraron de mejor manera muy variadas materias de la vida de la Nueva España, siguiendo y reiterando muchos de los aspectos que Cortes había reglamentado con anterioridad.

Cada ciudad principal de la Nueva España, formaba por lo general un Municipio, representado legalmente por su cabildo, que a su vez dependía del Gobernador, del Corregidor o Alcalde Mayor, según fuera el caso.

Siguiendo el modelo que dio origen en Castilla, el cabildo colonial se hallaba integrado por un conjunto de cargos u oficios capitulares de “Justicia” y “Reglamento”, al igual que los oficios realengos y algunos otros oficios concejiles.

La forma de designación de los funcionarios del cabildo colonial, correspondió en un principio a los propios adelantados, descubridores, o fundadores de las Villas o Ciudades. Posteriormente coexistieron el sistema de designación real, con el de enajenación y venta, y en mucho menor medida por la vía de la elección de ciertos cargos menores, sobre todo de los alcaldes ordinarios.

El cabildo estaba compuesto principalmente por alcaldes ordinarios, regidores, diputados y otros oficios diversos. Presidía el cabildo el propio gobernador o corregidor. En casos esporádicos se llegaron a celebrar cabildos abiertos, como reminiscencias de la Edad Media.

En resumen, encontramos en el Cabildo Colonial: alcaldes; Regidores, Diputados, Síndicos Personeros y otros oficios perpetuos o transitorios.

Si bien esta estructura correspondía a ciudades de importancia, refleja, no obstante, la amplia nomina de empleados locales.

Las facultades y atribuciones del Ayuntamiento Colonial, eran variadísimas. En el campo legislativo le competía la redacción de sus propias ordenanzas municipales. En el orden judicial conocían los cabildos en pleno de apelaciones contra fallos de los alcaldes ordinarios, siempre y cuando por cuestiones de materia y cuantía no fuera competencia de la Real Audiencia.

Pero indudablemente, la gama más amplia de actividades de los ayuntamientos coloniales fue la administración de los asuntos de las localidades. Conociendo así de cuestiones de planificación urbana, de obras públicas, aguas, salubridad y hospitales, policía, abastos, pesas y medidas, fiestas y ceremonias, emergencias y previsión social, etc. Muchas de estas originales atribuciones se vieron poco a poco reducidas en la medida que surgieron otros órganos superiores del Estado Colonial.

En general los oficios concejiles, se desempeñaban por un año y ocasionalmente encontramos cargos de dos años, desde luego descontando los oficios de regidurías perpetuas. En la Colonia fue practica corriente la llamada "Venta de Oficios", que otorgaba al mejor postor los cargos de alcaldes y regidores, si bien se hacia la subasta bajo reglas estrictas y con condicionantes de

aptitud e idoneidad frecuentemente severas, lo cierto fue que esa práctica degeneró en vicios y deshonestidades sin paralelo en la historia.

En el caso de oficios renovables y de acuerdo a su duración (de uno o dos años), existía impedimento de que las mismas personas los ocuparan en el periodo inmediato, conociéndose tal disposición como “Ley del Huevo”, precedente interesante de la no reelección relativa de los miembros de los ayuntamientos.

Por otra parte, las reglamentaciones coloniales fijaban para muchos cargos y oficios concejiles caución para su desempeño.

De igual forma el *Juicio de Residencia* operaba como un *proceso de responsabilidad para funcionarios incluidos los municipales*; por virtud de este procedimiento se llegaron a aplicar drásticas sanciones a munícipes y empleados que no cumplían fielmente con sus cargos.

Finalmente, cabe destacar la importante función económica y de regulación de abastos que jugó en el Municipio colonial, dadas sus facultades ya reseñadas anteriormente. Los Pósitos y las Alhóndigas fueron, a ese respecto importantes instituciones bajo el control municipal que en mucho equilibraron los precios de productos agrícolas de primera necesidad.

1.4.4. México Independiente.

Las difíciles circunstancias que vivía la metrópoli española, al finalizar la primera década del Siglo XIX, debido a la invasión napoleónica, dieron origen a la abdicación de Carlos IV y Fernando VII y a la asunción al poder de José Bonaparte en 1808, tuvieron repercusiones inmediatamente en los cabildos americanos. Al respecto, es significativa la actitud que asume el cabildo de la Ciudad de México. Su síndico, el destacado jurista Don Francisco Primo de

Verdad y Ramos, secundado por algunos integrantes de aquel cabildo, como el Regidor Don Juan Francisco Azcárate y por otros simpatizantes de la causa, como Fray Melchor de Talamantes, propugno en memorable discurso del 9 de agosto de 1808, y ante el cuerpo colegiado, por que se declarase el desconocimiento de la autoridad metropolitana y, en representación del pueblo y su soberanía, el cabildo de la principal ciudad de la Nueva España tomara las riendas del poder.

La valiente y decidida actitud de los miembros del cabildo, fue vista con recelo, por los peninsulares, quienes temieron que de pronto se afectaran sus prerrogativas. El Licenciado Verdad y Fray Melchor de Talamantes, murieron en prisión, sin embargo, la semilla libertaria que apasionadamente defendieron daría, pocos años mas tarde, rigurosos frutos con la lucha de independencia.

Así como en Veracruz fue el Derecho Municipal, la base legal de la Conquista en 1519, sería en 1808 con el Cabildo de la Ciudad de México, un nuevo instrumento que enarbolo la soberanía popular y marco el precedente más preclaro de la lucha de Independencia.

Otros cabildos siguieron el ejemplo como el de Jalapa, el de Querétaro y el de Veracruz. En el sur de América, los cabildos de Caracas y Cartagena de Indias por esos años asumirían actitudes similares.

Un punto que se ha investigado realmente poco, es el correspondiente al papel que jugaron los Ayuntamientos Municipales, a partir de 1810, durante la Guerra de Independencia. Desde luego muchos de ellos siguieron la causa libertaria de Hidalgo, sin embargo, la mayor parte adoptaron una aptitud servil a las autoridades virreinales.

El cura Hidalgo tenía indudable respeto a las organizaciones y corporaciones municipales, muestra de lo anterior fue la actitud asumida por el caudillo a pocas horas del inicio de la lucha. En efecto, el 17 de Septiembre de

1810 en la Ciudad de San Miguel el Grande (actualmente San Miguel Allende), el caudillo convocó a los vecinos notables con el fin de nombrar autoridades y acordar las medidas necesarias para el aseguramiento del orden y la tranquilidad pública. Al efecto se integró una junta directiva, que podemos catalogar como un verdadero y nuevo ayuntamiento, formado por el abogado Don Ignacio Aldama, quien lo precedía y que era hermano de Juan Aldama; además se integraron Don Felipe González, el Presbiterio Don Manuel Castilblanque, Don Miguel Vallejo, Don Domingo de Unzaga, Don Vicente Umarán y Don Benito de Torres.

Como acuerdo y homenaje a este primer cabildo independiente, en el frontispicio del actual palacio municipal de San Miguel se lee una placa de bronce la siguiente leyenda: “el 17 de septiembre de 1810 Hidalgo y Allende nombran e Instalan el Primer Ayuntamiento del México Independiente en este Lugar, presidido por él Lic. Ignacio Aldama”.

Pocos días después, el 22 de septiembre de 1810 en la Ciudad de Celaya, Hidalgo convocó a los miembros del ayuntamiento.

En un Ayuntamiento de Celaya confirmó inmediatamente los nombramientos hechos por las tropas a Hidalgo como Capitán General, a Allende como Teniente General y a Aldama como Mariscal.

Al llegar a Guanajuato actuó Hidalgo de igual forma y una vez que dictó las medidas más urgentes, se presentó al cabildo de la ciudad.

Otro hecho importante que se debe destacar en el proceso de inicio de la Lucha Insurgente es, sin duda, la abolición de la esclavitud por decreto del Cura Hidalgo, publicado en Guadalajara el 29 de Noviembre de 1810. cabe señalar como importante precedente, que por instrucciones de Hidalgo, don Mario Anzorena, nombrado intendente del cabildo de Michoacán, elaboró y publicó en la antigua Valladolid un decreto de abolición de la esclavitud para aquella

demarcación, cuyo incumplimiento mandaba castigar con pena de muerte y confiscación de todos los bienes del infractor.

Pasados estos primeros acontecimientos y recuperado el poder virreinal y la clase peninsular de su asombro, no tardaron las acciones represivas en contra de nuevos ayuntamientos. Debido a ello, muchos otros se aprestaron a reintentar su obediencia al Virrey a las autoridades españolas. Aparecieron diariamente en la gaceta de México protestas y adhesiones a la causa Virreinal. Los miembros de la corporación municipal de México, ahora y desde los acontecimientos de 1808 en manos de los conservadores afirmo su apoyo y protesto seguir las acciones guerreras que emprendía el Virrey.

Los Ayuntamientos coloniales de esta etapa de nuestra historia jugaron un papel importante en la lucha. La figura del municipio revestida del nuevo animo de independencia, también protagonizo importante papel en las acciones de los principales caudillos como Don Miguel Hidalgo.¹⁹

1.4.5. Constitución de Cádiz de 1812.

En la península Ibérica, surgió un importante movimiento liberal, a partir de 1808, se propugnaba por reformas legales de fondo a fin de regular el, hasta entonces, poder arbitrario de los soberanos. Por ello se convoco a cesiones extraordinarias de las Cortes Generales, de donde surgió la “Constitución de la Monarquía Española”, promulgada el 19 de Marzo de 1812 y mejor conocida como Constitución de Cádiz, por el puerto en que sesionaron las Cortes.

Si bien fue de efímera vigencia este cuerpo normativo, es indudable su influencia en los asuntos Municipales. La Constitución Gaditana regulo con

¹⁹ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Derecho Municipal, tercera edición, Editorial Porrúa, México 2000. p. 63.

amplitud los asuntos municipales, según aparece en sus artículos del 309 al 323, correspondientes al Título VI, Capítulo I, “De los Ayuntamientos”.

De dicha constitución se establecen como mayores aportaciones al desarrollo municipal: a) el establecimiento de un ayuntamiento en cada población con mas de 1000 almas; b) la duración del encargo conferido a los alcaldes era de un año y de medio año para regidores y procurador sindico; y c) los Ayuntamientos tenían la posibilidad de administrar su hacienda y prestación de servicios públicos, como lo son, policía, seguridad pública, cárcel, calzadas y puentes de manera primordial.

La Constitución de Cádiz estuvo vigente en dos periodos, el primero de 1812-1814 y el segundo de 1820-1824 en los cuales se empezaron a realizar algunas practicas propias del liberalismo. Al efecto el texto gaditano resalta el significado de Ciudadanía, participación ciudadana e igualdad jurídica entre los habitantes del Imperio.

Por otra parte, esta Constitución previó la unión de las repúblicas de indios con antiguos ayuntamientos criollos, desencadenando en los pueblos indígenas una serie de situaciones conflictivas por la desaparición legal de las autoridades locales y propiciándose, en consecuencia, la aparición de nuevos ayuntamientos constitucionales en beneficio de criollos y mestizos. Este orden liberal impulsado por la Constitución de Cádiz dejo una huella indeleble en los legisladores estatales durante la primero República Federal.

1.4.6. Constitución de Apatzingán de 1814

El 22 de octubre de 1814 el congreso del Anáhuac convocado por Don José María Morelos y Pavón promulgo el “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, conocida como constitución de Apatzingán.

Dicho ordenamiento no contemplo expresamente al municipio, tampoco lo hicieron antes otros documentos de Morelos como “Los Sentimientos de la Nación”, ni el “Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de la América Septentrional”.

En forma indirecta el artículo 208 del ordenamiento Constitucional toca aspectos municipales al señalar que:

“Artículo 208.- en los pueblos villas y ciudades continuaran respectivamente los gobernantes y republicas, loa ayuntamientos y demás empleos mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos”

1.4.7. Constitución de 1824.

La primera Constitución Federal del país promulgada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824 no se refirió de manera directa al municipio, deponiendo en su artículo 161 fracción I que:

“Artículo 16.- Cada uno de los estados tiene la obligación:

I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva.”

Con base en dichas facultades, a partir de 1824 aparecieron las primeras constituciones de los Estados Nacientes, así como las primeras Leyes Orgánicas Municipales. El modelo que siguieron los estados para organizar a las municipalidades fue, en buena medida, la Constitución de Cádiz. Por ello nos explicamos la persistencia de las Jefaturas Políticas aún en esta nueva estructura federal.

Durante 1824-1835 se fueron gestando las bases del federalismo mexicano. En materia municipal cada entidad federativa con el afán de darle orden y unidad a las múltiples células de poder siguió la tendencia liberal de Cádiz. En la mayoría de los Estados de disminuyeron los Ayuntamientos y se crearon autoridades intermedias entre el gobernador y los cabildos en calidad de Jefes Políticos o Prefectos, quienes tenían un papel “tutelar” de la administración municipal. Se empezaron a dictar lineamientos que centralizaron las funciones de los ayuntamientos y los hicieron altamente dependientes de los poderes estatales.

1.4.8. Leyes Constitucionales de 1836 y Bases Orgánicas de 1843

Como consecuencia de los vaivenes políticos de aquellos primeros años de la independencia del país, las fuerzas conservadoras o liberales se imponían, y de acuerdo con sus tendencias o intereses ideológicos, se implantaba el federalismo o el centralismo.

Así al llegar al poder los Conservadores dejan sin efecto el Estado Federal y la Constitución de 1824, creando, a su vez las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836. la sexta de estas leyes, del 29 de diciembre de aquel año se destino a regular la “División del Territorio de la República y el Gobierno Interior de los pueblos”.

Los Estados se transformaron en Departamentos, los que se subdividían en Distritos y estos en partidos y municipalidades. Los artículos 3, 5, 7, 8 al 11, 16, 18, 19, 21 al 23, 24 y 25 de esa Sexta Ley regularon cuestiones relacionadas al Municipio.

A decir de Ochoa Campos, fue esa sexta ley constitucional la que consagro como constitucionales a los Ayuntamientos, otorgándoles competencias amplias en materias muy diversas y trascendentes para la vida de la sociedad.²⁰

Por otra parte, es importante hacer notar que el artículo 7 fracción VII de esta Sexta Ley, tenemos un antecedente de la suspensión de los ayuntamientos, facultad que se atribuyo en dicho ordenamiento a los Gobernadores Departamentales.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana, fueron sancionadas por Santa Anna, el 12 de Junio de 1843 y se publicaron el día catorce de aquel mes.

Estas nuevas Bases Centralistas reglamentaron en forma más deficiente al Municipio y no de manera extensa como las de 1836. Varios preceptos constitucionales abrogaron el asunto municipal, como los siguientes:

“Artículo 4°.- El Territorio de la República, se dividirá en Departamentos y estos en Distritos, Partidos y Municipalidades...

Artículo 20.- Son obligaciones del Ciudadano:
I, Adscribirse en el Padrón de su Municipalidad.

Artículo 134.- Son facultades de las Asambleas Departamentales:
X. hacer la división política del Territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.
XIII. Aprobar los planes de tributos municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades”.

²⁰ OCHOA CAMPOS, Moisés, El Municipio, su evolución institucional, Editorial Porrúa, México 1986. p. 236.

En este Periodo Centralista (1835-1846), adquirieron un papel de primer orden los jueces de paz, en los lugares que quedaron sin ayuntamientos. Se disminuyeron las elecciones municipales, cuestión que no perjudicó la constante participación ciudadana en la Vida Municipal.

En cada departamento, la Junta Departamental legislo sus *Ordenanzas Municipales*, que precisaban las funciones y obligaciones de los ayuntamientos, entre las que destacan las disposiciones referentes a la hacienda pública. Normatividad que quedo vigente hasta la época de Porfirio Díaz.

1.4.9. La Constitución de 1857.

Restaurado el federalismo y ante la urgente necesidad de expedir una nueva Carta Constitucional, acorde con las circunstancias que vivía el país, Don Juan Álvarez, expidió convocatoria el 16 de octubre de 1855, para integrar un Congreso Constituyente, teniendo como base ideológica los postulados del Plan de Ayutla.

En varios de sus preceptos alude la Constitución a los aspectos municipales, aunque no contemplo la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos, reservando esas facultades a los asuntos internos de los Estados.

Citamos algunos artículos de ese ordenamiento:

“Artículo 31.- Es obligación de todo mexicano:

II. Contribuir a los gastos públicos así de la Federación como del Estado y Municipio en que resida de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes²¹.

²¹ Esta fracción II quedo íntegramente como III por las adiciones y reformas del 10 de junio de 1898

Artículo 36.- Son obligaciones del Ciudadano de la república:

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

Artículo 72.- El Congreso tiene facultad:

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

Como puede apreciarse la Constitución de 1857, tan notable en múltiples criterios en la cuestión municipal no estipulo aspectos relativos a la autonomía municipal, si bien en las discusiones del Congreso Constituyente se escucharon voces de insignes defensores de la libertad municipal. Ejemplo de ello lo tenemos en las propuestas que hiciera el insigne abogado y político oaxaqueño José María castillo Velasco, quien fuera también rector de la Escuela Nacional de Jurisprudencia y Diputado Constituyente al presentar un proyecto que tendía al fortalecimiento de la administración municipal y delineaba una política de cambio agrario. En sentido similar citamos al distinguido constituyente, representante del Estado de Michoacán, Don Francisco Días Arriaga, quien defendiera los derechos patrimoniales de las comunas municipales.

Es importante citar también la trascendental importancia que tuvo para los Municipios la *Ley de Desamortización de Fincas Rusticas y Urbanas Propiedad de las Corporaciones Civiles y Religiosas del 25 de Junio de 1856*, llamada también Ley Lerdo, ratificada por el Congreso Constituyente, que impacto en la vida de las comunas tanto en los aspectos políticos, como en los económicos, al obligar a la venta de los bienes de las comunidades municipales, bajo los principios liberales que predominaron en este periodo de nuestra historia.

El artículo 117 del ordenamiento Constitucional precisaba que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los Estados²² y por esa virtud los asuntos municipales se regularon como cuestión netamente local de los estados.

También el artículo 109 de esta Constitución resulta antecedente del actual 115 en materia municipal, mediante las reformas que al texto de 1857 hiciera don Venustiano Carranza en Veracruz el 25 de diciembre de 1914.

1.4.10. Constitución de 1917

El estallido revolucionario de 1910, se debió a la larga acumulación de presiones sociales que la dictadura Porfirista fue generando por las desigualdades económicas que habían llevado a grandes masas a niveles de pauperización extrema aunado al justo enojo de la población, surgieron importantes ideólogos y caudillo revolucionarios que proponían diversos postulados de justicia social y que pugnaban por una nueva organización política de la nación.

En ese orden de ideas, puede afirmarse que una de las causas determinantes de la revolución, fue el descontento de los pueblos y sus ayuntamientos en contra de las Jefaturas Políticas. Como señala Alberto Morales Jiménez: “Ellas desplazaron en la dictadura a los Municipios Libres”²³

El enfrentamiento se hizo inevitable, aquellos se convirtieron en instrumentos del control de Porfirio Díaz; estos eran símbolo de la soberanía popular y de la democracia por lo que, -sigue diciendo el citado autor- “Allí donde había logrado el mayor arraigo el Municipio la insurrección adquirió caracteres más visibles. Esto explica que el estallido popular haya venido del norte en aquel

²² Precedente del actual artículo 124 Constitucional

²³ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Derecho Municipal, tercera edición, Editorial Porrúa, México 2000, p. 73.

año. En esa región del País prevalecía un mayor respeto hacía esa notable institución.”.

La necesidad de libertad municipal fue una de las aspiraciones populares mas genuinas recogida por los actores revolucionarios bajo el lema del “Municipio Libre”.

El panorama social ante la inminencia del conflicto revolucionario denotaba claramente las fuerzas y grupos inconformes que buscaban sus reivindicaciones jurídicas, económicas y sociales. Por una parte el campesinado explotado en las haciendas aún nivel de esclavitud, por otra la insipiente clase obrera sin derecho ni garantías laborales, como fue el caso de los mineros de Cananea, a los Obreros textiles de Río Blanco, reprimidos en forma sangrienta por el régimen de Díaz. En igual plano de inconformidad podemos situar la fuerza de los municipios sometidos arbitrariamente por los jefes políticos y los gobernadores.

A ello se debió en buena parte, que al surgir triunfante la Revolución, y plasmar sus directrices ideológicas en la constitución de 1917, aparecieron sendos artículos reivindicatorios de aquellos sectores. El artículo 27 lo haría en materia agraria; el 123 en cuestiones laborales; y el 115 en cuanto as las facultades y garantías públicas del Municipio.

El congreso Constituyente convocado por Venustiano Carranza en septiembre de 1916, se instalo en la Ciudad de Querétaro e inicio sus trabajos el primero de diciembre de ese mismo año. Esta maga reunión fue el escenario de los más enconados debates entre las diversas corrientes políticas e ideológicas respecto de la institución municipal en el programa de la revolución triunfante.

La bandera del Municipio Libre, indudablemente fue una de las aspiraciones que la naciente Constitución debía contemplar.

El constituyente de Querétaro pretendió restituir al municipio su libertad y dignidad para ello, el artículo 115 de la Nueva Ley Fundamental, perfilo sus contornos a demás de que en otros preceptos también se detallaron atribuciones o derechos propios de las municipalidades.

Puede afirmarse, si equivoco, que Carranza interpretaba con acierto las aspiraciones revolucionarias entorno al municipio. Reiterando su posición municipalista, el propio Carranza, el doce de diciembre de aquel 1914 expidió en Veracruz un decreto de “Adiciones al Plan de Guadalupe”. Dicho decreto en su artículo segundo exponía:

“El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, 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”; entre ellas el “establecimientos de la libertad municipal como institución constitucional”.²⁴

La sección de legislación social del gobierno revolucionario preparo los proyectos de ley que vendrían a adicionarse al Plan de Guadalupe. Dentro de los diecinueve puntos que tocaba, cuatro de ellos se referían a cuestiones municipales:

- Ley Orgánica del Artículo 109 de la Constitución de la república consagrando el Municipio Libre.
- Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
- Ley Sobre Organización Municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y baja California.

²⁴ *Íbidem*, p. 85.

- Ley Sobre Procedimientos para la Expropiación de Bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.

De acuerdo a los datos del Diario de los debates del Constituyente de Querétaro, el proceso legislativo del artículo 115 Constitucional fue:²⁵

ARTÍCULO 115.	FECHA.	NÚM DE PERIÓDICO.
Lectura	20 de Enero de 1917	65
A discusión, se reserva para votarse la fracción I.	24 de Enero de 1917	72
Continúa la discusión, se reservan para votarse la fracción II y los cuatro primeros y el sexto párrafos de la fracción III, siendo retirados del dictamen.	24 de enero de 1917	73
Continúa la discusión. Se reserva para votarse el último párrafo de la fracción III, reformado.	25 de Enero de 1917	74
Se aprueba el artículo excepto la fracción II.	25 de Enero de 1917	75
A votación la fracción II, es desechada.	29 de Enero de 1917	79
Lectura a la Fracción II, reformada. Se aprueba.	30 de Enero de 1917	80

²⁵ *Íbidem*, p. 96 y 97.

A la fecha el artículo 115 Constitucional ha tenido once reformas o modificaciones, de entre las cuales destaca la de 1983, por la trascendencia que en materia política, financiera y administrativa ha tenido para los municipios mexicanos. De hecho se cambió casi por completo el texto del artículo 115 Constitucional, recogiendo añejas aspiraciones municipales que se hicieron manifiestas en diversas consultas populares.

CAPITULO 2

2. ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FACULTADES DEL MUNICIPIO

Antes de comenzar el desarrollo del presente capítulo debemos tener presente y tomar en cuenta que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación es el municipio libre, en términos del artículo 115 constitucional, en el cual se establecen los siguientes lineamientos de su organización y funcionamiento:

- a) Tiene personalidad jurídica y patrimonio propio;
- b) Debe ser administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, compuesto por un presidente municipal, regidores y síndicos;
- c) Su ayuntamiento tiene facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en su circunscripción territorial, conforme a las base normativas que señale la legislatura local;
- d) Deben prestar por sí, o con el concurso de los Estados, los Servicios Públicos Municipales;
- e) Administrara libremente su hacienda, la cual se formara, en los términos de las leyes locales, con los rendimientos que sus bienes le produzcan, las contribuciones que señale la legislatura local, las participaciones federales que les señalen las legislaturas de los estados, y los ingresos derivados de las prestación de servicios públicos municipales;
- a) Podrán celebrar convenios con los Estados para asumir la prestación de servicios o la atención de funciones de la Federación, que previamente haya asumido el Estado.²⁶

²⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, *et al*, Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1994, pp. 152 y 153.

La institución del Municipio en México ha provocado múltiples polémicas respecto de su naturaleza, estructuración, hacienda y funcionamiento, que han dado origen a diferentes corrientes, por lo que ante la diversidad de características que presentan los municipios de nuestro país, solamente se hará referencia a los aspectos generales que establecen la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como la Ley Orgánica Municipal vigente en dicha Entidad Federativa.

2.1. El Ayuntamiento.

Podemos entender al ayuntamiento como el órgano colegiado y deliberante de elección popular directa, encargado del gobierno y administración del municipio; mismo que se encuentra integrado por un Presidente Municipal, uno o varios síndicos y el número de regidores que las leyes, en la materia, establezcan.

Como lo hemos mencionado en el presente trabajo al ser el Municipio un tema muy extenso en el ámbito nacional nos avocaremos a la legislación del Estado de México para los efectos de este trabajo.

Respecto al Poder Público Municipal la Constitución Política del Estado libre y Soberano de México en su numeral 112 establece que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre. Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Por lo que entrando a la delimitación de lo que es el Ayuntamiento el artículo 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento con la

competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las Leyes que de ellas emanen.

En relación con el párrafo inmediato anterior el artículo 15 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Estado.

En cuanto a la elección de los ayuntamientos en el Estado de México el artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece que los ayuntamientos serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Las elecciones de ayuntamientos serán computadas y declaradas válidas por el órgano electoral municipal, mismo que otorgará la constancia de mayoría a cada fórmula de candidatos que la hubieren obtenido en términos de la ley de la materia.

El cargo de miembro del ayuntamiento no es renunciable, sino por justa causa que calificará el Ayuntamiento ante el que se presentará la renuncia y quien conocerá también de las licencias de sus miembros.

En ningún caso los Ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del presidente municipal, ni éste por sí solo las de los ayuntamientos, ni el Ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales.

En cuanto a la duración y funcionamiento el artículo 116 del ordenamiento jurídico en cuestión manifiesta que los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales. Durarán en sus funciones tres años y ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan asumido las funciones podrá ser electo para el período inmediato siguiente.

En relación con el numeral enunciado en el párrafo inmediato anterior el Artículo 27 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece que los Ayuntamientos como órganos deliberantes, deberán resolver colegadamente los asuntos de su competencia.

Respecto a la integración del Ayuntamiento el artículo 117 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece que los ayuntamientos se integraran con un jefe de asamblea que se denominara Presidente Municipal, y con varios miembros mas llamados síndicos y regidores, cuyo numero se determinara en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva. Los ayuntamientos podrán tener síndicos y regidores electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia.

Como complemento al artículo anterior, el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece que los Ayuntamientos se renovaran cada tres años, iniciaran su periodo del 18 de agosto del año de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 17 de agosto del año de las elecciones para su renovación; y se integraran por:

- I. Un presidente, un sindico y seis regidores elector por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes;
- II. Un presidente, un sindico y siete regidores elector por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes;

III. Un presidente, dos sindico y nueve regidores elector por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un sindico y hasta siete regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de mas de 500 mil habitantes y menos de un millón de habitantes; y

IV. Un presidente, dos sindico y once regidores elector por planilla según el principio de mayoría relativa y un sindico y hasta ocho regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de mas de un millón de habitantes.

En cuanto a los miembros del ayuntamiento el artículo 118 de la Constitución Política del estado Libre y soberano de México establece que los miembros de un ayuntamiento serán designados en una sola elección. Se distinguirán los regidores por el orden numérico y los síndicos cuando sean dos, en la misma forma. Los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones, conforme a la ley de la materia. Los síndicos electos por ambas fórmulas tendrán las atribuciones que les señale la ley. Por cada miembro del ayuntamiento que se elija como propietario se elegirá un suplente.

Los requisitos para ser propietario o suplente de un ayuntamiento, según el artículo 119 del ordenamiento legal citado en el párrafo anterior, son:

- I. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Ser mexiquense con residencia efectiva en el municipio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección; y
- III. Ser de reconocida probidad y buena fama pública.

De igual forma el artículo 120 del propio ordenamiento legal establece que no podrán ser miembros propietarios o suplentes de los ayuntamientos:

- I. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en ejercicio de su cargo;
- II. Los diputados a la Legislatura del Estado que se encuentren en ejercicio de su cargo;
- III. Los jueces, magistrados o consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado o de la Federación;
- IV. Los servidores públicos federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad;
- V. Los militares y los miembros de las fuerzas de seguridad pública del Estado y los de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección; y
- VI. Los ministros de cualquier culto, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de la elección. Los servidores públicos a que se refieren las fracciones III, IV y V, serán exceptuados del impedimento si se separan de sus respectivos cargos por lo menos 60 días antes de la elección.

Asimismo de acuerdo a lo establecido en el artículo 28 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de México, los Ayuntamientos se reunirán de manera ordinaria cuando menos una vez cada ocho días, o cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución, a petición de la mayoría de sus miembros y podrán en sesión permanente cuando la importancia del caso así lo requiera. Dichas sesiones serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que estas sean privadas, se llevaran a cabo en la sala de cabildos y cuando la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal objeto.

En cuanto a la asistencia a dichas sesiones por parte de los integrantes del cabildo el propio artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal vigente en el Estado de México, establece que los ayuntamientos podrán sesionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus acuerdos se tomaran por mayoría de votos de los miembros presentes. Quien presida la sesión tendrá voto de calidad.

Por su parte el artículo 30 del ordenamiento legal en comento establece que las sesiones del ayuntamiento serán presididas por el presidente municipal o por quien lo sustituya legalmente; constarán en un libro de actas en el cual deberán asentarse los extractos de los acuerdos y asuntos tratados y el resultando de la votación. Cuando se refiera a reglamentos y otras normas de carácter general que sean de observancia municipal, estos obraran íntegramente en el libro de actas, debiendo firmar en ambos casos los miembros del ayuntamiento que hayan estado presentes, debiéndose difundir en la gaceta municipal entre los integrantes del municipio. De las actas se les entregara copia certificada a los integrantes del ayuntamiento que lo soliciten en un plazo no mayor a ocho días.

2.2. Atribuciones del Ayuntamiento.

Para desarrollar el presente punto del trabajo se tomara en cuenta las atribuciones que señalan la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, haciendo la aclaración que no son las únicas con las que cuenta, pero mencionar las atribuciones de los ayuntamientos contenidas en todos y cada uno de los ordenamientos legales que rigen el funcionamiento del ayuntamiento en el estado de México, tendría que ser en un trabajo dedicado a dichas cuestiones y como lo es en el caso que nos ocupa la presente propuesta puede llevarse a cabo únicamente con la atribuciones señaladas en los ordenamientos legales antes invocados.

Ahora bien y una vez entrando a la observancia de atribuciones, de los Ayuntamientos, por parte de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en la misma en su Capitulo Tercero de su Titulo Quinto establece precisamente, cuales son dichas atribuciones, por lo que se mencionaran lo establecido en los artículos 122, 123, 124, 125, 126 y 127 de dicho ordenamiento legal.

Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución, y demás disposiciones legales aplicables.

Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los municipios ejercerán las facultades señaladas en la Constitución General de la República, de manera coordinada con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñarán facultades normativas, para el régimen de gobierno y administración del Municipio, así como funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables.

Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año; los reglamentos; y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.

En caso de no promulgarse un nuevo bando municipal el día señalado, se publicará y observará el inmediato anterior.

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la ley establezca, y en todo caso:

- I. Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio del valor de los Inmuebles.
Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;
- II. Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine la Legislatura;
- III. Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Las leyes del Estado no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna, respecto de las contribuciones anteriormente citadas. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, del Estado y los municipios. Los bienes públicos que sean utilizados por organismos auxiliares, fideicomisos públicos o por particulares bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, causarán las mencionadas contribuciones.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a la Legislatura, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, en los términos que señalen las leyes de la materia.

Los ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, implique adecuaciones a su Presupuesto de Egresos. Estas sesiones nunca excederán al 15 de febrero y tendrán como único objeto, concordar el Presupuesto de Egresos con la citada Ley de Ingresos. Al concluir las sesiones en las que se apruebe el Presupuesto de Egresos Municipal en forma definitiva, se dispondrá por el presidente municipal su promulgación y publicación, teniendo la obligación de enviar la ratificación, o modificaciones en su caso, de dicho Presupuesto de Egresos, al Órgano Superior de Fiscalización, a más tardar el día 25 de febrero de cada año.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

El Ejecutivo del Estado podrá convenir con los ayuntamientos la asunción de las funciones que originalmente le corresponden a aquél, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesarios.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

La administración de las participaciones del erario que por ley o por convenio deba cubrir el Estado a los municipios, se programará y entregará oportunamente a los ayuntamientos.

Cualquier incumplimiento en la entrega de las participaciones que correspondan a los municipios, en las fechas programadas, será responsabilidad de los servidores públicos que originen el retraso; el Ejecutivo proveerá para que se entreguen inmediatamente las participaciones retrasadas y resarcirá al ayuntamiento que corresponda el daño que en su caso se cause, con cargo a los emolumentos de los responsables.

En los casos de participaciones federales, las autoridades del Estado convendrán con las de la Federación el calendario respectivo; no asistirá responsabilidad a quien, por razones que no le sean imputables, origine retraso en la ejecución de dicho calendario.

2.3. El Presidente Municipal.

El presidente Municipal es órgano ejecutor de las determinaciones del ayuntamiento; entre sus principales facultades tiene las siguientes:

- I. Ser el representante legal del municipio;
- II. Proponer los nombramientos del Secretario, el Tesorero y los titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal;
- III. Contratar y concentrar, previo acuerdo del ayuntamiento, la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos;
- IV. Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen con forme a las disposiciones legales aplicables;
- V. Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;
- VI. Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio;

- VII. Informar por escrito al Ayuntamiento, el dentro de los diez primeros días del mes de agosto de cada año en sesión solemne de cabildo, el estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio;
- VIII. Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes, etcétera.²⁷

2.4. Atribuciones del Presidente Municipal.

En cuanto al tema de las atribuciones del Presidente Municipal la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece en su numeral 128 que son atribuciones del presidente municipal:

- I. Presidir las sesiones de sus ayuntamientos;
- II. Ejecutar las decisiones de los ayuntamientos e informar de su cumplimiento;
- III. Cumplir y hacer cumplir dentro del municipio, las leyes federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos;
- IV. Ser el responsable de la comunicación de los ayuntamientos que presiden, con los demás ayuntamientos y con los Poderes del Estado;
- V. Asumir la representación jurídica del municipio, conforme a la ley respectiva;
- VI. Rendir al ayuntamiento dentro de los primeros diez días del mes de agosto de cada año, un informe acerca del estado que guarda el gobierno y la administración pública municipales;

²⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, *et al*, Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1994, p. 154

- VII.** Someter a la consideración del ayuntamiento los nombramientos de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal;
- VIII.** Nombrar y remover libremente a los servidores públicos del municipio cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en otra forma por esta Constitución y por las leyes que de ella emanar;
- IX.** Presentar al ayuntamiento la propuesta de presupuesto de egresos para su respectiva discusión y dictamen;
- X.** Asumir el mando de la policía preventiva municipal;
- XI.** Expedir los acuerdos necesarios para el cumplimiento de las determinaciones del ayuntamiento;
- XII.** Las demás que le señale la presente Constitución, la Ley Orgánica respectiva y otros ordenamientos legales.

En cuanto hace a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece que el presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

- I.** Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento;
- II.** Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento;
- III.** Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal, el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento;
- IV.** Asumir la representación jurídica del municipio en los casos previstos por la ley;
- V.** Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento;
- VI.** Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal;
- VII.** Presidir las comisiones que le asigne la ley o el ayuntamiento;

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

propósitos, en especial el puntual cumplimiento del calendario cívico oficial;

XVIII. Las demás que le confieran esta Ley y otros ordenamientos.

Para el cumplimiento de sus funciones, el presidente municipal se auxiliará de los demás integrantes del ayuntamiento, así como de los órganos administrativos y comisiones que la Ley establezca.

El presidente asumirá la representación jurídica del ayuntamiento en los litigios, cuando el síndico esté ausente, se niegue a hacerlo o esté impedido legalmente para ello.

No pueden los presidentes municipales:

- I. Distraer los fondos y bienes municipales de los fines a que estén destinados;
- II. Imponer contribución o sanción alguna que no esté señalada en la ley de ingresos u otras disposiciones legales;
- III. Juzgar los asuntos relativos a la propiedad o posesión de bienes muebles o inmuebles o en cualquier otro asunto de carácter civil, ni decretar sanciones o penas en los de carácter penal;
- IV. Ausentarse del municipio sin licencia del ayuntamiento, excepto en aquellos casos de urgencia justificada;
- V. Cobrar personalmente o por interpósita persona, multa o arbitrio alguno, o consentir o autorizar que oficina distinta a la tesorería municipal, conserve o tenga fondos municipales;
- VI. Utilizar a los empleados o policías municipales para asuntos particulares;
- VII. Residir durante su gestión fuera del territorio municipal.

2.5. El Síndico.

Los síndicos tienen a su cargo la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales, así como la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que ellos sean parte, la gestión de negocios de la hacienda municipal; Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal; Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conformen al presupuesto respectivo; Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería previo comprobante respectivo; intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales; inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad, admitir tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia, etcétera.²⁸

2.6. Atribuciones del Síndico.

En cuanto a las atribuciones de los síndicos la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece que los síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos y en su artículo 52 establece que además de las anteriores tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:

- I. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar legal y jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en los que éstos fueren parte; así como la gestión de los negocios de la hacienda municipal, facultándolos para otorgar y revocar poderes generales y especiales a terceros o mediante carta poder u oficio para la

²⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, *et al*, Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1994, pp. 154 y 155.

debida representación legal y jurídica de los ayuntamientos; pudiendo convenir en los mismos;

- II. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;
- III. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;
- IV. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo;
- V. Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento;
- VI. Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa²⁹ de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento;
- VII. Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos;
- VIII. Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales, para ello tendrá un plazo de ciento veinte días hábiles, contados a partir de la adquisición;
- IX. Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad, para iniciar los trámites correspondientes tendrá un plazo de ciento veinte días hábiles contados a partir de aquel en que concluyó el proceso de regularización.
- X. Practicar, a falta del agente del Ministerio Público, las primeras diligencias de averiguación previa o aquellas que sean de notoria urgencia remitiéndolas al agente del Ministerio Público del distrito judicial correspondiente, dentro del término de veinticuatro horas y

²⁹ Actualmente Órgano Superior de Fiscalización (OSFEM)

vigilar que los oficiales calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;

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

En el caso de que sean dos los síndicos que se elijan, uno estará encargado de los ingresos de la hacienda municipal y el otro de los egresos. El primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones I, IV, V, y XVI y el segundo, las contenidas en las fracciones II, III, VI, VII, VIII, IX, X y XII entendiéndose que se ejercerán indistintamente las demás.

En el caso de que se elija un tercer síndico, este ejercerá las atribuciones del segundo a que se refieren las fracciones VII, VIII, IX, y X.

Los síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes municipales, sin la autorización expresa del ayuntamiento.

El ayuntamiento, en su caso, distribuirá entre los síndicos otras funciones que de acuerdo con la ley les corresponda.

2.7. Los Regidores.

Los regidores tienen a su cargo la vigilancia y atención del ramo de la administración municipal que le sea encomendado; forman parte de las comisiones que integra el ayuntamiento y de aquellas en que los designe en forma concreta el presidente municipal; suple las ausencias temporales del presidente municipal; proponen al Ayuntamiento alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la Administración Municipal; Promueven la participación ciudadana, en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento, etcétera.³⁰

2.8. Atribuciones de los Regidores.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece que son atribuciones de los Regidores, las siguientes:

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

³⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, *et al*, Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1994, p. 155

2.9. Órganos de control interno, Concepto.

Aun y cuando propiamente los órganos de Control interno no forma parte de la estructura del Ayuntamiento (toda vez que el mismo, como ya ha quedado explicado en anteriores temas, es integrado por un presidente municipal y el numero de regidores y síndicos que la ley establezca), es importante hacer mención a los mismos puesto que en el presente trabajo dichos órganos serán tema de discusión en próximos capítulos.

En cuanto al concepto del Órgano de Control Interno o Contraloría Municipal, el mismo, como tal no ha sido definido por la Doctrina ni por la legislación pero de acuerdo a sus funciones podemos definirlo como órgano de apoyo del Ayuntamiento, en el ejercicio de sus facultades de control, evaluación, fiscalización, así como de la vigilancia tanto de la correcta aplicación del presupuesto de ingresos y egresos municipal, como del correcto desempeño de las funciones llevadas a cabo por los servidores públicos.

Por su parte la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece que las funciones de contraloría interna estarán a cargo del órgano que establezca el ayuntamiento.

La contraloría municipal tendrá un titular denominado contralor, quien será designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.

Para ser Contralor se requiere:

- I. Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos;
- II. No estar imposibilitado para desempeñar cargo, empleo, o comisión pública;
- III. No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional.

IV. Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento; de preferencia ser profesionista de las áreas económicas o contable-administrativas, con experiencia mínima de un año;

V. No haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos;

VI. Cumplir con otros requisitos que señalen las leyes, o acuerde el ayuntamiento.

2.10. Atribuciones de los Órganos de Control Interno o Contralorías Municipales.

En cuanto a las atribuciones de los órganos de control interno o contralorías municipales la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México Establece que los recursos económicos de que dispongan los poderes públicos del Estado y los ayuntamientos de los municipios, así como sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra se llevarán a cabo y se adjudicarán por medio de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, para que se presenten propuestas en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Gobierno del Estado y a los municipios, las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior serán idóneas para asegurar dichas condiciones, y las leyes establecerán las bases, procedimientos,

reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado y los municipios. El manejo de los recursos económicos estatales y municipales se sujetará a las bases antes mencionadas. Todos los pagos que efectúe el Gobierno se harán mediante orden escrita en la que se expresará la partida del presupuesto a cargo de la cual se hacen éstos.

El Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría del Estado y las **Contralorías** de los Ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este título, conforme a sus respectivas competencias.

Por su parte la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece en su artículo 112 que el órgano de contraloría interna municipal, tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- I. Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal;
- II. Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos;
- III. Aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación;
- IV. Asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública municipal;
- V. Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones;
- VI. Vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos;
- VII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la administración pública municipal;

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

Además de las anteriores los órganos de control interno tendrán a su cargo las siguientes funciones:

- I.** Recibir las notificaciones de las unidades administrativas o servidores públicos que realicen las tareas de información, planeación

programación y evaluación en materia de Seguimiento y Control sobre las posibles desviaciones detectadas en el cumplimiento de las metas y recursos asociados a los programas y proyectos;

- II.** Verificar en coordinación con las unidades administrativas o servidores públicos que realicen las tareas de información, planeación, programación y evaluación, que la asignación y ejercicio de los recursos se lleven a cabo en alcance de los objetivos, metas y prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal y los programas autorizados;
- III.** Integrar al inicio de cada ejercicio fiscal, en su programa anual de auditoría, las acciones que consideren, para verificar el ejercicio de los recursos públicos en el cumplimiento de los objetivos y metas señaladas en el Plan y los programas, así como, de la debida observancia de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, y su Reglamento.
- IV.** Solicitar a las unidades administrativas o servidores públicos que realicen las tareas de información, planeación, programación y evaluación, cuando así lo considere necesario, la información complementaria, que se requiera para llevar a cabo las acciones de verificación;
- V.** Comunicar por escrito a las unidades administrativas o servidores públicos que realicen las tareas de información, planeación, programación y evaluación, los retrasos, desviaciones o incumplimientos que pudieran presentarse con relación a la ejecución del Plan y sus programas;
- VI.** Verificar periódicamente a través de los sistemas de evaluación establecidos, los resultados de la ejecución de los programas en relación con el ejercicio del presupuesto, así como vigilar que no se adquieran compromisos que rebasen el monto mensual del gasto autorizado;
- VII.** Vigilar que los ingresos y el ejercicio de egresos municipales autorizados a las dependencias, sea a través de programas y proyectos,

y se realice conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables;

- VIII.** Fortalecer los mecanismos de control interno, a partir del desempeño, la medición de resultados y los impactos concretos que la actividad de gestión logre sobre los problemas sociales, evitando el desorden y la corrupción de la burocracia;
- IX.** Elaborar y presentar el programa anual de auditoría al C. Presidente Municipal, para su aprobación y ejecución;
- X.** Expedir un código de ética, para el personal adscrito al servicio público municipal, que establezca la calidad y los niveles de cumplimiento esperados;
- XI.** Fortalecer el marco reglamentario de referencia; para la administración, estableciendo el régimen para la gobernación, la transparencia y la rendición de cuentas; así como la adecuación del marco legal, de forma que se minimicen las prácticas corruptas, señalando dónde se puede requerir una acción correctiva expedita;
- XII.** Sustanciar los procedimientos administrativos en contra de los servidores públicos de la administración municipal, de conformidad con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios;
- XIII.** Proponer al presidente municipal y al ayuntamiento los criterios de control y los lineamientos de autocorrección en los casos de mayor incidencia, por las quejas presentadas en contra de las dependencias y servidores públicos de la administración municipal;
- XIV.** Establecer un padrón de servidores públicos obligados a presentar manifestación de bienes;

La estructura orgánica del Ayuntamiento a que se hace referencia en el presente Capítulo puede ser mejor ejemplificada con el Anexo marcado con el número I, el cual se encuentra agregado, para su consulta, en el apartado de anexos del presente trabajo de investigación.

CAPÍTULO 3

MARCO JURÍDICO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El Régimen Jurídico de los Servidores Públicos es muy variado ya que, en primer lugar existen dos ramas del Derecho que regulan su relación: una, el Derecho Disciplinario (que en el presente trabajo, será estudiado en el siguiente capítulo), y otra que podríamos denominar Derecho Laboral Burocrático.

El Derecho Disciplinario consiste en el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los servidores públicos, las cuales están fundamentadas en la facultad de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo Municipal, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 128 Fracción VIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que establece un sistema de sanciones a efecto de que la actuación de los servidores públicos se ajuste a los valores tutelados, establecidos en el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

La aplicación de Normas Disciplinarias por la Administración Pública Municipal, no tiene como supuesto la relación laboral, sino la calidad o posición de sus trabajadores en cuanto servidores públicos, de donde se deriva la sanción por el incumplimientos de las obligaciones para con la sociedad, los órganos encargados de la imposición de sanciones disciplinarias actúan en función de autoridad, totalmente ajena de cualquier relación laboral.

No hay que confundir las normas disciplinarias de la Administración Pública Municipal, que por su naturaleza parece actos de autoridad, con las normas que regulan directamente las relaciones obrero-patronales, las cuales se caracterizan por su contenido prestacional, previamente determinado en acuerdo de voluntades.

El fundamento Constitucional y legal del Derecho Disciplinario lo Constituyen el Título Cuatro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Título Séptimo de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

3.1. Concepto de Servidor Público.

Independientemente del enfoque laboral que se ha expuesto, en el Derecho Mexicano existe la regulación legal de la disciplina en el ejercicio de la función pública, en términos del Título Cuatro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como del Título Séptimo de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, que fijan las bases legales para la regulación de la “Relación de Servicios” entre el estado y sus trabajadores, con un enfoque diferente al del Derecho Laboral y Laboral Burocrático, atribuyendo la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, y sujetándolo a un código de conducta establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.

Del análisis del texto constitucional se establece que el término más genérico que utiliza es el de “Servidor Público”, con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refiere son ajenas a las de Derecho Laboral. Así tenemos que, en los términos del artículo 130 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de México, “... Para los efectos de las Responsabilidades a que alude este Título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, en alguno de los poderes del Estado, los Ayuntamientos de los Municipios y Organismos

Auxiliares así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a estas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar su calidad de servidores públicos estará determinadas por los ordenamientos legales respectivos. La Ley de Responsabilidades regulará sujetos, procedimientos y sanciones en la materia.”.

Por tanto el solo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado le da la calidad de Servidor Público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios o una designación de cualquier otra naturaleza.

El avance que presento la Legislación del Estado de México, respecto al Título Séptimo de su Constitución, así como la promulgación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, marcando el establecimiento de la institución del “Servidor Público”, por participar en el ejercicio de la función pública, sujetándolo a un régimen especial, a partir de una calidad particular y del establecimiento de un catalogo de obligaciones específicas que solo son atribuibles a quienes participan en el ejercicio de esa delicada función.

Sin embargo no estaría por demás precisar hasta que punto debe considerarse que cualquier participación, del tipo que sea, en el ejercicio de la función pública debe hacerse responsable al empleado; o si sería conveniente dirigir la responsabilidad administrativa solo a quienes tienen la autoridad para decidir y ejercer el poder del estado; es decir, a los funcionarios, dejando a los demás servidores públicos solamente sujetos al régimen laboral.

Conforme a lo expuesto, el estudio de la disciplina, como elemento fundamental de la relación jerárquica, debe realizarse a partir de las normas que

regulan las responsabilidades administrativas y la facultad sancionadora, que son los temas básicos de que depende el Derecho Disciplinario, que al no haber sido completamente delimitado, en la actualidad se estudia como un parte del Derecho Administrativo.

3.2. Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos

Como en toda relación laboral los servidores públicos al servicio del Estado o de los Ayuntamiento de los Municipios cuentan con una serie de derechos y obligaciones para el desempeño de sus funciones.

Teniendo así que en cuanto hace a los Derechos con los que los servidores públicos deben contar (siendo estos en su mayoría de carácter laboral), se pueden mencionar como los más importantes a los siguientes:

I. Una jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagaran con un cien por ciento mas de la remuneración fija para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.

II. Por cada seis días de trabajo disfrutara el trabajador de con un día de descanso cuando menos, con goce de salario integro

III. Los trabajadores gozaran de vacaciones que nunca deberán ser menores a veinte días al año.

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante su vigencia de estos. En ningún caso los salarios deberán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la república.

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo.

VI. Solo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario en los casos previstos en la ley.

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, el Estado organizará escuelas de Administración Pública.

VIII. Los trabajadores gozaran de derecho de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrán prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia.

IX. Los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados, por causa justificada en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.

X. Los trabajadores tendrán derecho a asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga, previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos consagrados en la ley.

XI. Los trabajadores gozaran de seguridad social.

XII. Los conflictos individuales colectivos o intersindicales serán sometidos al Tribunal Electoral de Conciliación y Arbitraje de estado de México (Siendo el caso de la legislación en la metería laboral de dicha Entidad Federativa).

XIII. La ley determinara los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozaran de los beneficios de la seguridad social.

En cuanto hace a las obligaciones con que cuentan los Servidores Públicos el artículo 42 de la Ley Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado

de México y Municipios, establece que para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad y eficiencia que deban ser observadas en la prestación del servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que corresponda al empleo cargo o comisión, todo servidor público sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales tendrá las siguientes obligaciones de carácter general:

- I.** Cumplir con la máxima diligencia en el empleo que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II.** Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III.** Abstenerse de causar danos a la hacienda pública Estatal o Municipal, sea por el manejo irregular de fondos y valores Estatales o Municipales, o por irregularidades en el ejercicio o pago de recursos presupuestales del Estado o Municipios, o de los concertados o convenidos por el Estado con la Federación, o sus Municipios;
- IV.** Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a la que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a los que estén afectos;
- V.** Custodiar la información o documentación que por su empleo, cargo o comisión conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquellas;
- VI.** Observar buena conducta en su empleo cargo o comisión, tratando con diligencia, imparcialidad y rectitud, a las personas con las que tenga relación con motivo de este;
- VII.** Observar en la dirección de sus subalternos las debidas reglas de trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VIII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

IX. Comunicar por escrito al titular de la dependencia u organismo auxiliar en el que preste sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las ordenes que reciba;

X. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designo o de haberse cesado, por alguna otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

XI. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como otorgar indebidamente licencias, permisos, o comisiones con goce total o parcial de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XII. Abstenerse de desempeñar otro empleo, cargo o comisión, oficial o particular que la ley prohíba;

XIII. Abstenerse de nombrar, contratar o promover como servidores públicos a personas con quienes tenga parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, y que por razón de su adscripción dependan jerárquicamente de la unidad administrativa de la que sea titular. Cuando al asumir el cargo o comisión de que se trate, y ya se encontrare en ejercicio de una función o responsabilidad pública el familiar comprendido dentro de esta fracción, deberán preservarse los derechos previamente adquiridos por éste último. En este caso el impedimento será para excusarse de intervenir, en cualquier forma respecto del nombramiento de su familiar.

XIV. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o

para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XV. Informar por escrito al Jefe inmediato, y en su caso al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a los que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación o resolución cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XVI. Abstenerse durante el Ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por si 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 si, o para las personas a las que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XVII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener beneficios adicionales a las prestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de sus funciones, sea par el o para las personas a las que se refiere la fracción XIV;

XVIII. Abstenerse de intervenir o participar en la selección, nombramiento designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XIX. Presentar con oportunidad y veracidad la Manifestación de Bienes en los términos que señala la Ley;

XX. Atender con diligencia las instrucciones requerimientos y resoluciones que reciba de la secretaría de la Contraloría o del Órgano de control Interno conforme a su competencia;

XXI. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo e informar por escrito ante el superior jerárquico u órgano de control interno los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público, que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan;

XXII. Cuando el Planteamiento que formule el servidor público hacia su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el tramite en conocimiento del subalterno interesado. Sui el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría, el subalterno podrá practicarla directamente, informando a su superior acerca de este acto;

XXIII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;

XXIV. Abstenerse de impedir, por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, la formulación de quejas y denuncias; o que con motivo de las mismas realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida, que lesione los intereses de los quejosos o los denunciantes;

XXV. Proporcionar en forma oportuna y veraz, la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que esta pueda cumplir con sus atribuciones;

XXVI. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y mantenimiento de bienes muebles e inmuebles y la contratación de servicios y obra pública, con quien desempeñe un empleo cargo o comisión en el servicio público o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría, conforme a las disposiciones legales aplicables al Titular de la Dependencia, Organismo Descentralizado, Empresa de Participación de que se trate o Fideicomiso Público.

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

XXVIII. Cumplir con la entrega del despacho a su encargo, en los términos que establezcan las disposiciones legales o administrativas que al efecto se señalen;

XXIX. Proporcionar, en su caso, en tiempo y forma ante las dependencias competentes, la aplicación comprobatoria de la aplicación de recursos económicos federales, estatales o municipales, asignados a través de los programas respectivos;

XXX. Proporcionar el apoyo, asistencia y atención que requiera el órgano de control interno de la dependencia, organismo auxiliar, fideicomiso o ayuntamiento, a efecto de que pueda cumplir con las atribuciones que les señalen las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables;

XXXI. Abstenerse de contratar como servidor público a quien se encuentre inhabilitado para desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el servicio público o a quien se encuentre sujeto a procedimiento administrativo;

XXXII. Abstenerse de tramitar, o intervenir como abogado, representante, abogado o en cualquier forma semejante en la atención de asuntos en los que haya tenido conocimiento, tramitando o que se encuentren en el área en la cual se desempeño como servidor público. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XXXIII. Otorgar o percibir únicamente la remuneración que haya sido aprobada en términos de ley, incluyendo bonos, gratificaciones y cualquier otra remuneración que se agregue al salario; y

XXXIV. Las demás que le impongan las leyes y disposiciones reglamentarias o administrativas aplicables.

3.3. Sujetos de Responsabilidad.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece como sujetos de responsabilidad para los efectos de las Responsabilidades a que alude este Título (Título Séptimo), se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, en alguno de los poderes del Estado, los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a estas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos. La Ley de Responsabilidades regulará sujetos, Procedimientos y Sanciones en la Materia.

Por su parte la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios establece en su artículo 41 que son sujetos de responsabilidad administrativa disciplinaria, los servidores públicos y todas aquellas personas a que se refiere el artículo 2 de esta ley.

En relación al párrafo inmediato anterior el artículo 2 del ordenamiento legal en comento establece que son sujetos de esta ley, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos, y en los poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dio origen.

También quedan sujetos a esta ley, aquellas personas que manejen o administren recursos públicos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado, con la Federación o con sus Municipios; y aquellas que en los términos del artículo 73 de esta Ley, se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas,

así como prestación de servicios relacionados, que deriven de actos o contratos que se realicen con cargos a dichos recursos.

3.4. Tipos de Responsabilidad.

La particular situación que presentan los servidores públicos los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, se hacen acreedores a sanciones, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

De esta manera cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal y, por lo tanto, le serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esta naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

Independientemente de estos tres tipos de responsabilidades en que los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la *Aquilia*, de que “aquel que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo”.

En conclusión el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integran por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: Penal, Civil, Política y

Administrativa, las dos primeras reguladas por la leyes de la materia correspondiente y las dos ultimas reglamentadas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Para los efectos del presente trabajo únicamente se abordara, como tema de estudio, la responsabilidad administrativa, puesto que sobre ella basa la propuesta del mismo.

Por lo que entrando al estudio del tema señalado en el párrafo inmediato anterior tenemos que en los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, valores que se traducen en las obligaciones enunciadas en las treinta y dos fracciones del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

La regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no se ha desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que la materia sobre responsabilidades de los empleados del Estado, se ha encausado fundamentalmente a los aspectos políticos y penal.

El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país, tiene una explicación histórico jurídica, en razón de que ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa, y las leyes de responsabilidades anteriores a la vigente tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejo principalmente al Derecho Laboral.

El paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijo la

naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en la razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado que aunque se le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria, sigue siendo una responsabilidad administrativa, toda vez que se finca por una autoridad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general, que de acuerdo con el artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en relación con los artículos 2º y 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado de México y Municipios, comprende a "...toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, en alguno de los poderes del Estado, los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a estas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar su calidad de servidores públicos estará determinadas por los ordenamientos legales respectivos", así como a "...toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos, y en los poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dio origen. También quedan sujetos a esta ley, aquellas personas que manejen o administren recursos públicos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado, con la Federación o con sus Municipios; y aquellas que se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, así como

prestación de servicios relacionados, que deriven de actos o contratos que se realicen con cargos a dichos recursos.”.

En virtud de que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos constituye el objeto fundamental del Derecho Disciplinario, esta se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

Por tanto, la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado, son de naturaleza política, penal y administrativa, tal como lo establece el artículo 109 de la Constitución Federal, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal, ante el Poder Judicial, un Juicio Político, ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante los órganos de control interno de la dependencia de que se trate y en la cual labore el servidor público.

El artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, establece un catalogo de obligaciones que sujeta a todo servidor público, con el fin de salvaguardar los principios antes señalados y cuyo incumplimiento dará lugar a la imposición de sanciones administrativas, las cuales pueden ser de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 49 del ordenamiento legal en comento:

- I. Amonestación;
- II. Suspensión del Empleo, Cargo o Comisión;
- III. Destitución del Empleo, Cargo o Comisión;
- IV. Sanción Económica;
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el Servicio Público;

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro al servidor público o cause daños o perjuicios a la administración pública, será de uno a diez años, si el monto de aquellos no excede de quinientas veces el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado, y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

Para una persona que hubiere sido inhabilitada en términos de ley, pueda desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la Dependencia, Organismo Descentralizado, Empresa de Participación o Fideicomiso Público de que se trate, solicite autorización a la Secretaría (en este caso a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México – SECOGEM–).

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa para el Titular de la Dependencia, Organismo Descentralizado, Empresa de Participación o Fideicomiso Público en los términos de la Ley, quedando sin efectos el contrato o nombramiento que en su caso se haya realizado.

VI. Arresto hasta por 36 horas en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.

3.5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto de la Responsabilidad de los Servidores Públicos la Constitución Federal en su Título Cuarto establece que para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como

a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

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

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

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

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

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

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

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

Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y

Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

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

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

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

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

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

Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

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

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos

de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

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

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

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

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

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

No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

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

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

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

El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción

consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

3.6. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Respecto de la Responsabilidad de los Servidores Públicos la Constitución de la Entidad en comento en su Título Séptimo establece que para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.

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

Los diputados de la Legislatura del Estado, los magistrados y los integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo y el Procurador General de Justicia son responsables de los delitos graves del orden común que cometan durante su

encargo y de los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones. El Gobernador lo será igualmente, pero durante el período de su ejercicio sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común y por delitos contra la seguridad del Estado.

Tratándose de los delitos a que se refiere el artículo anterior, la Legislatura erigida en Gran Jurado declarará por mayoría absoluta del número total de sus integrantes si ha lugar o no a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá procedimiento ulterior, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando la persona haya dejado el cargo, salvo en el caso de prescripción de la acción conforme a la ley penal, los plazos de ésta se interrumpen en tanto el servidor desempeña alguno de los encargos a que se refiere el artículo anterior. En caso afirmativo, el acusado quedará separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes; si la decisión de éstos fuera condenatoria, el mismo acusado quedará separado definitivamente, y si es absolutoria podrá reasumir su función.

Contra las declaraciones y resoluciones de la Legislatura erigida en Gran Jurado no procede juicio o recurso alguno.

El Gobernador del Estado, cuando el caso lo amerite, podrá pedir a la Legislatura o a la Diputación Permanente la destitución de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. Si por mayoría absoluta del número total de sus integrantes, en sesión de una u otra, se declara justificada la petición, el magistrado acusado quedará privado de su puesto a partir de la fecha en que se le haga saber la resolución, independientemente de la responsabilidad en que, en su caso, haya incurrido, y se procederá a nueva designación.

El Consejo de la Judicatura del Estado de México, cuando el caso lo amerite, podrá pedir a la Legislatura o a la Diputación Permanente la destitución

de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, en términos del Procedimiento que al efecto determine la ley.

Los servidores públicos condenados por delitos cometidos con motivo del desempeño de sus funciones públicas no gozarán del indulto por gracia.

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

En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún servidor público.

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

En su Título Primero la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios establece que esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidades en el servicio público estatal y municipal;
- II. Las obligaciones en dicho servicio público;
- III. Las responsabilidades y sus sanciones tanto las de naturaleza administrativa, disciplinarias y resarcitorias, como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las sanciones;

V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero constitucional;

VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Son sujetos de esta Ley, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus Organismos Auxiliares y Fideicomisos públicos, y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dio origen.

También quedan sujetos a esta Ley, aquellas personas que manejen o administren recursos económicos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios; y aquellas que en los términos del artículo 73 de esta Ley, se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, así como prestación de servicios relacionados, que deriven de actos o contratos que se realicen con cargo a dichos recursos.

Las autoridades competentes para aplicar la presente ley, serán:

I. La Legislatura del Estado;

II. El Consejo de la Judicatura del Estado;

III. La Secretaría de la Contraloría;

IV. Las demás dependencias del Ejecutivo Estatal en el ámbito de atribuciones que les otorga este ordenamiento;

V. Los Ayuntamientos y los Presidentes Municipales;

VI. Los demás órganos que determinen las leyes.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere esta Ley y las responsabilidades penales o de carácter civil que dispongan otros ordenamientos, se desarrollarán autónomamente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades que por sus funciones conozcan o reciban denuncias, turnar éstas a quien deba conocer de ellas; no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

CAPÍTULO 4

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO ANTE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE MÉXICO

4.1. Diferencia entre Proceso y Procedimiento.

En el campo de la ciencia jurídica no ha quedado planamente precisado el alcance de los vocablos proceso y procedimiento, en cuanto que algunos los usan como sinónimos y para otros, quizás la postura mas generalizada, uno el es genero y el otro la especie.

La confusión proviene del hecho de que tales expresiones tienen diferente significado en el lenguaje común y en el campo jurídico. En el primer caso, los diccionarios de la lengua española definen el término “proceso” identificándolo con el transcurso del tiempo, a través del cual se producen ciertos fenómenos de la naturaleza, bien sea que se presente en forma espontánea o provocada, y desvinculados de la voluntad humana, puesto que se producen por las leyes naturales que lo rigen. De esta manera se producen, por ejemplo, los procesos biológicos, químicos y físicos.

Contrariamente a lo señalado, el procedimiento es definido como la forma de ejecutar algunas actividades para alcanzar un fin, razón por la cual tal concepto se haya íntimamente relacionado con el querer humano. De lo anterior podemos percatarnos que el significado común de estos conceptos no puede ser aplicado al campo del Derecho, en tanto que jurídicamente proceso y procedimiento implican necesariamente la actuación del ser humano.

Por ello, los juristas, de acuerdo con la tendencia mas generalizada, han considerado al proceso como un contenido teleológico, en cuanto que constituye el conjunto de actos que tienden a la producción de un acto determinado. En cambio, al procedimiento se le ha considerado con un carácter formal, constitutivo

de cada una de las fases o etapas en que se desenvuelve progresivamente el proceso. De esta manera se afirma que tanto el proceso como el procedimiento son formas de actuación de los órganos públicos.

En el campo de las funciones del Estado, se utilizan diferentes procesos, con sus respectivos procedimientos. Cuando un órgano realiza una serie de actos con el fin de producir una ley, se estará frente a un proceso legislativo dentro de la cual existen diferentes fases, como las relativas a las discusiones y votaciones, es decir, procedimientos que integran el proceso legislativo. En materia judicial, el conjunto de actos concatenados para dirimir una controversia, que concluye con la sentencia, constituye un proceso, el cual está integrado por diferentes procedimientos: probatorios, alegatos, incidentales, etcétera. Finalmente, en materia administrativa se realizan diferentes actos que consisten en prever, planear, programar, dirigir, controlar y evaluar, que en su conjunto forman el proceso administrativo, y sus fases de preparación, decisión, etcétera, integran los procedimientos administrativos.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la confusión ha llevado a identificar al proceso como una connotación eminentemente judicial, al considerarlo como el conjunto de actuaciones que se realizan en sede judicial y que concluyen con una sentencia, a diferencia del procedimiento, que se aplica a todas las materias, como la forma en que las actuaciones se realizan. De ahí que se aluda a procedimientos judiciales dentro del proceso y a procedimientos administrativos en el ejercicio de la función administrativa.

Al respecto, algunos autores afirman que todo proceso es un procedimiento, implica siempre un conducto que se revela en un conjunto o serie de actos procedimentales coordinados, conformados por la finalidad que persigue y que en el proceso siempre es la voluntad de la ley, que es en lo que consiste el acto jurisdiccional de la sentencia y con la que se reviste a la justicia. Así que no todo procedimiento es un proceso solo aquel que tiende a asegurar la observancia de

las normas que regulan las relaciones jurídicas, en suma, proceso es función y estructura, o sea, vía jurisdiccional y procedimiento. Procedimiento es rito, cause, conducto integrado por actos que se ordenan a una finalidad jurisdiccional o no.³¹

Lo anterior es exacto cuando nos referimos a la materia judicial en especial. En materia jurídica en general se pueden diferenciar estas dos figuras en razón de su contenido, si se considera que el proceso tiene a la satisfacción de una pretensión por vía jurisdiccional, mientras que el procedimiento denota el aspecto formal, es decir, la forma que reviste el ejercicio de la acción y que puede darse tanto en materia judicial como en materia administrativa. Al procedimiento administrativo se le identifica como la forma que realiza una serie de actuaciones dirigidas a la manifestación de un pronunciamiento que corresponde a una autoridad administrativa. En consecuencia, a la serie de actos a través de los cuales se desarrolla la actividad administrativa se le denomina procedimiento administrativo.

De esta manera se diferencia el proceso judicial del procedimiento administrativo, al considerar que no obstante que el proceso y el procedimiento son una serie de actos convenidos, en el proceso (judicial), se desenvuelven ante el tercero independiente e imparcial que esta por encima de las partes y que termina con una sentencia, y el procedimiento (administrativo) es serie de actos que termina con un acto administrativo, con una decisión de la autoridad administrativa.

De acuerdo con lo anterior, tenemos que el procedimiento administrativo, será el procedimiento de la función administrativa y por lo tanto constituye una serie de actos heterogéneos emanados de la administración, o de la administración y del particular, dirigidos a la producción de la voluntad

³¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, *et al*, Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1994, pp. 202 y 203.

administrativa adecuada al ordenamiento jurídico o también a la afectividad de ese mismo acto, y que en consecuencia, es estudiado por el Derecho Administrativo.

En cambio, el Proceso constituye el procedimiento de la función jurisdiccional, por lo cual forma parte del Derecho Procesal, que a su vez estudia los diferentes tipos de proceso: civil, penal, laboral, contencioso administrativo, etcétera.

Respecto al Contencioso Administrativo (entendiendo como la contienda entre un particular y la administración pública, o entre esta y un Servidor Público, ante los Tribunales) algún sector de la doctrina prefiere referirse al él como proceso administrativo, que es estudiado por el Derecho Procesal Administrativo.

En conclusión, proceso implica un conjunto de actividades concatenadas en el tiempo y en la forma, dentro de un solo propósito; en cambio, el procedimiento es la forma en que dichas actividades se realizan.

4.2. El Procedimiento Administrativo.

El Procedimiento Administrativo, como se menciono, constituye la forma de expresión, de la función administrativa. A través de él se prepara, forma, produce o ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa.

En consecuencia, el procedimiento administrativo constituye un instrumento formal, necesario para la producción de los actos de la administración, puesto que él mismo es el que le va a dar la condición de validez a estos, ya que de no seguirse el procedimiento previsto por el ordenamiento legal, el acto que se produzca estará afectado de ilegalidad por vicios del procedimiento.

En este sentido, el Maestro Gabino Fraga, establece que el conjunto de formalidades y actos que preceden o preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo.

Para la Administración, el Procedimiento Administrativo viene a constituir una garantía de eficiencia, en tanto que mas 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 el 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.

En tal virtud, el procedimiento administrativo viene a ser el vinculo 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 gobernado que tienen la condición de parte en ese procedimiento.

Lo anterior de acuerdo a la doctrina, pero entrando en materia el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México establece que se entenderá por Procedimiento Administrativo, la serie de trámites que realizan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal, con la finalidad de producir y, en su caso, ejecutar un acto administrativo.

Asimismo en cuanto a los principios sustanciales por los que habrá de regirse el mismo ordenamiento legal establece que el procedimiento administrativo se regirán por los principios de legalidad (se ajustarán estrictamente a las

disposiciones de dicho código), sencillez (sus trámites serán sencillos, evitando formulismos innecesarios), celeridad (deberán tramitarse y decidirse de manera pronta y expedita), oficiosidad (se impulsarán de oficio, sin perjuicio de la intervención de las partes interesadas), eficacia (se cuidará que alcancen sus finalidades y efectos legales), publicidad (las actuaciones serán públicas, salvo que la moral o el interés general exija que sean secretas), gratuidad (serán gratuitos, sin que pueda condenarse al pago de gastos y costas) y buena fe (las autoridades administrativas, el tribunal y las partes interesadas se conducirán, en las promociones y actuaciones, con honradez, transparencia y respeto).

4.3. El Acto Administrativo.

Es conveniente señalar que no toda la actuación de la administración se expresa a través de actos administrativos, ya que en ocasiones realiza actos que no reúnen las características de estos, por lo que se debe hacer una diferenciación entre los actos administrativos y actos de la administración.

Toda la actuación de la administración se dará a través de “actos de la administración” pero solo serán considerados actos administrativos cuando exista una declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos directos e inmediatos.

El Maestro Miguel Acosta Romero define al acto administrativo como la manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública.

Por otra parte se puede estimar que el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos y en forma directa.

Por su parte del Código Administrativo del Estado de México, así como del Código de Procedimientos Administrativos de la misma entidad federativa establece como acto administrativo toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y de carácter individual, emanada de las autoridades de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.

Asimismo el Código Administrativo del Estado de México, en su artículo 1.8 establece que para tener validez un acto administrativo deberá satisfacer lo siguiente:

- I. Ser expedido por autoridad competente y, en caso de que se trate de órgano colegiado, se deberá cumplir con las formalidades previstas al efecto en el ordenamiento que lo faculta para emitirlo;
- II. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o fin del acto;
- III. Ser expedido sin que existan dolo ni violencia en su emisión;
- IV. Que su objeto sea posible de hecho, determinado o determinable y esté previsto en el ordenamiento que resulte aplicable;
- V. Cumplir con la finalidad de interés público señalada en el ordenamiento que resulte aplicable, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- VI. Constar por escrito, indicar la autoridad de la que emane y contener la firma autógrafa del servidor público, salvo en aquellos casos que el ordenamiento aplicable autorice una forma distinta de emisión;
- VII. Tratándose de un acto administrativo de molestia, estar fundado y motivado, señalando con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias generales o especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo constar en el propio acto administrativo la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso concreto;

- VIII.** Expedirse de conformidad con los principios, normas e instituciones jurídicas que establezcan las disposiciones aplicables;
- IX.** Guardar congruencia en su contenido y, en su caso, con lo solicitado;
- X.** Señalar el lugar y la fecha de su emisión, así como los datos relativos a la identificación precisa del expediente, documentos, nombre y domicilio de las personas de que se trate;
- XI.** Tratándose de actos administrativos que deban notificarse, se hará mención expresa de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XII.** Tratándose de resoluciones desfavorables a los derechos e intereses legítimos de los particulares, deberá hacerse mención del derecho y plazo que tienen para promover el recurso administrativo de inconformidad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo;
- XIII.** Resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos en las disposiciones aplicables.

Asimismo establece que el acto administrativo deberá ser preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, de modo que se especifiquen en el ámbito territorial de su aplicación y validez, así como el periodo de su duración. Si no se consignan expresamente estas circunstancias, se entenderá que el acto tiene aplicación y validez en todo el territorio del Estado o del municipio de que se trate, según sea emitido por una autoridad estatal o municipal, y que su duración es indefinida.

En cuanto hace a la validez y eficacia de los actos administrativos establece que todo acto administrativo se presumirá válido mientras no haya sido declarada su invalidez, y será eficaz y exigible desde el momento en que la notificación del mismo surta sus efectos, salvo cuando el acto tenga señalada una fecha de vigencia, en cuyo supuesto se estará a la fecha de inicio de dicha vigencia, siempre y cuando haya surtido efectos la notificación respectiva, o cuando haya

operado la afirmativa o negativa ficta. Tratándose de actos administrativos por los que se otorguen beneficios a los particulares, éstos podrán exigir su cumplimiento desde la fecha en que se haya emitido el acto o desde aquélla que tenga señalada para iniciar su vigencia.

Se considera que ha operado la afirmativa ficta cuando la autoridad competente haya expedido la certificación respectiva, o no haya dado respuesta a la solicitud de certificación en el plazo a que se refiere el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México³², o cuando así lo haya

³² **Artículo 135.-** Las peticiones que los particulares hagan a las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados con funciones de autoridad, de carácter estatal o municipal, deberán ser resueltas en forma escrita, dentro de un plazo que no exceda de treinta días posteriores a la fecha de su presentación o recepción.

Cuando se requiera al promovente para que exhiba los documentos omitidos o cumpla con requisitos, formales, o proporcione los datos necesarios para su resolución, el plazo empezará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido. Si la autoridad omite efectuar el requerimiento, la resolución afirmativa ficta se configurará en términos del siguiente.

Transcurrido el citado plazo sin que se notifique la resolución expresa, los interesados podrán solicitar a la autoridad ante la que presentó la petición, la certificación de que ha operado en su favor la afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios.

Dentro de los tres días hábiles posteriores a la presentación de la solicitud de la certificación, la autoridad deberá expedirla salvo cuando el interesado no cumpla con los supuestos de procedencia establecidos en la ley de la materia.

En caso de que la autoridad competente no de respuesta a la solicitud de certificación dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los peticionarios acreditarán la existencia de la resolución afirmativa ficta, que producirá todos sus efectos legales ante las autoridades administrativas, con la presentación del documento que acuse de recibo original que contenga la petición formulada en el que aparezca claramente, o sello fechador original de la dependencia administrativa o la constancia de recepción con firma original del servidor público respectivo.

La resolución afirmativa ficta operará tratándose de peticiones que den inicio a procedimientos en las materias reguladas por el Código Administrativo del Estado de México. Excepto, tratándose de peticiones que tengan por objeto la transmisión de la propiedad o la posesión de bienes del Estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, la afectación de derechos de terceros, el otorgamiento o modificación de concesiones para la prestación de servicios públicos, autorizaciones de conjuntos urbanos, licencias de uso del suelo, normas técnicas, y resolución del recurso administrativo de inconformidad. Tampoco se configura la resolución afirmativa ficta, cuando la petición se hubiese presentado ante autoridad incompetente, así como en los casos de la rescisión de las relaciones laborales con los policías.

En todos los casos en que no opera la resolución afirmativa ficta, el silencio de las autoridades en el plazo de treinta días hábiles posteriores a la presentación o recepción de la petición, se considerará como resolución negativa ficta, que significa decisión desfavorable a los derechos e

declarado el Tribunal Contencioso Administrativo. Tratándose de la negativa ficta, ésta operará cuando el interesado la haga valer al promover el medio de impugnación correspondiente.

En cuanto hace a la invalidez de los actos administrativos dicha legislación establece que son causas de invalidez de los actos administrativos:

- I. No cumplir alguno de los requisitos de validez señalados en paginas anteriores;
- II. Derivar de un procedimiento con vicios que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de los actos;
- III. Incurrir en arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta, desvío de poder o cualquier otra causa similar a éstas.

Por ultimo y en cuanto hace a la extensión de los actos administrativos establece que el acto administrativo se extingue por cualquiera de las siguientes causas:

- I. El cumplimiento de su objeto, motivo o fin;
- II. La falta de realización de la condición suspensiva dentro del plazo señalado para tal efecto;
- III. La realización de la condición resolutoria o la llegada del término perentorio;
- IV. La renuncia del interesado, cuando los efectos jurídicos del acto administrativo sean de interés exclusivo de éste, y no se cause perjuicio al interés público;
- V. La declaración de invalidez;
- VI. La revocación;
- VII. El rescate;

intereses de los peticionarios, para efectos de su impugnación en el juicio contencioso administrativo.

- VIII. La conclusión de su vigencia;
- IX. Las demás que se establezcan en las disposiciones aplicables.

El titular de la dependencia estatal, el ayuntamiento o el director general del organismo descentralizado, de oficio o a petición de parte interesada, podrá dejar sin efectos un requerimiento o una sanción que hubieren quedado firmes, cuando se trate de un error manifiesto o el particular demuestre que ya había dado cumplimiento con anterioridad.

La tramitación de esta declaratoria de extinción de los efectos del acto administrativo no otorga derechos al particular, no constituirá recurso alguno y tampoco suspenderá la ejecución del acto.

4.4. La tramitación del Procedimiento Administrativo Disciplinario, seguido ante las Contralorías Municipales del Estado de México.

En este punto del presente trabajo se tratara de abordar al Procedimiento Administrativo Disciplinario, que es seguido en contra de Servidores Públicos Municipales por el incumplimiento de sus obligaciones, observándose para su estudio su iniciación, tramitación y terminación del mismo.

Antes de iniciar con el estudio del Procedimiento Administrativo debemos tener en cuenta cuales son los ordenamientos legales más importantes para la tramitación del mismo, teniendo por consiguiente de manera jerárquica los siguientes:

- I. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;
- III. La Ley Orgánica Municipal del Estado de México;
- IV. El Código Administrativo del Estado de México;
- V. El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; y

VI. La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México;

Teniendo así además como reglas generales del procedimiento administrativo disciplinario los siguiente:

En todo lo relacionado al procedimiento administrativo que se regula en los Títulos Tercero y Cuarto de La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México, son aplicables, supletoriamente, las disposiciones relativas del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

El procedimiento administrativo disciplinario seguido ante las contralorías municipales en el Estado de México, se iniciará, tramitará y decidirá con arreglo a las disposiciones de los títulos primero y segundo del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

A falta de normas expresas en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se aplicarán los principios generales del derecho.

El procedimiento administrativo puede ser común o especial. Sólo se regula como procedimiento de carácter especial, al procedimiento administrativo de ejecución y al recurso administrativo de inconformidad, para los efectos del presente trabajo se tomara en consideración únicamente el procedimiento administrativo común o disciplinario.

Los particulares podrán participar en el procedimiento administrativo con el carácter de peticionario, afectado o tercero interesado. Es peticionario quien hace a la autoridad administrativa una solicitud. Afectado es la persona susceptible a ser perjudicada por un acto administrativo o fiscal en sus derechos e intereses legítimos. El tercero interesado es aquél que tiene una pretensión contraria o coincidente con la del peticionario

Los particulares podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre a cualquier persona con capacidad legal, quien queda facultada para ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, recibir documentos y formular otras promociones en el procedimiento administrativo. Esta persona no podrá desistirse del procedimiento ni delegar sus facultades en terceros.

Se incurre en responsabilidad administrativa disciplinaria, por el incumplimiento de cualesquiera de las obligaciones a que se refiere el 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de las sanciones que en esta ley se consignan, atendiendo a la naturaleza de la obligación que se transgreda.

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

En el gobierno municipal se entenderá por superior jerárquico al presidente municipal, quien aplicara las sanciones disciplinarias derivadas de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México.

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

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

Todos los servidores públicos, tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias a que se refiere el artículo anterior y evitar que con motivo de las mismas se causen molestias indebidas a los quejosos o denunciantes.

Los ayuntamientos establecerán los órganos y sistemas respectivos para aplicar sanciones disciplinarias, previa instrucción de los procedimientos por el Órgano de Control Interno Municipal o Contraloría Municipal.

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

Los servidores públicos deberán denunciar por escrito el órgano de control interno de su dependencia, organismo auxiliar o fideicomiso público, los hechos que a su juicio impliquen incumplimiento de obligaciones a los servidores públicos sujetos a su dirección.

El órgano de control interno de la dependencia, organismo auxiliar o fideicomiso público, determinará si existe o no responsabilidad administrativa, e impondrá las sanciones correspondientes en su caso.

Ahora bien una vez tomados en consideración las disposiciones generales aplicables al procedimiento administrativo disciplinario se deben tomar en cuenta las formalidades procedimentales y procesales del mismo, teniendo así las siguientes:

Las promociones y actuaciones deben escribirse en lengua española. Cuando las promociones no se presenten escritas en español, se acompañarán de su correspondiente traducción; en caso de que no se exhiba ésta, la autoridad administrativa o el Tribunal la obtendrán, de manera oficiosa, de traductor adscrito preferentemente a las dependencias públicas.

Las promociones y actuaciones del procedimiento y proceso administrativo se presentarán o realizarán en forma escrita. Cuando una diligencia se practique de manera oral, deberá documentarse inmediatamente su desarrollo.

Para documentar el procedimiento y proceso administrativo podrán utilizarse impresos que estén legalmente autorizados, así como los elementos incorporables a un sistema de compilación y reproducción mecánico o electrónico, que garantice su conservación y recuperación completa y fidedigna.

En las actuaciones, se escribirán con letra las fechas y cantidades. No se emplearán abreviaturas ni se enmendarán las frases equivocadas, sobre las que sólo se pondrá una línea delgada que permita la lectura, salvándose con toda precisión el error cometido.

Toda promoción que sea presentada por escrito deberá contener la firma autógrafa de quien la formule, requisito sin el cual no se le dará curso. Cuando el promovente no sepa o no pueda firmar, estampará su huella digital.

En materia de transparencia también podrán presentarse promociones por medios electrónicos.

Los menores de edad, los sujetos a interdicción, las sucesiones, las quiebras y las personas morales, actuarán por conducto de sus representantes, en términos de la legislación aplicable.

Cuando una solicitud o promoción se formule por dos o más personas, deberán designar un representante común de entre ellas. Si no se hace el nombramiento, la autoridad administrativa o el Tribunal considerarán como representante común a la persona mencionada en primer término. Los interesados podrán revocar, en cualquier momento, la designación del representante común, nombrando a otro, lo que se hará saber a la propia autoridad o al Tribunal.

Las promociones y actuaciones se efectuarán en días y horas hábiles.

Son días hábiles todos los del año, con exclusión de los sábados, domingos y aquellos que se señalen en el calendario oficial correspondiente, que deberá publicarse, en el mes de diciembre del ejercicio anterior, en la «Gaceta del Gobierno» o en la del municipio cuando se trate del calendario municipal. La existencia de personal de guardia no habilita los días.

Son horas hábiles las comprendidas entre las 9:00 y las 18:00 horas.

Las autoridades administrativas y el Tribunal pueden habilitar los días y horas inhábiles, cuando hubiere causa urgente que lo exija, expresando cuál sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse, notificando al particular interesado. Si una diligencia se inició en día y hora hábiles, puede llevarse hasta su fin sin interrupción y sin necesidad de habilitación expresa.

Queda prohibida la habilitación que produzca o pueda producir el efecto de que se otorgue un nuevo plazo o se amplíe éste para interponer medios de impugnación.

Cuando por cualquier circunstancia no se lleve a cabo una actuación o diligencia en el día y hora señalados, la autoridad administrativa o el Tribunal harán constar la razón por la que no se practicó.

Las autoridades administrativas o el Tribunal podrán ordenar, de oficio o a petición de parte, subsanar las irregularidades u omisiones que observen en la tramitación del procedimiento y proceso administrativo para el sólo efecto de regularizar el mismo, sin que ello implique que puedan revocar sus propias resoluciones.

En el procedimiento y proceso administrativo no se producirá la caducidad por inactividad de particulares, autoridades administrativas o Tribunal, sea por falta de promociones o de actuaciones en un determinado tiempo.

Los servidores públicos no son recusables, pero deberán manifestar que están impedidos para conocer de los asuntos de su competencia, en los casos siguientes:

- I. Si son cónyuges o parientes consanguíneos o afines de alguno de los interesados o de sus abogados o representantes, en línea recta sin limitación de grado, dentro del cuarto grado en la colateral por consanguinidad o dentro del segundo en la colateral por afinidad;
- II. Si tienen interés personal en el asunto;
- III. Si tuviesen amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguno de los interesados o con sus abogados o representantes;
- IV. Si han sido abogados o apoderados de alguno de los interesados, en el mismo asunto;

- V. Si hubiesen aconsejado como asesores respecto del asunto o si hubieren resuelto el mismo en otra instancia, y
- VI. Si son partes en un asunto similar, pendiente de solución.

La autoridad administrativa o el Tribunal acordarán la acumulación de los expedientes del procedimiento y proceso administrativo que ante ellos se sigan, de oficio o a petición de parte, cuando las partes o los actos administrativos sean iguales, se trate de actos conexos o resulte conveniente el trámite unificado de los asuntos, para evitar la emisión de resoluciones contradictorias. La misma regla se aplicará, en lo conducente, para la separación de los expedientes.

La autoridad administrativa o el Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden podrán, según la gravedad de la falta, hacer uso de alguno de los siguientes medios de apremio y medidas disciplinarias:

- I. Amonestación;
- II. Multa de 10 a 100 días de salario mínimo vigente en el área geográfica de la actuación; si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del 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;
- III. Expulsión temporal de las personas del lugar donde se lleve a cabo la diligencia, cuando ello sea necesario para su continuación;
- IV. Auxilio de la fuerza pública;
- V. Vista al ministerio público cuando se trate de hechos probablemente constitutivos de delito; y
- VI. Los demás que establezca el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Las partes podrán consultar los expedientes en que se documenta el procedimiento y proceso administrativo y obtener copia certificada de los documentos y actuaciones que los integren.

Cuando se destruyan o extravíen los expedientes o alguna de sus piezas, la autoridad administrativa o el Tribunal ordenarán, de oficio o a petición de parte, su reposición.

Los particulares interesados en el procedimiento, y las partes en el proceso, coadyuvarán con el Tribunal en la reposición del expediente.

Las resoluciones serán claras, precisas y congruentes con las cuestiones planteadas por las partes o las derivadas del expediente del procedimiento y proceso administrativo.

Sólo una vez puede pedirse la aclaración o adición de la resolución que ponga fin al procedimiento o proceso administrativo ante la autoridad administrativa o el Tribunal que la hubieran dictado, dentro de los tres días siguientes a la notificación correspondiente, indicando los puntos que lo ameriten. La autoridad o el Tribunal formularán la aclaración sin modificar los elementos esenciales de la resolución. El acuerdo que decida la aclaración o adición de una resolución, se considerará parte integrante de ésta. Se tendrá como fecha de notificación de la resolución, la del acuerdo que decida la aclaración o adición de la misma.

Así después de haber tomado en consideración algunas de las disposiciones generales y formalidades procedimentales y procesales aplicables al Procedimiento Administrativo Disciplinario podemos comenzar con el estudio de su iniciación.

Teniendo así que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio por las autoridades administrativas o a petición de los particulares interesados.

El procedimiento se iniciará de oficio por acuerdo escrito de autoridad administrativa competente, en los casos que señalen las disposiciones legales aplicables.

Con anterioridad al acuerdo de iniciación del procedimiento, la autoridad podrá abrir un período de información previa, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y estar en posibilidad de determinar la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

Las peticiones podrán formularse por los particulares en cualquier tiempo mientras no se hayan extinguido los derechos que invocan, en términos de las disposiciones legales aplicables, salvo los casos en que éstas señalen un plazo determinado.

La petición de los particulares deberá hacerse por escrito, en el que se señale:

- I. La autoridad a la que se dirige;
- II. El nombre del peticionario y, en su caso, de quien promueva en su nombre;
- III. El domicilio para recibir notificaciones, que deberá estar ubicado en el territorio del Estado;
- IV. Los planteamientos o solicitudes que se hagan;
- V. Las disposiciones legales en que se sustente, de ser posible; y
- VI. Las pruebas que se ofrezcan, en su caso.

En las peticiones en las que se formulen denuncias o quejas que se presenten ante las autoridades administrativas competentes, en contra de la

conducta de servidores públicos estatales y municipales, los particulares interesados podrán solicitar el pago de daños y perjuicios causados por aquellos, en forma directa y clara, en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas, ofreciendo pruebas específicas que acrediten la existencia de los mismos.

El particular deberá adjuntar al escrito de petición:

- I. El documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio;
- II. Los documentos que ofrezca como prueba, en su caso; y
- III. El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en el supuesto de ofrecimiento de estas pruebas.

Cuando el escrito inicial carezca de algún requisito formal o no se adjunten los documentos respectivos se requerirá al promovente para que, en un plazo de tres días, corrija o complete el escrito o exhiba los documentos ofrecidos, apercibiéndole de que en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentado el escrito o las pruebas, según el caso.

Los escritos dirigidos a las autoridades administrativas deberán presentarse directamente en las oficinas autorizadas para tales efectos o enviarse mediante correo o mensajería. Los escritos enviados por correo o mensajería, se considerarán presentados en las fechas que indique el sello o instrumento fechador de remisión.

En ningún caso se podrán rechazar los escritos en las oficinas de recepción de documentos. Los servidores públicos asignados a estas oficinas harán constar mediante sellos fechadores o anotaciones firmadas, la recepción de los documentos que se les presenten, inclusive en la copia que se entregue al interesado.

Cuando un escrito sea presentado ante una autoridad administrativa incompetente, se remitirá de oficio a la que sea competente en el plazo de tres días, siempre que ambas pertenezcan a la Administración Pública del Estado o a la del mismo municipio; en caso contrario, sólo se declarará la incompetencia. Si la autoridad que se considera competente se niega a conocer del asunto, enviará el expediente al superior jerárquico común, quien decidirá la cuestión. Se tendrá como fecha de presentación la del recibo por la autoridad incompetente. Se notificará al promovente la remisión practicada.

En el caso de que el servidor público tenga impedimento para conocer de algún asunto, hará la manifestación al superior jerárquico, para que lo califique de plano y notifique al particular interesado. En el supuesto de que proceda, se designará quien deba sustituir al servidor impedido.

Ahora bien una vez tomada en consideración la iniciación del procedimiento administrativo disciplinario entraremos al estudio de su tramitación teniendo así que:

Cuando se inicie el procedimiento, la autoridad administrativa le asignará un número progresivo al expediente, que incluirá la referencia al año en que se inicia. El número se anotará en todas las promociones y actuaciones que se produzcan con el mismo.

La autoridad administrativa llevará a cabo, de oficio o a petición de particulares, los actos de tramitación adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos sobre los que deba basarse la resolución del procedimiento.

En el despacho de los expedientes se guardará y respetará el orden de tramitación en los asuntos de la misma naturaleza; la alteración del orden sólo podrá realizarse cuando exista causa debidamente justificada.

Las cuestiones previas que surjan dentro del procedimiento se decidirán de plano, salvo las que trasciendan al resultado del mismo, que se resolverán con éste. Estas cuestiones no suspenderán la tramitación del procedimiento.

Cuando la autoridad administrativa que conoce del procedimiento requiera el auxilio de otras para la obtención de informes, declaraciones o documentos, se dirigirá a éstas por oficio en el que se indique lo que se solicita. La autoridad requerida desahogará la petición dentro de los tres días siguientes a su recibo.

Tratándose de la aplicación de sanciones y de la emisión de otros actos administrativos que priven a los particulares de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, se otorgará previamente a los mismos la garantía de audiencia, conforme a las siguientes reglas:

I. En el citatorio de garantía de audiencia se expresará:

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

f) El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad competente que lo emite.

II. La diligencia se desahogará en términos del citatorio, por lo que:

a) La autoridad dará a conocer al particular las constancias y pruebas que obran en el expediente del asunto, en su caso.

b) Se admitirán y desahogarán las pruebas que se ofrezcan.

c) El compareciente formulará los alegatos que considere pertinentes.

d) Se levantará acta administrativa en la que consten las circunstancias anteriores.

III. De no comparecer el particular en el día y hora señalados en el citatorio, se tendrá por satisfecha la garantía de audiencia.

Cuando en el procedimiento sea necesario el desahogo de las pruebas ofrecidas, la autoridad administrativa fijará el día y hora para tal efecto, dentro de un plazo no mayor de 10 días siguientes a la presentación de la promoción inicial. Las pruebas supervenientes podrán presentarse hasta antes del dictado de la resolución.

Por su parte la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios establece que las sanciones administrativas disciplinarias se impondrán mediante el siguiente procedimiento:

El procedimiento administrativo disciplinario se inicia cuando se notifica al presunto responsable el oficio por el que se le da a conocer el lugar, día y hora en que se realizará la audiencia, la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma, por si o por medio

de defensor. A la audiencia, podrá asistir el representante de la dependencia de adscripción que para tal efecto se designe.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia, deberá mediar un plazo no menor de 5 ni mayor de 15 días hábiles.

En el desahogo de la garantía de audiencia, se podrá interrogar al servidor público sobre todos los hechos y circunstancias que hayan motivado el procedimiento administrativo y sean conducentes para el conocimiento de los hechos;

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

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

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

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

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

En cualquier momento, previo o posterior al citatorio, se podrá determinar, tratándose de servidores públicos, la suspensión temporal de los presuntos responsables de su cargo, empleos o comisiones, cuando causen perjuicio a la administración pública, si así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. Dicha suspensión no podrá exceder de 30 días.

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

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

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

Se requerirá autorización del H. Ayuntamiento para dicha suspensión, cuando el nombramiento del servidor público de que se trate hubiese sido realizado por éste.

Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, recabando las firmas de quienes participen o intervengan en ellas, haciéndose los apercibimientos en términos de Ley a quienes declaran con falsedad ante la autoridad competente.

Las resoluciones y acuerdos que emitan los órganos disciplinarios durante el procedimiento al que se refiere este Capítulo, constarán por escrito.

Concluida la tramitación del procedimiento, cuando existan documentos u otras pruebas que no sean del conocimiento de los particulares interesados, se pondrán las actuaciones a disposición de éstos por un plazo de tres días siguientes a la notificación del acuerdo respectivo, para que formulen, en su caso, los alegatos que consideren pertinentes.

Una vez concluido el estudio de la tramitación del procedimiento Administrativo Disciplinario, debemos entrar al estudio de su terminación teniendo así que el procedimiento terminará por:

- I. Desistimiento;
- II. Convenio entre los particulares y las autoridades administrativas;
- III. Resolución expresa del mismo;
- IV. Resolución afirmativa ficta que se configure; y
- V. Resolución negativa ficta.

Todo particular interesado podrá desistirse de su solicitud. Si el escrito de iniciación se haya presentado por dos o más interesados, el desistimiento sólo afectará a aquél que lo hubiese formulado.

Las autoridades administrativas podrán celebrar con los particulares acuerdos o convenios de carácter conciliatorio que pongan fin a los asuntos, siempre que no sean contrarios a las disposiciones legales aplicables.

Las peticiones que los particulares hagan a las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados con funciones de autoridad, de carácter estatal o municipal, deberán ser resueltas en forma escrita, dentro de un plazo que no exceda de treinta días posteriores a la fecha de su presentación o recepción.

Cuando se requiera al promovente para que exhiba los documentos omitidos o cumpla con requisitos, formales, o proporcione los datos necesarios para su resolución, el plazo empezará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido. Si la autoridad omite efectuar el requerimiento, la resolución afirmativa ficta se configurará en términos del siguiente.

Transcurrido el citado plazo sin que se notifique la resolución expresa, los interesados podrán solicitar a la autoridad ante la que presentó la petición, la certificación de que ha operado en su favor la afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios.

Dentro de los tres días hábiles posteriores a la presentación de la solicitud de la certificación, la autoridad deberá expedirla salvo cuando el interesado no cumpla con los supuestos de procedencia establecidos en la ley de la materia.

En caso de que la autoridad competente no de respuesta a la solicitud de certificación dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los peticionarios acreditarán la existencia de la resolución afirmativa ficta, que producirá todos sus efectos legales ante las autoridades administrativas, con la presentación del documento que acuse de recibo original que contenga la petición formulada en el que aparezca claramente, o sello fechador original de la dependencia administrativa o la constancia de recepción con firma original del servidor público respectivo.

La resolución afirmativa ficta operará tratándose de peticiones que den inicio a procedimientos en las materias reguladas por el Código Administrativo del Estado de México. Excepto, tratándose de peticiones que tengan por objeto la transmisión de la propiedad o la posesión de bienes del Estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, la afectación de derechos de terceros, el otorgamiento o modificación de concesiones para la prestación de servicios públicos, autorizaciones de conjuntos urbanos, licencias de uso del suelo, normas técnicas, y resolución del recurso administrativo de inconformidad. Tampoco se configura la resolución afirmativa ficta, cuando la petición se hubiese presentado ante autoridad incompetente, así como en los casos de la rescisión de las relaciones laborales con los policías.

En todos los casos en que no opera la resolución afirmativa ficta, el silencio de las autoridades en el plazo de treinta días hábiles posteriores a la presentación o recepción de la petición, se considerará como resolución negativa ficta, que significa decisión desfavorable a los derechos e intereses de los peticionarios, para efectos de su impugnación en el juicio contencioso administrativo.

La resolución expresa que ponga fin al procedimiento indicará:

I. Nombre de las personas a las que se dirija y cuando se ignore se señalarán los datos suficientes para su identificación;

- II. La decisión de todas las cuestiones planteadas por los interesados, en su caso;
- III. Los fundamentos y motivos que la sustenten;
- IV. Los puntos decisorios o propósitos de que se trate; y
- V. El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad competente que la emite.

Las sanciones por responsabilidad administrativa disciplinaria consistirán en:

- I. Amonestación;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- III. Destitución del empleo, cargo o comisión;
- IV. Sanción económica;
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro al servidor público o cause daños y perjuicios a la administración pública, será de uno en diez años, si el monto de aquéllos no excede de quinientas veces el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de Ley, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público

una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el Titular de la Dependencia, Organismo Descentralizado, Empresa de Participación o Fideicomiso Público de que se trate, solicite autorización a la Secretaría.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa para el Titular de la Dependencia, Organismo Descentralizado, Empresa de Participación o Fideicomiso Público en los términos de esta Ley, quedando sin efecto el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

VI. Arresto hasta por 36 horas en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.

Cuando se trate de sanciones económicas por beneficios obtenidos, o por daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado y Municipios, se impondrán de uno a tres tantos de los beneficios obtenidos y de los daños y perjuicios causados.

Dichas sanciones económicas, se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

- I. La cantidad líquida de la sanción económica impuesta, se dividirá entre el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado al día de su imposición; y
- II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado al día de pago de la sanción.

Para los efectos de dicha Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces al salario mínimo diario vigente en la capital del Estado.

Cuando se impongan sanciones administrativas, excepto las que sean fijas, la motivación de la resolución considerará las siguientes circunstancias:

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

Las sanciones administrativas de amonestación, la económica y las responsabilidades resarcitorias, se ejecutarán al quedar firme la resolución y se llevarán a cabo de inmediato en los términos que disponga. La suspensión, destitución o inhabilitación se ejecutarán al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

Las sanciones económicas que se impongan, constituirán créditos fiscales del Erario Estatal o Municipal en su caso, se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables en la materia.

El superior jerárquico será competente para ejecutar las resoluciones administrativas por las que se impongan las sanciones de amonestación, suspensión y destitución.

La sanción de inhabilitación se ejecutará por la Secretaría, el Consejo de la Judicatura, el Presidente de la Gran Comisión o los presidentes municipales.

Las sanciones impuestas que no se ejecuten por el superior jerárquico, en el ámbito del Poder Ejecutivo, la Secretaría llevará a cabo su ejecución; la falta de cumplimiento a la resolución, será causa de responsabilidad y se iniciará procedimiento administrativo en contra del superior jerárquico o del servidor público que le correspondiere llevar a cabo su ejecución.

Cuando por resolución firme, un servidor público resultare absuelto y haya lugar a la restitución de derechos o indemnización, la Secretaría supervisará que el superior jerárquico del servidor cumpla con la resolución. En las resoluciones en las que las autoridades administrativas apliquen sanciones a servidores públicos estatales o municipales, como resultado de denuncias en las que los particulares interesados hayan solicitado el pago de daños y perjuicios, se determinará si los mismos proceden o no, cuantificando el importe en su caso. Las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal y municipal a las que pertenezcan los servidores públicos sancionados, pagarán los daños y perjuicios, debiendo cobrarlos posteriormente a dichos sancionados, a través del procedimiento administrativo de ejecución.

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

Contra los actos y resoluciones administrativas que dicten o ejecuten las autoridades competentes, en aplicación de la presente ley, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso de inconformidad ante la propia autoridad que emitió el acto, o el Juicio Contencioso Administrativo, de conformidad con el Código de Procedimientos Administrativos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

El Juicio Contencioso Administrativo no procederá en contra de los actos y resoluciones que emitan o ejecuten los Poderes Legislativo y Judicial, sus órganos y dependencias.

Los actos administrativos tienen fuerza ejecutiva, por lo que las autoridades administrativas los pondrán en práctica en términos de ley por sus propios medios, salvo en los casos en que se otorgue legalmente la suspensión. Para la ejecución de los actos, la autoridad administrativa deberá notificar a los interesados el acuerdo que la autorice.

4.5. La competencia de los Órganos de Control Interno o Contralorías Municipales del Estado de México, para la aplicación de sanciones a Servidores Públicos por el incumplimiento de sus obligaciones.

Una vez observado el Procedimiento Administrativo Disciplinario seguido ante las Contralorías Municipales del Estado de México, se robustece la propuesta del presente trabajo al determinar que el Órgano de Control Interno o Contraloría Municipal, es el encargado de conocer y tramitar el procedimiento administrativo para determinar la responsabilidad administrativa por parte de un servidor público, por lo que debería ser dicho órgano el encargado de imponer las sanciones que de dicho procedimiento resulten.

Teniendo así que al ser dicho órgano el encargado de la imposición de dichas sanciones se cumpliría mejor con los principios que rigen al procedimiento

administrativo como lo son el principio de sencillez y celeridad, dicha aseveración la puedo sustentar de acuerdo a la experiencia laboral con que he contado al ser parte de un órgano de control interno desde hace algún tiempo.

Por lo que puedo hacer mención que el Ejecutivo municipal únicamente rubrica o firma las resoluciones emitidas por los órganos de control interno, toda vez que como ya lo he mencionado dichos órganos al conocer del procedimiento son lo que se encuentran allegados de todos los elementos para determinar la existencia o inexistencia de responsabilidad por parte de los servidores públicos municipales.

4.6. La modificación de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, para integrar dentro de las facultades de los órganos de control interno o contralorías municipales, la atribución de aplicar sanciones a los servidores públicos municipales que incumplan con sus obligaciones y que por ende incurran en responsabilidad administrativa.

La propuesta en concreto del presente trabajo como lo dice su título es la regulación de la facultad sancionadora por parte de las contralorías municipales, toda vez que dicha facultad es íntegramente del ejecutivo municipal de acuerdo a lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 44 de la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Estado y Municipios, sin embargo y de las argumentaciones dadas en el presente trabajo sería mejor que dicha atribución perteneciera a los Órganos de Control Interno, para dar mayor celeridad al procedimiento administrativo disciplinario.

Asimismo las resoluciones emitidas por los órganos de control interno no estarían limitadas a la voluntad del ejecutivo municipal, evitando así que por los llamados “amiguismos” o “compasdrasgos”, se pueda aplicar una sanción no justa, o bien, excesiva a algún servidor público.

Teniendo así que con dicha regulación se hablaría además de que los Órganos de Control Interno o Contralorías Municipales, se robustecerían como Autoridades Administrativas competentes para la emisión de actos administrativos.

Siendo las modificaciones a la ley de la siguiente manera:

Por en cuanto hace a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se propone realizar la modificación al artículo 112, en el cual se enlistan las funciones de las Contralorías Municipales proponiendo quedase de la siguiente manera:

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

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

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

Asimismo y por en cuanto hace a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios se propone sea modificado en particular el artículo 44 en su párrafo tercero quedando de la siguiente manera:

Artículo 44.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por Secretaría, a la Secretaría de la Contraloría.

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

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

En el gobierno municipal se entenderá por superior jerárquico al presidente municipal, quien establecerá un Órgano de Control Interno o Contraloría Municipal para la aplicación de sanciones disciplinarias, previa instrucción de los procedimientos administrativos disciplinarios derivados de esta ley.

CONCLUSIONES

Primera. El Municipio es la institución jurídica, política y social, la cual tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, está regida por un consejo o ayuntamiento, y es con frecuencia, la base de división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.

Segunda. El Municipio es una de las instituciones jurídicas más antiguas, además de ser la base de la división territorial y la organización política y administrativa de los Estados de la Federación en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tercera. El Ayuntamiento es el órgano colegiado y deliberante de elección popular directa, encargado del gobierno y administración del municipio; mismo que se encuentra integrado por un Presidente Municipal, uno o varios síndicos y el número de regidores que las leyes, en la materia, establezcan.

Cuarta. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este trabajo, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos, y en los poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dio origen.

Quinta. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integran por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: Penal, Civil, Política y Administrativa, las dos primeras reguladas por la leyes de la materia correspondiente y las dos

ultimas reglamentadas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios (para los efectos del presente trabajo).

Sexta. Podemos marcar la diferencia entre el Procedimiento Administrativo y el Proceso Administrativo, de dos formas por una parte el Procedimiento Administrativo se sigue ante una Autoridad Administrativa (Vgr. las Contralorías Municipales del Estado de México), y el Proceso Administrativo se sigue ante un Órgano Jurisdiccional (Vgr. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México), y por otra en el Procedimiento Administrativo se pretende llevar a cabo un acto de autoridad que puede beneficiar o perjudicar al particular, de acuerdo a la situación en la que se encuentre, mientras que en el Proceso Administrativo se ataca un acto de autoridad que ya ha sido emitido por la Autoridad Administrativa.

Séptima. El Procedimiento Administrativo constituye la forma de expresión, de la función administrativa; a través de él se prepara, forma, produce o ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa.

Octava. El Acto Administrativo Municipal en el Estado de México lo podemos entender como toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y de carácter individual, emanada de las autoridades de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.

Novena. El Procedimiento Administrativo Disciplinario seguido ante las contralorías Municipales del Estado de México, lo podemos entender en diez etapas:

a) Inicio (como ya lo mencionamos puede ser de oficio o a petición de parte interesada);

b) radicación del expediente (que es el acuerdo a través del cual la autoridad administrativa tiene por iniciado el procedimiento administrativo disciplinario, como tal, asigna un número progresivo, al expediente, y ordena la práctica de la declaración de él o los servidores públicos presunto responsable, según sea el caso, asimismo ordena la práctica de las pruebas ofrecidas por el quejoso –en caso de que sea a petición de parte-, haciéndole de su conocimiento al presunto responsable para que si a su derecho e interés conviene se encuentre presente durante el desahogo de las mismas);

c) citación a Garantía de Audiencia (la cual se debe realizar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la emisión del acuerdo de radicación, otorgando un plazo no menor a cinco ni mayor a quince días hábiles entre la citación y el desahogo de la audiencia, para señalar día y hora para que tenga verificativo el desahogo de la misma);

d) Desahogo de Garantía de Audiencia (es el momento procesal oportuno a efectos de que el o los servidores públicos presuntos responsables se encuentren en posibilidades de alegar lo que a su derecho e interés convenga, hacer las manifestaciones que consideren pertinentes y ofrecer pruebas, las cuales le serán acordadas durante el desahogo de dicha diligencia);

e) Desahogo de Pruebas (se realiza el desahogo de pruebas ofrecidas por las partes de las partes);

f) Alegatos (una vez que no existen probanzas por desahogar se pone a disposición de las partes el expediente a efecto de que dentro de los tres días

siguiente a que surta efectos de notificación el acuerdo de dicha etapa procesal puedan rendir por escrito sus argumentos lógico-jurídicos con los cuales pretendan causar convicción en el arbitrio de la autoridad administrativa);

g) Resolución (una vez desahogadas todas y cada una de las etapas procesales anteriormente comentadas, la autoridad administrativa debe emitir, de acuerdo a los elementos que obren en el expediente que nos ocupa una resolución, a través de la cual se termine la existencia o inexistencia de responsabilidad por parte de los o él servidor público presunto responsable, así como la sanción, que en su caso proceda);

h) La Notificación de resolución (la cual se debe realizar a mas tardar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la emisión de la resolución, debiéndole hacer de su conocimiento al notificado cuales son los medios de defensa que puede interponer en contra de la resolución, en caso de que afecte sus intereses); y por ultimo

i) El cumplimiento a la resolución (en caso de que el presunto responsable no haya interpuesto algún medio de defensa en contra de la resolución emitida por la Autoridad Administrativa se deberá dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma).

Décima. El Órgano de Control Interno o Contraloría Municipal, es el encargado de conocer y tramitar el procedimiento administrativo para determinar la responsabilidad administrativa por parte de un servidor público, por lo que debería ser dicho órgano el encargado de imponer las sanciones que de dicho procedimiento resulten.

Décima Primera. Las Contralorías Municipales en el Estado de México, deben contar, con la facultad de imponer sanciones administrativas a los servidores públicos que incurren en responsabilidad administrativa disciplinaria, y no como lo establece el artículo 44 en su párrafo tercero de la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Estado y Municipios, en virtud de que dicho órgano de control interno es quien conoce del procedimiento y es el que se allega de todos los elementos para poder emitir una resolución apegada a derecho.

Décima Segunda. En la práctica la Contraloría Municipal es quien emite las resoluciones y el Presidente Municipal únicamente las firma o rubrica, lo cual por las diversas ocupaciones del Presidente Municipal puede tardar varios días en que suceda.

Décima Tercera. Si bien es cierto se podría realizar un acuerdo delegatorio de facultades a través del cual el Ejecutivo Municipal transmite la facultad sancionadora a la Contraloría Municipal de aplicar las sanciones que conforme a derecho procedan, el cual deberá ser publicado en la gaceta municipal para que surta efectos, también lo es que al ser una facultad expresa de los órganos de control interno, se evitaría realizar todas estas acciones y se tendría lo que por parte de la administración pública municipal se pretende que es la simplificación administrativa, al no tener que hacer todos los tramites anteriormente mencionados.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, quinta edición, Editorial Porrúa, México 1999.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, segunda edición, Editorial Porrúa, México 1998.

AZUAL REYES, Sergio T., Metodología y Técnicas de la Investigación Jurídica, sexta edición, Editorial Porrúa, México 2005.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, segunda edición, Editorial Porrúa, México 1989

ENCICLOPEDIA JURÍDICA, Editorial Omeba. Tomo XIX, sexta edición, México 2000.

Diccionario Jurídico, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tomo I – O, novena edición, México 1996.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, *et al*, Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1994.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuarta edición, Editorial Porrúa, México 2001.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, Elementos del Derecho Administrativo I, segunda edición, Editorial Limusa, México 1989.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, Elementos del Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México 1986.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, vigésima novena edición, Editorial Porrúa, México 1990.

GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo, segunda edición, Editorial Porrúa, México 1997.

JUÁREZ MEJÍA, Godolfinio, La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Editorial Porrúa, México 2002.

LINARES, Juan Francisco, Fundamentos de Derecho Administrativo, Editorial Astrea, Buenos Aires 1975.

MARÍA DIEZ, Manuel, El Acto Administrativo, segunda edición, Editorial Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires 1961.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo, Editorial Harla, México 1990.

OCHOA CAMPOS, Moisés, El Municipio, su evolución institucional, Editorial Porrúa, México 1986.

QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Derecho Municipal, tercera edición, Editorial Porrúa, México 2000.

QUINTANA ROLDAN, Francisco, Régimen del Procedimiento Administrativo Federal, segunda edición, Editorial UNAM, México 2000.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El Municipio, quinta edición, Editorial Porrúa, México 2002.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, décima edición, Editorial Porrúa, México 1981.

URZUA RAMÍREZ, Carlos Fernando, Requisitos del Acto Administrativo, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile 1971.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cuarta Edición, Editorial Sista, México 2007.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Prontuario de Legislación Financiera 2007, Gobierno del Estado de México, México 2007.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Prontuario de Legislación Financiera 2007, Gobierno del Estado de México, México 2007.

Código Administrativo del Estado de México, Prontuario de Legislación Financiera 2007, Gobierno del Estado de México, México 2007.

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, Prontuario de Legislación Financiera 2007, Gobierno del Estado de México, México 2007.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, Prontuario de Legislación Financiera 2007, Gobierno del Estado de México, México 2007.

ANEXO I

ORGANIGRAMA DEL H. AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD, ESTADO DE MÉXICO (2003-2006)

