



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE
PRESENTA:

ALFREDO ACOSTA FLORES

TEMA DEL TRABAJO:

**“PROBLEMÁTICA ORIGINADA POR LA DESIGNACIÓN DEL
CONTRALOR MUNICIPAL AL SER PROPUESTO POR EL
PRESIDENTE MUNICIPAL ELECTO, EN LOS MUNICIPIOS DEL
ESTADO DE MÉXICO”**

EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN COLECTIVA”

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO



FES Aragón

Nezahualcóyotl, Estado de México, 2011



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.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por abrirme las puertas para continuar con mis estudios y concluir en ella. En particular a la Facultad de Estudios Superiores Aragón a quien debo parte de mi formación personal y académica.

A mis maestros de la Facultad, que me enriquecieron con sus conocimientos y experiencia durante los años como estudiante al interior de las aulas, tomando nota y escuchándolos con la debida atención, Gracias.

En memoria a mi madre, quien pronto partió de este mundo, pero quien en mi niñez influyo en mi persona con sus sabios consejos, dedicación y disciplina, dónde quiera que estés mama, espero estar desarrollando un buen papel en la sociedad.

A la maestra Diana Selene García Domínguez, por ser afortunado en guiarme en el desarrollo de éste trabajo, agradezco sus consejos, recomendaciones, paciencia y exigencia por su gran dedicación. De la misma forma a cada uno de los integrantes del Sínodo por sus valiosos comentarios, sugerencias y observaciones que contribuyeron en enriquecer y dar forma a este trabajo de suma importancia para mí.

A mis amigos de generación, con quienes compartí al interior de las aulas durante cuatro años, muchos sentimientos; alegrías, retos, metas, satisfacciones, abstenciones melancolía, así también a aquellos amigos que en mi comunidad me alentaron y apoyaron, sobretodo en los momentos mas difíciles y críticos les reconozco su aportación generosa, “recuerdo que perdurara por siempre en mi vida”.

A una gran mujer, mi esposa Maritza y a mis tres traviesos y queridos hijos; Leonardo Iván, Héctor Alexander y Dulce kaori, con quienes juntos hemos superado adversidades, compartiendo momentos complicados y felices; contando siempre con su apoyo, cariño, amor y comprensión, elementos que han sido y serán los cimientos que fortalecen mi persona, “Gracias Dios, por darme esta grandiosa oportunidad”.

**PROBLEMÁTICA ORIGINADA POR LA DESIGNACIÓN DEL CONTRALOR
MUNICIPAL AL SER PROPUESTO POR EL PRESIDENTE MUNICIPAL
ELECTO, EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO**

PÁG.

ÍNDICE.....	I
INTRODUCCIÓN.....	III

CAPÍTULO 1

**GENERALIDADES DEL ÓRGANO
DE CONTROL INTERNO MUNICIPAL**

1.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.....	1
1.1.1 Servicio público.....	3
1.2. SERVIDOR PÚBLICO.....	6
1.2.1. Contralor.....	8
1.2.1.1. Estructura.....	10
1.2.1.2. Funciones.....	12
1.3. DERECHO FINANCIERO.....	14
1.3.1. Gasto público.....	16
1.3.2. Presupuesto.....	17

CAPÍTULO 2

**REGULACIÓN JURÍDICA RELATIVA A LA DESIGNACIÓN DEL TITULAR
DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO MUNICIPAL Y LA PARTICIPACIÓN
DEL PRESIDENTE MUNICIPAL**

2.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DEL ESTADO DE MÉXICO.....	20
2.3 LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.....	22

CAPÍTULO 3
PROBLEMÁTICA Y PLANTEAMIENTO DE SOLUCIONES PARA LA
DESIGNACIÓN DEL CONTRALOR INTERNO MUNICIPAL Y SU EFICIENCIA
EN EL DESARROLLO DE SUS ATRIBUCIONES

3.1. EL CONTRALOR MUNICIPAL Y LA INEFICIENCIA DE SUS FUNCIONES.....	26
3.2. NECESIDAD DE QUE EL TITULAR DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL SEA PROPUESTO DE FORMA CONSENSUADA POR LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO ELEGIDOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.....	28
3.3. PROPUESTA DE REFORMA A LOS ORDENAMIENTOS LOCALES VIGENTES, RELACIONADOS CON LA DESIGNACIÓN DEL CONTRALOR MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO.....	30
3.3.1. Propuesta de adición al artículo 128 fracción VII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.....	31
3.3.2. Propuesta de adición al artículo 31 fracción VII, 48 fracción VI así como reforma al artículo 111 de Ley Orgánica Municipal del Estado de México, relativos a la designación del titular de la Contraloría Interna Municipal.....	33
3.3.3. Ventajas.....	37
3.4. PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 68 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.....	38
3.5. PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 31 FRACCIÓN XVIII DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.....	41
CONCLUSIONES.....	43
FUENTES CONSULTADAS.....	46

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene por objeto conocer las atribuciones que corresponde llevar a cabo al Contralor Municipal en el Estado de México y de que manera influye en el ejercicio de sus funciones en la Administración Pública Municipal, el hecho de que el titular del Órgano de Control Interno sea propuesto por el Presidente Municipal electo, pues una de las funciones medulares del citado Órgano es la vigilancia de los recursos económicos de que disponen los municipios, sean administrados con eficiencia, eficacia y honradez tal como se establece en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y demás leyes reglamentarias.

El desarrollo de la investigación es dividida en tres capítulos, el uno es alusivo a las definiciones que con regularidad son empleadas en el desarrollo de las funciones del Órgano de Control Interno tales como; la Administración Pública Municipal, el servicio público, los servidores públicos y la diferencia que existe entre ellos, las funciones que compete desarrollar a la contraloría, la forma en que se encuentra estructurado, se abordan definiciones financieras ya que gran parte de las funciones del Órgano de Control obedecen al terreno económico-contable- financieras, se conceptúa el derecho financiero, el gasto público y por último el presupuesto.

En el capítulo dos se hace referencia y analizan los ordenamientos legales que tienen relación con la figura del Presidente Municipal que propone al Contralor Municipal, para después ser designado y aprobado por el órgano colegiado de gobierno llamado Ayuntamiento en sesión de Cabildo.

Finalmente, en el capítulo tres se plantea la problemática existente con la legislación actual y las soluciones para que el Contralor Municipal desarrolle sus funciones de manera eficiente, por lo que surge la necesidad de proponer reformas a determinados artículos de tres ordenamientos legales del ámbito

local, siendo estos; la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, es de señalar que con las reformas efectuadas se buscaría erradicar la serie de vicios que actualmente se presentan en la Administración Pública del ámbito Municipal y así lograr una eficiente actuación del Contralor Municipal en el ejercicio de su cargo.

Es importante señalar que para la elaboración de esta tesina se emplearon diversos métodos de investigación jurídica, entre las cuales se mencionan; la hermenéutica, deductivo que parte de lo general a lo particular, analítico, sistemático, documental, exegético, comparativo y sistemático, todos ellos fueron empleados de forma conjunta para obtener un desarrollo pleno del tema en estudio.

CAPÍTULO 1

GENERALIDADES DEL ORGANO DE CONTROL INTERNO MUNICIPAL

1.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Primeramente es importante conocer el significado etimológico de la palabra “administración, que deriva del latín *administratio-onis* que significa dirección ejercicio o servicio; el verbo administrar viene de *ad a ministrare* que quiere decir servir o cuidar. También se deriva de *administrare, ad manus trahere* que indica traer a mano”,¹ de la exposición se desprende que los primeros dos son relativas de nuestra materia en estudio.

Por su parte el maestro Gabino Fraga señala en forma sencilla y clara que “la administración pública es la forma en que se organiza el Estado para cumplir con sus fines”,² Por su parte, Serra Rojas expresa que administración pública “es una entidad constituida por los diversos Órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades de una Nación”.³ En comparación con la anterior definición es de observarse que Serra Rojas señala dos elementos importantes que son las tareas permanentes y eficaces, sujetas en ordenamientos jurídicos.

En comparación Héctor Jorge Escola define a la administración pública bajo los siguientes términos, “es aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta y continuada, practica y espontánea, de carácter subordinado, que tiene por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las

¹ DEL RÍO GONZÁLES, Manuel, **Compendio de Derecho Administrativo**, Primera Edición, Editorial Cárdenas, México, 1981, Pág. 117

² *Ibíd*em, Pág. 118

³ *Ibíd*em, Págs. 117 y 118

necesidades y el logro de los fines del Estado, dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a este”.⁴ Esta definición se encuentra mas robustecida al señalar los elementos que integran la administración.

La administración pública también se puede dividir para su estudio en dos aspectos; Aspecto formal, subjetivo u orgánico, que es el conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma Dirección o Consejo y el Aspecto material u objetivo que es la función administrativa y constituye la forma de ejercicio de la actividad del Estado.⁵

En lo que respecta a las formas de organización de la administración pública, conviene referirse a la administración centralizada municipal que esta bajo el mando del Presidente Municipal integrándose con la secretaría, la sindicatura, la tesorería o las oficialías mayores, las direcciones y departamentos cuyos titulares están subordinados jerárquicamente de manera directa o indirecta al Presidente Municipal.⁶

Referente a la descentralización por servicio en los municipios, se presenta en los organismos públicos descentralizados que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, sobretodo en el suministro del servicio de agua potable denominándose en su mayoría servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

1.1.1. Servicio público

Es fundamental partir de la acepción que ilustra Jorge Olivera Toro al manifestar que “el servicio público es la actividad de la que es titular el Estado y que, en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas de una

⁴ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, **Panorama del Derecho Mexicano Administrativo**, Primera Edición, UNAM MC-Graw-Hill serie jurídica, México, 1997. Pág. 18

⁵ Vid. DEL RÍO GONZÁLES, Manuel, Op.cit., Pág. 119.

⁶ Vid. FERNÁNDEZ RUIZ Jorge, Op.cit., Págs. 31, 32.

manera, regular continua y uniforme”.⁷ Por su parte Santafecino Alcides Greca señala, que es “toda prestación concreta del Estado o de la actividad privada, que tendiendo a satisfacer necesidades públicas es realizada directamente por la administración pública, o indirectamente por los particulares, mediante concesión o arriendo o una simple reglamentación legal, en la que se determinan las condiciones técnicas y económicas en que debe prestarse, a fin de asegurar su menor coste, efectividad, continuidad y eficacia.”⁸

Es de observar que las definiciones enunciadas de servicio público tienen estrecha relación con la administración pública, sin embargo la diferencia estriba en razón de que los servicios públicos se traducen meramente en actividades, no así la administración pública que es la forma organizacional manifestada en funciones.

Al comparar las concepciones enunciadas de Jorge Olivera Toro y Santafecino Alcides, ambas coinciden en señalar como elementos del servicio público; la actividad del Estado, satisfaciendo necesidades colectivas, sin embargo, Santafecino Alcides Graca, señala que dichas actividades pueden ser particulares siempre y cuando estén previstas en un reglamento legal.

Corresponde ahora conocer los elementos necesarios para la existencia del servicio público, Duguit considera que existe servicio público cuando se reúnen los elementos siguientes:

- a) “Una función que el Estado considera como obligatoria, en un momento determinado;
- b) Cierta número de agentes jerarquizados para realizar la función;
- c) Una cierta cantidad de recursos para el cumplimiento de la misma; y

⁷ Ibidem, Pág. 118

⁸ Ibidem, Pág. 119

d) Un régimen jurídico especial”.⁹

Con el transcurrir del tiempo, los servicios públicos son consecuencia de la cultura y del grado de civilidad alcanzado por una sociedad, asimismo al aumentar los servicios públicos crecen los deberes de los gobernantes, derivado de una obligación originada por las necesidades sociales.

Todo servicio público cuenta con las siguientes características esenciales.

- *Generalidad*. “También conocida como universalidad, es la posibilidad de que toda persona lo use, previa satisfacción de los requisitos señalados en su normatividad jurídica”.¹⁰
- *Igualdad*. Consiste en el trato uniforme que debe darse a todos sus usuarios en la utilización de un servicio público.¹¹
- *Regularidad*. La prestación no debe realizarse de manera arbitraria o caprichosa sino que esta sujeta a una regulación específica. Villegas Basavilbaso señala que “la regularidad se vincula con los reglamentos generales del servicio, reglamentos de orden interno, que constituyen normas administrativas para su funcionamiento”.¹²
- *Continuidad*. “Es la oferta permanente, y correlativa posibilidad constante de usar un servicio público dentro de los horarios y bajo las condiciones determinadas de manera expresa en las normas que lo regulan”.¹³
- *Obligatoriedad*. Diez expresa “Otro carácter del servicio público es la obligatoriedad en el sentido del deber que pesa sobre quien debe prestarlo, la falta de prestación debe ser sancionada”.¹⁴
- *Adaptabilidad*. Consiste en la posibilidad de mejorar el servicio público en los rubros administrativos, operativos, financieros, aprovechando los adelantos tecnológicos y de mantenimiento, en aras de corregir

⁹ OLIVERA TORO, Jorge, **Manual de Derecho administrativo**, Séptima edición; Editorial Porrúa, México, 1997, Pág. 68.

¹⁰ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Op.cit., Pág. 108

¹¹ Vid. Idem.

¹² Ibidem, 109

¹³ Vid. Idem.

¹⁴ Ibidem Pág. 113

deficiencias o de incrementar la eficiencia o seguridad del servicio público.¹⁵

- *Permanencia.* Consiste en la obligación de mantener la prestación del servicio, mientras subsista la satisfacción de necesidades generales.¹⁶
- *Gratuidad.* Alguno autores han sugerido la gratuidad, sin embargo no es admisible, ya que cuando dicho servicio es otorgado a particulares, en donde indudablemente esta animado con propósitos de lucro.¹⁷

Los servicios públicos municipales se encuentran previstos en el artículo 115 fracción III de la Constitución General de la República que a la letra señala lo siguiente:

“Artículo 115...

III, Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastros;
- g) Calles, parques, jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva y tránsito e . . .”

Dentro de los servicios que se mencionan en el citado precepto, encontramos a aquellos que comúnmente se desarrollan para satisfacer nuestras necesidades básicas como comunidad, tales como; La instalación de una toma de agua para contar con el suministro de agua potable, el alumbrado público propio de las calles y avenidas, el mantenimiento de los parques y jardines vecinales, así como el servicio de recolección de basura a fin de evitar su acumulación y ser un foco de contaminación, por mencionar solo algunos.

¹⁵ Vid. Idem

¹⁶ Vid. Idem

¹⁷ Vid. Idem

Es de manifestar que tales servicios son de acceso general para toda la ciudadanía ya que se prestan de forma constante, al existir oficinas y autoridades encargadas de la atención y proporción del mismo, así también tienen que eficientarse, con los avances tecnológicos existentes, el mejoramiento de los recursos materiales y la capacitación del personal a cargo.

Cabe señalar que en algunos casos cuando no es posible tener la cobertura total o parcial del servicio, se concede el servicio a particulares, el más común de ellos es el servicio de recolección de basura en el que participan los particulares. De esta forma se concluye que los servicios públicos que se prestan en los municipios satisfacen las características esenciales del servicio público.

1.2. SERVIDOR PÚBLICO

Actualmente en el ejercicio del servicio público, existe una organización en la que es aplicable un control jerárquico de sus integrantes, entre los que tienen mando y los que obedecen, los que supervisan y ejecutan, los que toman decisiones y los que acatan, siendo funcionarios los primeros y empleados los sucesivos. Para Rafael Bielsa “la diferencia sustancial consiste en que la designación del funcionario constituye un encargo especial o una delegación transmitida por ley y en cambio, la del empleado supone un complemento del desempeño de la función pública mediante el servicio que presta el Estado. Además el funcionario expresa la voluntad estatal y los empleados solo se ocupan de examinar, controlar, redactar documentos, realizar trámites u otra actividad que no implique representación del Estado”.¹⁸

¹⁸MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, **Derecho Administrativo 3er y 4º curso**, Tercera Edición, Oxford, México, 2000, Pág. 356

Por otra parte, los altos funcionarios son aquellos que en el ámbito federal desempeñan un cargo de elección popular, se encuentra en el nivel máximo del Poder judicial, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, o es titular de cualquier dependencia del Poder Ejecutivo (Secretario de Estado) quedan incluidos también todos aquellos servidores públicos que para serles exigida responsabilidad, requieren declaratoria de procedencia ante el órgano legislativo. Por tanto, los funcionarios son aquellos que jerárquicamente se encuentran en los mandos medios desde jefe de departamento hasta subsecretario.¹⁹

Es de atender el concepto de altos funcionarios, pues únicamente manifiesta que son considerados los Secretarios de Estado y Ministros en el ámbito federal, sin que señale que sucede con los Secretarios de las entidades federativas y los titulares de las unidades administrativas en el ámbito municipal, ocasionando que los enunciados queden fuera de dicha clasificación doctrinal.

El artículo 108 de nuestra Carta Magna reputa 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 cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México considera como servidor público, a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los

¹⁹ Vid. Ibidem, Pág. 358

ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares de quien hagan las veces de empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a estas y a fideicomisos públicos. Por lo que corresponde a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.

Derivado de las definiciones legales expuestas, resulta importante señalar que cada una comprende a servidores públicos del ámbito legal de que se trate, sean federales o estatales y de la Ley invocada.

1.2.1. Contralor

En la búsqueda de una definición legal, se puede desprender del artículo 38 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México y aplicando la hermenéutica jurídica hacia el ámbito municipal se expresa que el Contralor Municipal es el titular de la dependencia que se encarga de la vigilancia, fiscalización, control de los ingresos, gastos, recursos, obligaciones de la Administración Pública Municipal, así como la manifestación patrimonial y responsabilidades de los servidores públicos.

Los requisitos que se deben considerar para ser Contralor Municipal se encuentran enunciados en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en el Título Cuarto Régimen Administrativo, Capítulo Cuarto en los artículos 113, 96 y 32, citando lo siguiente:

- Para ser Contralor Municipal se requiere cumplir con los requisitos que se solicitan para ser Tesorero Municipal.
- El Titular de la Tesorería Municipal requiere:
 - Tener los conocimientos suficientes para desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento; de preferencia ser profesionista de las áreas

económicas o contable- administrativa, con experiencia mínima de un año.

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

Por lo tanto el titular del Órgano de Control Interno es importante que tenga conocimiento práctico de la tarea que corresponde desarrollar al Tesorero Municipal, además de amplios conocimientos en contabilidad y auditoría, también tiene funciones de carácter preventivo- correctivo, pues se encarga de la vigilancia de las actividades en la Administración Pública Municipal, señalando los controles y correcciones en los procedimientos; asimismo, asesora y recomienda a las unidades administrativas en sus funciones y, por último forma parte de comités con voz pero sin voto tal es el caso en las adquisiciones y obra pública las cuales se encuentran señaladas en el Código Administrativo del Estado de México en sus artículos 13.22 y 12.19 así como en su respectivo reglamento en la materia.

El Contralor Interno, en la administración pública municipal juega un papel fundamental, ya que como se observará con posterioridad, debe de conocer de forma íntegra y total; el funcionamiento, planeación, organización y control de las funciones que desarrollan las autoridades, lo que significa tener experiencia y conocimientos bastos en los ordenamientos legales del ámbito de que se traten, relacionados con las actividades propias de la administración de un municipio.

1.2.1.1. Estructura

La estructura del Órgano de Control Interno se encuentra establecida en los artículos 15,16, 31 fracción IX, 86,87 y 111 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y se integra de la siguiente forma.



En primer plano jerárquicamente se encuentra el Ayuntamiento por quien es aprobado el nombramiento del titular del Órgano de Control Interno Municipal, no sin antes haberlo propuesto el Presidente Municipal, por lo que el Ayuntamiento está constituido como ya se mencionó por el Presidente Municipal, síndicos y regidores quienes actúan de manera colegiada de acuerdo a lo previsto por los artículos 15 y 16 del ordenamiento legal antes citado.

Posteriormente vendría la figura del Contralor Municipal con funciones de vigilancia y fiscalización sobre las dependencias de la Tesorería Municipal, la Secretaría del Ayuntamiento y las dependencia administrativas que se creen previa publicación en los Bandos de Policía y Buen Gobierno y, que busquen prestar las funciones y servicios previstos el artículo 115 de nuestra Carta Magna siendo estos servicios; agua potable, alcantarillado, saneamiento y tratamiento de aguas residuales, calles, parques y jardines, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, alumbrado público, mercados, panteones, rastros entre otros de acuerdo a lo señalado el artículo 31 fracción IX, 86 y 87 de la Ley Orgánica Municipal.



Una vez que se ha expuesto las atribuciones del órgano de control interno, resulta importante conocer en el terreno práctico como se divide la carga de trabajo, para el desarrollo de las funciones, describiendo las áreas enunciadas dentro del organigrama.

- **Responsabilidades:** Es el área encargada de la instauración de procedimientos administrativos disciplinarios o resarcitorios por incumplir cierta obligación como servidor público, a fin de determinar si existe o no responsabilidad administrativa.
- **Auditoría financiera:** Lleva acabo la revisión periódica del presupuesto de egresos a efecto de que se ajuste a la aplicabilidad de los diversos ordenamientos legales, y entre sus múltiples actividades fiscaliza que los gastos que efectúen las dependencias se hagan cumpliendo con la normatividad que corresponda.
- **Simplificación administrativa:** Consiste en buscar mecanismos que den celeridad a los diversos tramites administrativos, evitando duplicidad, tiempos muertos o tramites engorrosos.
- **Obra Pública:** Consiste en llevar a cabo la revisión y seguimiento de la obra pública desde la planeación, programación hasta su recepción.

Así, en forma conjunta dichos departamentos logran que la Contraloría Municipal cumpla con sus funciones que establece la ley.

1.2.1.2. Funciones

Las funciones que corresponde desempeñar al titular del Órgano del Control Interno se encuentran previstas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 112, por lo que a continuación de manera genérica se expondrá solo algunas funciones, pues existen diversos ordenamientos legales y reglamentos a que se sujeta el procedimiento.

- Planear, programar, organizar el sistema de control de evaluación municipal; a fin de conocer el grado de avance de acuerdo a lo proyectado en los planes y programas municipales de las dependencias.
- Fiscalizar el ingreso y el gasto público municipal, así como su congruencia con el presupuesto de egresos; de forma que los recursos sean aplicados de acuerdo a lo programado, evitando posibles desvíos.
- Aplicar las normas en materia de control y evaluación; es decir, señalar unidades de medidas tangibles, a fin de conocer grados de avance y cumplir con los objetivos planteados.
- Asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos de la administración pública municipal; generalmente se presenta con los Organismos Descentralizados de Agua Potable o los Sistemas de Desarrollo Integral de la Familia, pues en el quehacer práctico la Contraloría Municipal tiene mayor carga de trabajo compensándose esto con experiencia, en el conocimiento de los diferentes manuales de operación que especifican el manejo de los recursos federales, estatales y municipales.
- Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones; implica la supervisión en términos generales, del uso y estado de los bienes muebles, el manejo de los recursos económicos, facturas, órdenes de pago, contratos entre otros.
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la Administración Pública Municipal. Es decir que cumplan con la

documentación correspondiente, así como con los plazos establecidos en la celebración de contratos de acuerdo a lo previsto en el Código Administrativo del Estado de México en el Libro y Reglamento Décimo Segundo respectivamente.

- Establecer y operar un sistema de quejas, denuncias y sugerencias; a fin de conocer de la ciudadanía la calidad de los servicios prestados así como las irregularidades en que incurran los servidores públicos.
- Participar en la entrega- recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del municipio; entendiéndose por entrega recepción el acto formal mediante el cual el servidor público que se separa de su cargo (saliente) entrega al servidor público que la recibe (entrante) una oficina con todos los recursos y demás elementos que tenga asignados.
- Vigilar que los ingresos municipales se enteren a la Tesorería Municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables; esto es que todo pago que efectúe el contribuyente por un servicio prestado o solicitado, debe ser efectuado dicho pago mediante un formato de orden de pago, previamente establecido.
- Participar en la elaboración y actualización del inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio. En el se crearan mecanismos que permitan; su pronta ubicación, el estado en que se encuentran, eviten su alteración o cambio y posibles sustracciones.
- Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar la manifestación de bienes, en términos de la ley de responsabilidades de los servidores públicos; es con la finalidad de conocer la situación patrimonial de quienes ingresan al servicio público, ya que deben de manifestar sus ingresos laborales y los que son productos de otras actividades que sean lícitas.
- Verificar que se remitan en tiempo y forma los informes financieros al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, a fin de que sean revisados y de ser el caso se realicen las observaciones.

1.2.DERECHO FINANCIERO

Resulta de vital importancia, entrar al estudio del Derecho financiero, pues como bien se enuncia dentro de las atribuciones del Órgano de Control Interno Municipal, resalta la actividad de llevar a cabo la fiscalización del ingreso y su comparación con el gasto público municipal los cuales deben tener congruencia con el presupuesto de egresos, definiciones que en su momento se analizarán.

En primer término es de abordar la definición expuesta por el maestro Palao Taboada, quien señala que “el Derecho financiero es el conjunto de normas que regula la actividad financiera del Estado y los demás entes públicos, así como las relaciones jurídicas a que la misma da lugar”²⁰ y por tanto “la actividad financiera es la actividad dirigida a la obtención de ingresos y a su aplicación o gasto”²¹ en cuanto a los ingresos públicos, Palao Taboada los define como “entradas de dinero en el patrimonio de un ente público con el fin de allegar recursos para la cobertura de sus gastos”.²²

Por otra parte también el Derecho financiero público, “es la rama del derecho, integrada por un conjunto de normas que tiene por objeto regular las actividades económicas de los órganos públicos, tanto en lo que corresponde a la percepción de los ingresos, como en lo que respecta al ejercicio del gasto, debiendo llamarse Derecho financiero público, en la misma se encuentran contenidas aquellas normas que regulan la percepción de los ingresos del Estado, con la planeación y ejercicio del gasto público”.²³

²⁰ MENENDEZ, MORENO, Alejandro. **Derecho Financiero y Tributario Parte General Lecciones de Cátedra**, Décima Edición; Editorial Lex Nova, Valladolid, 2000, Págs., 40-41

²¹ Ibidem, Pág., 39.

²² Ibidem, Pág., 41.

²³ MABARAK, CERECEDO, Doricela. **Derecho Financiero Publico**, Segunda Edición., Mc Graw-Hill, México, 1996, Pág. 8

Resulta de suma importancia abordar la concepción de Joaquín B. Ortega, quien define al Derecho financiero como “la disciplina que investiga los principios abstractos que debe regir la adquisición, gestión y el empleo de los recursos pecuniarios requeridos por el Estado, para la satisfacción de necesidades públicas...”²⁴

De la comparación de las definiciones en estudio, es de observar que la mas integra es la de Taboada, pues señala que es la actividad financiera la cual forma parte del Derecho financiero, entendiendo por ésta, la obtención de ingresos que después se emplearán para el gasto, a fin de satisfacer necesidades públicas y, al tener estas el carácter colectivo, el concepto en estudio debiera denominarse con precisión y detalle Derecho financiero público.

Es importante mencionar que el Derecho financiero esta íntimamente ligado con el Derecho administrativo, ya que éste se encarga de estudiar la estructura, organización y funcionamiento de los diferentes órganos que componen la administración pública, y, asimismo; dichas autoridades u órganos se encargan de realizar actividades financieras para el desarrollo de sus funciones.²⁵

Dentro del Derecho financiero se encuentra contenido el Derecho presupuestario que son “las normas jurídicas que regulan la planeación, organización, dirección y control del gasto público”.²⁶ Una parte muy importante del Derecho financiero es precisamente la que se refiere al estudio y análisis de las formas métodos y procedimientos que utiliza el Estado para allegarse de

²⁴ ACOSTA, ROMERO, Miguel, **Derecho Administrativo Especial** volumen I, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1998, Pág. 479

²⁵ Vid. MABARAK, CERECEDO, Doricela, Op.cit. Págs. 9-10.

²⁶ Ibidem, Pág. 12

recursos económicos con los cuales hace frente a los gastos gubernamentales, esto es lo que se conoce con el nombre de ingresos públicos o del Estado.²⁷

Por tanto el Derecho financiero con relación al Derecho administrativo realiza actividades financieras de dependencias que integran la administración pública, y para efectuar dichos gastos, estos deben estar planeados, organizados y controlados a través de otra rama del Derecho, llamada Derecho presupuestario.

1.3.1. Gasto público

Cabe hacer mención que por conducto del gasto público “el Estado se convierte en un redistribuidor de la riqueza, ya que mediante ese gasto, el Estado se encuentra en condiciones de orientar la economía hacia la dirección que mas favorezca a la colectividad, al mismo tiempo, como ya se dijo, busca la protección de grupos sociales con mas carencias”.²⁸ Los gastos públicos pueden estudiarse de acuerdo a las dependencias que los ejercen, ejemplo de ello es la Secretaría o Departamento de Estado, otra forma es en relación a la función que desempeñan así se habla de gasto en materia educativa, de vivienda, de seguridad social, entre otros.²⁹

Por otra parte, el gasto público suele ser “la erogación que realiza el Estado en cumplimiento de su actividad, y tiene relación con el crecimiento de la sociedad se aprecia tanto por el índice demográfico si se observa el estudio de diversos Estados de la Republica Mexicana, vemos que va creciendo año con año.”³⁰ Asimismo; suele ser un elemento de estudio del Derecho financiero en el cual el gasto público puede ser descrito como “las salidas de fondos del patrimonio de un ente público con la finalidad de satisfacer las necesidades

²⁷ Vid. Ibidem, Pág. 14

²⁸ Ibidem, Pág. 21

²⁹ Vid. Ibidem, Pág. 22

³⁰ ACOSTA, ROMERO, Miguel, Op.cit., Pág. 479

económicas que le compete atender, los gastos públicos tienen como eje jurídico el presupuesto en el que se plasman las decisiones del destino de los gastos”.³¹

1.3.2. Presupuesto

Haciendo un recorrido por los antecedentes históricos, es de situarse en el país de Inglaterra en donde “se designaba con ese término a una bolsa de cuero como portafolio, que el canciller del Tesorero llevaba al parlamento con los documentos que guardaban relación con el gasto que tenía que hacer el gobierno y de los ingresos que tenía que disponer”.³² Por su parte Bielsa expresa que “el presupuesto es; 1) un cálculo 2) es legal; 3) se refiere a un ejercicio financiero 4) es una autorización del ejecutivo para invertir o gastar lo recaudado”³³, en consecuencia es el presupuesto general de un gobierno.

Dicho concepto encierra cuatro elementos de vital importancia, al señalar que es un cálculo se refiere a una aproximación en lo que se vaya a gastar, es legal por considerarse que emana de un ordenamiento jurídico, en lo que respecta a ser un ejercicio financiero está sujeto a un determinado tiempo que generalmente es de un año y el último elemento señala que es una autorización del ejecutivo, sin embargo; se presta a discusión pues cabe recordar que los presupuestos son aprobados en ocasiones de manera colegiada, que para el caso particular de los Municipios, es aprobado por un órgano colegiado llamado Ayuntamiento, que es el órgano de gobierno al interior de la administración.

Por su parte, Pedro Muñoz Amato expresa que “El presupuesto es esencialmente un plan de acción expresado en términos financieros. En consecuencia el presupuesto general de un gobierno debe ser el programa que

³¹ MENDEZ, MORENO, Alejandro, Op.cit, Pág. 44

³² ACOSTA, ROMERO, Miguel, Op.cit, Pág. 527

³³ Ibidem, Pág. 528

dirija todas las actividades gubernamentales en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo”.³⁴

Así, a manera de conclusión el presupuesto es un documento que contiene los gastos y los ingresos unos con independencia de otros, que va a realizar el Estado en un ejercicio futuro y debe ser aprobado por el Congreso de la Unión, Legislatura del Estado o Ayuntamientos de acuerdo al ámbito de que se trate, cabe aclarar que debe de cumplir con los siguientes principios:

- *Universalidad.* “Este principio esta consagrado en el artículo 126 de nuestra Carta Magna que expresa “no podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior” “es decir el presupuesto debe abarcar todos los gastos que realiza el Estado.”³⁵ De esta manera “el presupuesto se debe entender como un presupuesto general en que debe tomarse en cuenta todas las circunstancias, que en un momento dado estima el gobierno actúa dentro del Estado, para satisfacer los intereses generales, de acuerdo con la jerarquización de gastos, métodos y sistemas que al efecto se hayan adoptado”.³⁶
- *Unidad.* “Según el principio de unidad tradicional del presupuesto, este debe ser solo un documento en que figuren todos los ingresos y todos los egresos y no la formación o formulación de varios presupuestos separados; sin embargo las técnicas modernas hacen posible la existencia de presupuestos especiales previstos en el presupuesto general”.³⁷
- *Especialidad.* Este principio “radica en que el presupuesto no este expresado en términos genéricos o abstractos, que no se otorguen partidas en forma general, sino que dentro de una sana técnica y sin

³⁴ Idem.

³⁵ Ibidem Pág. 529

³⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op.cit., Pág. 529

³⁷ Ibidem. Pág. 530

perder la flexibilidad administrativa, se llegue al detalle que permita una eficaz administración, por lo que el presupuesto debe ser especial, concreto y determinado hasta ciertos aspectos”.³⁸

- *Planificación del presupuesto por programas.* La técnica moderna ha llegado a lo que se conoce como presupuesto por programas que viene a ser objetivos concretos de programación en cada dependencia que se cumplirán anualmente, de acuerdo con estos programas, se hace la asignación de fondos anuales para cubrirlos en todas las áreas que comprenden ya sea; salarios, adquisiciones, mantenimiento, servicios adicionales etc. es importante señalar que para la planificación del presupuesto esta se dividirá en capítulos estos a su vez en conceptos y por ultimo en partidas, cabe señalar que las partidas son el limite máximo de erogaciones que a cada organismo del Estado le son autorizadas.³⁹

Como se ha observado, el Contralor Municipal para el desarrollo de sus actividades. debe tener conocimiento de la gran amplitud de funciones que se desarrollan al interior y exterior de la administración pública municipal, no perdiendo de vista que la función medular consiste en la estricta vigilancia del gasto público; previamente aprobado en un presupuesto, por un órgano de gobierno; asimismo, corresponde al titular del Órgano de Control Interno como una obligación más la aplicación de sanciones a servidores públicos, previa instauración del procedimiento administrativo respectivo, derivado del incumplimiento de las funciones en el ejercicio de su cargo en la administración pública, en suma se puede señalar que las definiciones abordadas, analizadas y discutidas serán herramientas de gran utilidad para el ejercicio de las obligaciones que tiene que llevar a cabo el titular del Órgano de Control Interno del ámbito municipal.

³⁸ Idem.

³⁹ Vid. Ibidem. Págs. 530-531

CAPÍTULO 2

REGULACIÓN JURÍDICA RELATIVA A LA DESIGNACIÓN DEL TITULAR DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO MUNICIPAL Y LA PARTICIPACIÓN DEL PRESIDENTE MUNICIPAL

2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DEL ESTADO DE MÉXICO

Como ya se ha señalado con anterioridad el hecho de que el Contralor Municipal sea propuesto por el Presidente Municipal electo, para su aprobación por el Ayuntamiento, en el quehacer práctico las funciones del Contralor Municipal ha ocasionado una serie de vicios e ineficiencia en el desarrollo de sus actividades, por lo que a continuación se cita la actual redacción del artículo 128 en su fracción VII de la ley en comento.

“Artículo 128.- Son atribuciones de los Presidentes Municipales.

...

VII.- Someter a consideración del ayuntamiento los nombramientos de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal. “

Del precepto referido se manifiesta que es facultad del Presidente Municipal someter a aprobación del Ayuntamiento los nombramientos de los titulares de las dependencias, que bien pudieran ser aquellos que serán los próximos directores de los diversos servicios que presta el municipio, sin embargo, en el mismo precepto efectuando su interpretación se encuentra contenido el nombramiento del Contralor Municipal, que en comparación con el artículo 111 de la ley Orgánica de la entidad hace alusión a la situación de proponer, en lugar de someter a consideración como se expone en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

El procedimiento para la designación del Contralor Municipal parte de la propuesta hecha por el Presidente Municipal al Ayuntamiento, por lo que es conveniente conocer que es un Ayuntamiento, en primer lugar cabe mencionar que cada municipio es gobernado y administrado por un ayuntamiento de elección popular de acuerdo a lo establecido en los artículos 115 de la Constitución Federal y 15 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en el se establece que entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado no existe autoridad intermedia, sino las relaciones laborales son directas, en cuanto a la integración de los ayuntamientos estos se encuentran constituidos por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, distinguiéndose los síndicos y regidores por el orden numérico que les haya sido otorgado:

Una vez hecho mención de la integración del ayuntamiento como órgano de gobierno y administración encargado de designar al Contralor Municipal, es oportuno conocer, grosso modo, las funciones que toca desarrollar a los ayuntamientos, ya que se encarga de expedir reglamentos de los servicios que se prestan, aprueba el presupuesto de egresos, asigna comisiones, elabora y da seguimiento al Plan de Desarrollo Municipal, además de conocer los informes contables financieros anuales.

En referencia a los integrantes del ayuntamiento, por su parte el Presidente Municipal, corresponde ejecutar los acuerdos del ayuntamiento, debe cumplir con leyes federales y estatales que se relacione con el desarrollo de sus funciones, tiene que presentar el presupuesto de egresos para su aprobación, es el representante jurídico del municipio e informa al ayuntamiento el estado que guarda su gobierno y la administración pública, además de verificar que la recaudación de contribuciones e ingresos se haga con cumplimiento de ordenamientos legales respectivos, por lo que toca al síndico es el encargado de defender los derechos e intereses del municipio en los litigios de que forme parte, cabe hacer mención que puede haber más de dos síndicos dependiendo del numero de habitantes, las funciones se dividirían en

ingresos para uno y egresos para el otro, y por último los regidores encargados de atender las comisiones que le son asignadas y vigilar el cumplimiento de los acuerdos emitidos por el ayuntamiento.

Como se puede observar gran parte de las atribuciones en mención tiene relación con el papel que toca desempeñar al Contralor Municipal e ahí el porque en el quehacer práctico sea un asesor jurídico cercano al Presidente Municipal. Dicha exposición se encuentra regulada por el artículo 128 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México así como en los artículos 31, 48, 53 y 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

2.2.- LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Como bien se ha planteado, en la Administración Pública Municipal el órgano de gobierno que actúa de manera colegiada se denomina Ayuntamiento, ya que es él quien, aprueba los cargos directivos de confianza propuestos por el Presidente Municipal, tal y como a continuación se menciona en el numeral 31 fracción XVII, que a la letra indica:

“Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos.

...

XVII.- Nombrar y remover al secretario, tesoreros y titulares de las unidades administrativas a propuesta del Presidente Municipal..”

Del referido precepto, se observa la congruencia que existe con la Constitución Local del Estado de México, en ambas se manifiesta, que los nombramientos de los directivos deben ser sometidos a consideración del Ayuntamiento, previa proposición que realice el Presidente Municipal, del cual es aplicable para el caso particular el nombramiento del titular de la Contraloría Interna Municipal.

Es de apreciar que en la interpretación del precepto en mención, el Presidente Municipal actúa como juez y parte en la designación y remoción del

Contralor Municipal, derivado a que el mismo hace la propuesta al ayuntamiento y también propone la separación de su cargo, sin que en el citado numeral se observe o establezca causa o causas justificadas para llevar a cabo su remoción, lo cual al interpretarse se entiende que la propuesta de separación del cargo queda a modo con suma ventaja para el Presidente Municipal, pudiendo hacerse valer en cualquier momento.

En cuanto al Ayuntamiento que actúa como un órgano cuya labor es aprobar a los directivos de una Administración Pública Municipal conviene conocer su funcionalidad en el desarrollo de sus sesiones, siendo un órgano deliberante, es decir; que resuelven de manera colegiada los asuntos de su competencia, sesionan por lo menos una vez cada ocho días en el recinto denominado *Sala de Cabildos*, las sesiones son presididas por el Presidente Municipal, en la celebración de las sesiones deben estar presentes la mayoría de sus integrantes a fin de que exista el quorum legal, esto es porque los acuerdos que se toman es con la emisión de votos mayoritarios por los miembros que se encuentren presentes. Es importante expresar que en ningún caso y por ningún motivo los ayuntamientos, como órgano colegiado podrán desempeñar las funciones del Presidente Municipal y este por sí solo las del ayuntamiento, dicho procedimiento se encuentra establecido en la Constitución del Estado de México en su Capítulo Primero, De los Municipios, numeral 115; así como en la Ley Orgánica Municipal del Estado México, en su Capítulo Segundo, Del Funcionamiento de los Ayuntamientos en los numerales 27, 28, 29 y 30 respectivamente.

En referencia al Capítulo Primero, De los Presidentes Municipales de la ley señalada con antelación, la redacción vigente del artículo 48 en su fracción VI se encuentra manifiesta bajo los siguientes términos;

“Artículo 48.- El Presidente Municipal tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

...

VI.- Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal”...

Es de observar que en la labor del legislador existe congruencia y concordancia con los preceptos citados en renglones anteriores, ello obedece a la existencia de coherencia en las facultades del Ayuntamiento y del Presidente Municipal en particular hacia la forma de nombrar a los titulares de las unidades administrativas y, que se encuentra implícito el nombramiento del Contralor Municipal; ahora bien la Administración Pública Municipal, tiene como órgano de gobierno y de administración al Ayuntamiento, por lo que es de vital importancia conocer el procedimiento de cómo se lleva a cabo su conformación para erigirse como tal, para ello, es de expresar que los integrantes del Ayuntamiento son elegidos mediante el sufragio universal libre, secreto y directo en las elecciones de los Ayuntamientos, las cuales son computadas y declaradas validas por el Órgano Electoral Municipal, encargado de otorgar la constancia de mayoría, tal y como lo expresa el dispositivo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México.

Asimismo, de la interpretación efectuada a los citados preceptos se entiende que el titular de la Contraloría Interna va a ser propuesto por el Presidente Municipal para su posterior nombramiento por el Ayuntamiento, cabe señalar que para el cumplimiento eficiente de las funciones del Órgano de Control Interno el titular de la Contraloría deberá delegar responsabilidades creando una estructura orgánica interna que bien pudiera estar integrada jerárquicamente de arriba hacia abajo en el siguiente orden; primeramente por subdirecciones, después seguirían los departamentos hasta aterrizar en las coordinaciones, lo que permitirá efficientar, planear y organizar las actividades. delimitando responsabilidades a los titulares de las áreas.

Y por último es fundamental hacer mención del artículo 111 del ordenamiento legal en estudio, en él se cita de manera particular la forma en

que es designado el Contralor Municipal, por lo que la actual redacción del numeral 48 reza en los siguientes términos:

“Artículo 111. La Contraloría Municipal tendrá un titular denominado Contralor, quien será designado por el ayuntamiento a propuesta del Presidente. “

Si bien es cierto, que la propuesta para ser nombrado y aprobado por el órgano de gobierno y de administración llamado Ayuntamiento, la efectúa el Presidente Municipal, también lo es que la propuesta del aspirante a ocupar el cargo de Contralor cubra los requisitos enumerados en la ley, tales como haber ocupado cargos de relevancia y vasta experiencia en la Tesorería Municipal o en otro nivel de gobierno relacionado con el área, no haber sido condenado por delito grave, y sobretodo ser profesional y tener conocimiento en las áreas económico-contable-administrativos para el desarrollo del cargo, situación que permitirá al Titular del Órgano de Control Interno Municipal contar con los conocimientos y experiencia suficiente y de esta forma generar en el Presidente Municipal seguridad y confianza ya que el Contralor Municipal cuenta con profesionalismo y capacidad plena en las tareas que desarrolle al interior de la administración pública.

CAPÍTULO 3

PROBLEMÁTICA Y PLANTEAMIENTO DE SOLUCIONES PARA LA DESIGNACIÓN DEL CONTRALOR INTERNO MUNICIPAL Y SU EFICIENCIA EN EL DESARROLLO DE SUS ATRIBUCIONES

3.1. EL CONTRALOR MUNICIPAL Y LA INEFICIENCIA DE SUS FUNCIONES

De acuerdo a lo previsto en el artículo 111 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOMEM) se establece, que la designación del Contralor Municipal debe ser por los integrantes del Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, situación que en el terreno práctico no permite al Titular del Órgano de Control Interno desarrollar eficientemente sus labores debido a que existe un vínculo de subordinación y compromiso por quien lo propuso, siendo esta autoridad el Presidente Municipal, ocasionando ineficiencia en las atribuciones que se le otorgan en el artículo 112 de la LOMEM , tales como:

- Se dedica a efectuar actividades preventivas y correctivas hacia los actos que se desarrollan en la Administración Pública Municipal, estando limitado generalmente en la instauración de procedimientos, para determinar si existe responsabilidad, sobretodo hacia aquellos servidores públicos con cargos directivos o de confianza que tienen estrecha relación política o de amistad con el Presidente Municipal, esto obedece a que forma parte de un equipo de trabajo con el que ingresan a la administración pública y del cual quien lo dirige es el Presidente Municipal ocasionando con ello lazos de afecto muy estrechos, aun por encima del desarrollo de las funciones al frente de una dependencia, departamento, coordinación entre otros.
- Se puede presumir que exista parcialidad en su actuar, ello obedece a que como se mencionó, proviene de un equipo de trabajo cercano al

Presidente Municipal, el cual su deber será respaldarlo en su actuar, asesorando y subsanando posibles irregularidades que se lleguen a presentar.

- La subordinación hacia el Presidente Municipal limita su actuar, debido a que debe tener cuidado de no trastocar o afectar los intereses del superior jerárquico, derivado a que el mismo cuenta con la facultad de remover en cualquier momento, de acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de México, Título II, De los Ayuntamientos, Capítulo III De las Atribuciones de los Ayuntamientos en particular el artículo 31.
- En el Municipio, el órgano de gobierno colegiado es el Ayuntamiento, conformado por el Presidente Municipal, Síndico (s) y Regidores, del cual el Presidente Municipal puede proponer la remoción del Contralor, situación que se encuentra a modo para el Presidente Municipal, esto es porque la votación en el salón de Cabildos, siempre tendrá la mitad más uno a su favor, ocasionando que cuente con la mayoría para la aprobación de sus acuerdos, figura también conocida como representación por mayoría relativa.
- El Presidente Municipal en el desarrollo práctico de sus funciones da utilidad a la figura del Contralor Municipal, como un instrumento a su favor para determinar responsabilidad y sancionar a aquellos servidores públicos, que no se encuentran apegados con su actuar o militancia partidista e incluso por intereses personales.
- Otra de las funciones que desarrolla es, ser un asesor más del Presidente Municipal, que busca prevenir y subsanar aquellas irregularidades que pudiesen presentarse y de ser el caso sean motivo de observación por el Órgano Superior de Fiscalización, consistiendo su función esencial en justificar conjuntamente con el Tesorero Municipal a toda costa, los gastos que se efectúen, al tocar desarrollar este papel es notorio observar que lamentablemente no cumple con los principios de

eficacia, eficiencia y honradez establecidos en la Constitución Local del Estado de México en particular el artículo 129.

3.2. NECESIDAD DE QUE EL TITULAR DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL SEA PROPUESTO DE FORMA CONSENSUADA POR LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Derivado a que en la legislación vigente, el procedimiento para nombrar al Contralor Municipal, existe cierta subordinación hacia el Presidente Municipal para con el Contralor, ya que es él, quien propone, y del mismo modo remueve, ante tal circunstancia se ve afectado en su actuar el titular del Órgano de Control Interno, al existir parcialidad en el desarrollo de sus funciones para con el Presidente Municipal quien en este caso es el quien lo propuso para ocupar dicho cargo.

De ser el caso que el Contralor Municipal, sea propuesto por los Miembros del Ayuntamiento elegidos por el principio Representación Proporcional, para después ser aprobado por el órgano colegiado en sesión solemne de Cabildo. Significa que habría una eficaz vigilancia, fiscalización y control en el manejo de los recursos económicos municipales, lo que produciría que las actividades que desarrolle el Órgano de control Interno sean autónomas, esto es porque con la actual legislación, existe subordinación de un superior jerárquico en la observancia de procedimientos administrativos y emisión de resoluciones, se lleva a cabo despilfarros al erario público, así también, se genera cierta parcialidad en el manejo de los programas sociales existentes. Con el procedimiento para el nombramiento del Contralor Municipal se garantiza la estabilidad de los servidores públicos en el desempeño de sus cargos, se genera una eficaz vigilancia y transparencia en la conducción de la

administración pública y una supervisión más detallada del manejo de los recursos públicos.

Cabe aclarar que por integrantes de representación proporcional del Ayuntamiento, se entiende que son aquellos servidores públicos de elección popular, que llegaron al servicio público, sin haber ganado la elección de ayuntamientos, sino que fue por el número de votos obtenidos por lo que alcanzaron dichos cargos y que en la integración de un ayuntamiento representan expresiones políticas diferentes a la del Presidente Municipal es lo que comúnmente se conoce como oposición.

Los integrantes de un ayuntamiento de representación proporcional, durante el ejercicio de su cargo en la Administración Pública Municipal, tienen una desventaja enorme en contra de quien encabeza la administración pública que para este caso es el Presidente Municipal, ello obedece a que tradicionalmente se conoce que el partido en el gobierno dispone y emplea de manera favorable los recursos públicos en su beneficio propio, aunado a que al interior de la administración pública, tiene un equipo de colaboradores, que trabajan en la creación de mecanismos indebidos pero lícitos (encaminadas a las campañas electorales; captación de cuotas a las empresas, adquisición de bienes a precios estratosféricos, padrones del pago de ingresos municipales incompletos; agua, predio, licencias de comercio, uso de suelo entre otros), esto es para beneficiarse ya sea a título personal, para mantenerse en el poder público o beneficiar a su partido político, circunstancias que sean convertidas hasta cierto punto cotidianas, situación que por el contrario no se debe de permitir, es por ello, que surge la necesidad que el Contralor Municipal sea propuesta de expresiones políticas opositoras, es decir partidos políticos que integran el ayuntamiento contrarios a la expresión del Presidente Municipal, esto con el firme objetivo de ir erradicando los innumerables vicios existentes y generar un punto de equilibrio en la conducción de una administración sobretodo en el terreno ético que tanta falta hace a este país, apeándose

verdaderamente a los principios reales por que son creados los ordenamientos legales en la materia y no en beneficio propio o colectivo.

De todas las irregularidades enunciadas en el desarrollo de las funciones de la Administración Pública Municipal, es lamentable observar como por un lado existen y se crean infinidad de ordenamientos legales que detallan y buscan cumplir los principios sociales por los cuales fueron creados, siendo este el manejo responsable de los recursos públicos y por el otro lado desafortunadamente en el ejercicio del cargo público, se busca a toda costa vulnerar, quebrantar creando mecanismos indebidos justificables, ello obedece a ese cáncer que durante décadas se ha dejado crecer y del cual se ha vuelto una forma de vida, costumbre o habito pudriendo cada vez más a este país en sus distintos niveles de gobierno, dicho cáncer es la llamada *corrupción*.

3.3. PROPUESTA DE REFORMA A LOS ORDENAMIENTOS LOCALES VIGENTES, RELACIONADOS CON LA DESIGNACIÓN DEL CONTRALOR MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

Como se ha visto en el desarrollo del tema de investigación, el marco jurídico vigente, que regula el actuar del Contralor Interno Municipal, resulta ser obsoleto para su desempeño, derivado a que en el terreno práctico no desarrolla sus funciones estrictamente, sino mas bien, la función que desempeña el Órgano de Control Interno, es ser una herramienta de asesoría legal a disposición del Presidente Municipal.

Por las circunstancias expuestas, es que se propone hacer modificaciones a ciertos ordenamientos legales, en aras de contribuir en que la figura jurídica del Contralor Municipal en verdad verifique que los recursos económicos se apliquen en beneficio de la sociedad y se cumplan con los programas establecidos, la designación actual del Contralor Municipal resulta ineficaz, por lo que en las citadas reformas, se le daría la atribución de proponer al Contralor

Municipal a los Miembros del Ayuntamiento elegidos por el Principio de Representación Proporcional, considerar a este grupo de regidores y síndicos de ser el caso ocasionaría, en primer lugar en la Contraloría Municipal estaría representada por expresiones políticas contrarias a la del Presidente Municipal, y que si bien es cierto forman parte de un Ayuntamiento en el que se ventilan asuntos propios de la administración, no conocen a detalle la multiplicidad de actividades que se desarrollan al interior, en segundo término se frenaría los innumerables vicios que se presentan, luego entonces al no ser el Contralor Municipal persona de confianza del Presidente Municipal, se tendría que ver forzado a acatar estrictamente los procedimientos establecidos en las diversas leyes aplicables a sus atribuciones, sobretodo en cuanto a las formas y plazos establecidos.

Es necesario e importante efectuar las reformas y adiciones a los ordenamientos locales que hacen alusión a la designación del Contralor Municipal, a fin de que exista uniformidad, integridad y congruencia con los mismos, siendo estos por nivel de jerarquía, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley Orgánica Municipal de la entidad, por lo que se procederá a citar los preceptos en particular.

3.3.1. Propuesta de adición al artículo 128 fracción VII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Derivado de la ineficiencia en el ejercicio del cargo por parte del Contralor Municipal, surge la imperiosa necesidad de realizar una adición al citado precepto en aras de contribuir en una vigilancia responsable e imparcial del manejo de los recursos públicos económicos de un municipio. Por lo que se expone la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Como ya se ha señalado en páginas anteriores el hecho de que el Contralor Municipal sea propuesto por el Presidente Municipal electo, para su aprobación por el ayuntamiento, en el quehacer práctico las funciones del Contralor Municipal ha ocasionado una serie de vicios e ineficiencia en el desarrollo de sus actividades, mismas que no ha mostrado la capacidad suficiente para corregir y sancionar, por lo que a continuación se cita la actual redacción del artículo 128 de la ley en comento.

“Artículo 128.- Son atribuciones de los Presidentes Municipales.

...

VII.- Someter a consideración del ayuntamiento los nombramientos de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal...”

Del mismo se desprende que la figura jurídica del Presidente Municipal se convierte en juez y parte, esto es al momento de proponer al personal de confianza que ocupara cargos directivos aprobados por el Ayuntamiento, así mismo funge como juez al proponer al Contralor Municipal derivado a que existirá un vínculo de subordinación y compromiso en todo momento, al haber sido propuesto por él, por ello es que se propone la siguiente:

INICIATIVA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 128 FRACCIÓN VII DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DEL ESTADO DE MÉXICO.

“Artículo 128.- Son atribuciones de los Presidentes Municipales.

...

VII.- Someter a consideración del Ayuntamiento los nombramientos de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, **a excepción del Contralor Municipal que será propuesto de manera consensuada por los integrantes del ayuntamiento elegidos por el**

principio de representación proporcional, se considera propuesta; aquella que sea formulada por la mitad mas uno de los integrantes de dicho principio ”.

Con la adición que se plantea se otorga la facultad a los miembros del Ayuntamiento elegidos por el Principio de Representación Proporcional de proponer al Contralor Municipal, esto generaría un mayor apego a los procedimientos establecidos en los diversos ordenamientos legales, ya que el origen del nombramiento del Contralor emana de la representación de expresiones políticas contrarias a la del Presidente Municipal, que fueron derrotadas en la elección de ayuntamientos, por lo que la propuesta del Contralor Municipal sería un freno y equilibrio eficaz en la conducción de la Administración Pública Municipal ante las desmedidas irregularidades que se cometen hacia su interior.

3.3.2. Propuesta de adición a los artículos 31 fracción XVII, 48 fracción VI así como reforma al artículo 111 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México relativos a la designación del Titular de la Contraloría Interna Municipal

A fin de evitar generar contradicciones, vacíos legales de ser el caso, es por lo que se propone al legislador una reforma integra al citado ordenamiento a fin de que garantice su cabal cumplimiento en el desempeño autónomo y eficaz de sus funciones del Órgano de Control Interno Municipal. Por lo que se expone la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La reforma y adición a los preceptos del citado ordenamiento, tiene que ser de forma integra y congruente evitando contradicciones, por lo que en orden numérico se expresarán los dispositivos que sufrirán las modificaciones, en

primer término corresponde al artículo 31 fracción XVIII alusivo a las atribuciones de los ayuntamientos, después el artículo 48 fracción VI que hace referencia a las atribuciones de los Presidentes Municipales y por último el artículo 111 relativo a la designación del Contralor Municipal, artículos que en su conjunto hacen referencia a la designación del Contralor Municipal, por lo que a continuación se enunciara el primero de ellos que a la letra indica:

“Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos.

...

XVII.- Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismo auxiliares, a propuesta del Presidente Municipal...”

En referencia al Capitulo Primero, alusivo a los Presidentes Municipales, la redacción vigente del nombramiento del titular del Órgano de Control Interno Municipal, el numeral 48 fracción VI reza bajo los siguientes términos:

“Artículo 48.- El Presidente Municipal tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

...

VI.- Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal.

Y por último es importante citar el artículo 111 del ordenamiento legal descrito con antelación, pues en el mismo se cita la forma en que es designado el Contralor Municipal, por lo que la actual redacción del numeral 48 se encuentra en los siguientes términos:

“Artículo 111. La Contraloría Municipal tendrá un titular denominado Contralor, quien será designado por el ayuntamiento a propuesta del Presidente. “

De la redacción de los citados preceptos una vez hecha su comparación e interpretación, se señala en igualdad de circunstancias la designación del

Contralor Municipal misma que expresa que es propuesto por el Presidente Municipal, para su posterior aprobación por el Ayuntamiento en sesión solemne de cabildo, generando en el titular del Órgano de Control Municipal un sometimiento en el desempeño de sus funciones en la Administración Pública Municipal, por lo que se formula la propuesta de adición, otorgando tal atribución a los Miembros del Ayuntamiento elegidos por el Principio de Representación Proporcional, quedando en los siguientes términos.

INICIATIVA DE ADICIÓN A LOS ARTÍCULOS 31 FRACCIÓN XVIII, 48 FRACCIÓN VI Y REFORMA AL ARTÍCULO 111 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO RELATIVAS A LA DESIGNACIÓN DEL CONTRALOR MUNICIPAL.

“Artículo 31.- Son atribuciones de los Ayuntamientos.

...

XVII.- Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del Presidente Municipal; **a excepción del Contralor Municipal que será propuesto por consenso de los miembros del Ayuntamiento elegidos por el Principio de Representación Proporcional, será considerada propuesta; aquella que se formule con la mitad más uno de los integrantes a dicho principio. ”**

Con la adición al citado precepto, la vigilancia de la aplicación del gasto público, corresponderá a expresiones de partidos políticos ajenos al Presidente Municipal, generando cierto equilibrio en la conducción de la administración Pública Municipal. en referencia al dispositivo 48 la propuesta de adición que se plantea, rezaría bajo los siguientes términos:

“Artículo 48.- El Presidente Municipal tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

...

VI.- Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública

municipal, a excepción del Contralor Municipal que será propuesto por los miembros del Ayuntamiento elegidos por el Principio de Representación Proporcional, será considerada propuesta; aquella que se formule con la mitad más uno de los integrantes a dicho principio. ”

La propuesta de reforma, consiste en que, quien proponga al Contralor Municipal sean los integrantes de representación proporcional que conforman el ayuntamiento, poniéndose de acuerdo ambos integrantes en la presentación de su propuesta al Órgano Colegiado; misma que será considerada valida en el momento en que exista el acuerdo de la mitad mas uno de los integrantes a dicho principio, respecto al artículo 111 se establece la reforma siguiente:

“Artículo 111. La Contraloría Municipal tendrá un titular denominado Contralor, que será designado por el ayuntamiento a propuesta consensuada por los miembros del Ayuntamiento elegidos por el Principio de Representación proporcional, será considerada propuesta; aquella que se formule con la mitad más uno de los integrantes a dicho principio. ”

De efectuarse las reformas en mención en su conjunto, se erradicaría la subordinación en cuanto a las labores existentes del Contralor Interno hacia el Presidente Municipal, haciendo autónomo y eficaz el desempeño de sus funciones en el cargo que le es conferido, además de que en el ejercicio del mismo, desarrollaría sus actividades de una forma mayormente escrupulosa y detallada, sobretodo en la vigilancia de los recursos económicos, humanos y materiales propios de la administración pública, sin la existencia del temor de trastocar intereses del Presidente Municipal como tradicionalmente ha acontecido en el quehacer práctico.

3.3.3. Ventajas

Si el Contralor Municipal, es propuesto por los integrantes de representación proporcional en el ayuntamiento, para después ser aprobado por el órgano colegiado, llamado Ayuntamiento en sesión solemne de Cabildo ocasionaría los siguientes beneficios:

- Las actividades que desarrolle el Contralor Municipal serán autónomas, es decir, que no existirá subordinación de un superior jerárquico como actualmente sucede, traduciendo esto, en revisiones exhaustivas y a detalle de aquellas autoridades que corresponde llevar a cabo el manejo y aplicación de recursos económicos.
- Por parte de aquellos servidores públicos que laboran en la Administración Pública efectuando sus obligaciones, tendrían mayor seguridad y estabilidad en sus cargos, pues al Contralor Municipal se percibiría como una autoridad, encargada de frenar aquellos excesos en que pudiese incurrir el Presidente Municipal, evitando acciones que tiendan a satisfacer un beneficio propio o de partido político en época de elecciones, afectando sobretodo las finanzas públicas del Municipio e incluso a los propios servidores públicos que conforman la administración.
- Para los ciudadanos el hecho de que el Contralor Municipal sea propuesto por los integrantes de representación proporcional del Ayuntamiento, significa un control y freno eficaz hacia una serie desmesurada de irregularidades que se presentan en la Administración pública, efectuadas y consentidas por el Presidente Municipal, debido a que como se ha expuesto con antelación el Contralor es propuesto mediante acuerdo por representantes de partidos políticos de oposición al Presidente Municipal, por lo que el objetivo del Contralor Municipal será evitar a toda costa que el Presidente Municipal se sirva de los recursos económicos, programas y servidores públicos para favorecerse

en futuras contiendas electorales a sus aspiraciones políticas, esto sería un equilibrio justo, sin ventajas para nadie sobretodo las de carácter económico, así al Contralor Municipal corresponderá como tarea principal la estricta vigilancia de los ordenamientos legales citados en este trabajo, cumpliendo con los procedimientos establecidos en cuanto a forma y tiempo debido.

- Se generaría cierta imparcialidad en el manejo de los programas sociales existentes, sobre todo en su cobertura en campo, esto obedece a que por regla general, cuándo se es gobierno únicamente se beneficia a los ciudadanos allegados al Presidente Municipal que lo apoyaron en el trayecto de su campaña electoral.
- El acceso al poder público tiene relación con la administración pública, se llega a él por conducto de los partidos políticos, así se encuentra establecido en el artículo 41 de nuestra Carta Magna, por lo que si se traduce a la practica, es de observar que el partido político que conduce una Administración Pública Municipal, que en este caso son los presidentes municipales tiene un poder desmedido en el manejo de los recursos económicos y humanos de una administración, por lo que resulta un punto de equilibrio en la conducción de una administración el hecho de que el Contralor Municipal provenga y represente a aquellas fuerzas políticas que se entiende son minoría, pero que con el nuevo procedimiento de designación del Contralor se evitarían muchos de los vicios enunciados que favorecen a quien conduce la administración pública municipal.

3.4. PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 68 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS

La citada ley, se encarga de establecer las obligaciones de los servidores públicos, así como las formalidades del procedimiento que se deben de llevar a

cabo, hacia aquellos funcionarios que incumplen con el cargo encomendado, atribución que corresponde desarrollar al Órgano de Control Interno y en el que nuevamente se observa la participación del Presidente Municipal y que a continuación se abordará. Por lo tanto se expresa la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En congruencia con el artículo 111 vigente de la Ley en mención, en donde se menciona que el Contralor Municipal es propuesto por el Presidente Municipal, resulta ser que en la aplicación de sanciones, estas deben ser ejecutadas por el Presidente Municipal, situación que se transcribe, con el extracto del precepto siguiente:

“Artículo 68...

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,”

Del numeral en mención se observa la falta de autonomía en la ejecución de sanciones por parte del titular del Órgano de Control Interno, pues en el mismo, se establece que la aplicación de sanciones administrativas de amonestación, suspensión destitución e inhabilitación deben ser ejecutadas por el superior jerárquico que para el caso específico resulta ser el Presidente Municipal, situación que produce en el quehacer práctico que él mismo se vea en la posibilidad de determinar el sentido de la resolución en que se emitirá existiendo parcialidad en su actuar para con el Contralor Municipal, del mismo modo se entorpecería el procedimiento, al no estar de acuerdo el Presidente Municipal con la resolución emitida por el Órgano de Control Interno, obedeciendo muchas de las ocasiones su criterio en asuntos electorales, personales, políticos entre otros. Es por ello, que se hace la propuesta de

reforma al citado precepto, consistente en otorgar a la Contraloría Municipal la facultad de ejecutar las resoluciones, haciéndose la siguiente propuesta de:

INICIATIVA DE REFORMA AL ARTÍCULO 68 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS, quedando de la siguiente manera:

“Artículo 68. ...

El Órgano de Control Interno 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 las Contralorías Municipales, las resoluciones ejecutadas se harán del conocimiento a la brevedad, al superior jerárquico.”**

La reforma propuesta al citado precepto dotará de autonomía plena en el ejercicio de sus funciones al Contralor Municipal, en particular hacia la emisión y ejecución de resoluciones, ya que la Ley de Responsabilidades en comento, señala que corresponde a este, la investigación, determinación de responsabilidad y, por consecuencia la aplicación y ejecución de sanciones contenidas en las resoluciones, por ser el ente encargado de llevar a cabo todas las fases del procedimiento.

Al ejecutar las sanciones el Órgano de Control Interno Municipal de sus resoluciones emitidas, se otorga autonomía al titular, ocasionando que las mismas sean apegadas conforme a derecho y formen parte íntegra y uniforme al planteamiento de la designación del Contralor Municipal, al ser propuesto por los integrantes de representación proporcional del Ayuntamiento, además se elimina la subordinación existente con el Presidente Municipal, ocasionado con la anterior redacción, esto ocasionaría que el Presidente Municipal evite definir por un interés propio, el sentido en que se emita la resolución, y por tanto la misma sea apegada a derecho, de igual forma con la propuesta de reforma, se establece que el Órgano de Control Interno, informe a la brevedad posible; la

ejecución de las resoluciones al Presidente Municipal, quien es el encargado de conducir la Administración Pública Municipal.

3.5. PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 31 FRACCIÓN XVIII DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

La modificación que se pretende al citado precepto, obedece a elaborar reformas, integras a los ordenamientos enunciados con antelación, lo que permita en la vida práctica, la no existencia de impedimento en el ejercicio de las funciones del Titular del Órgano de Control Interno, cabe recordar que uno de los objetivos del Contralor Municipal, es verificar que los recursos económicos, materiales y humanos sean destinados en beneficio de la sociedad, por ello, la importancia que dicha dependencia cuente con un presupuesto suficiente, por lo que se plantea la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Para efectuar la citada reforma es de situarse en el Capítulo Tercero, concerniente a las atribuciones de los ayuntamientos de la ley referida, dispositivo que establece las funciones que deben observarse y cumplir por parte del órgano de administración y gobierno de la Administración Pública Municipal y que reza de la siguiente forma.

“Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos.

...

XVIII. Administrar su hacienda en términos de ley, y Controlar a través del Presidente Municipal y Sindico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio.”

La actual redacción del artículo 31 en su fracción XVIII de la citada ley, debe sufrir una adición derivado de los planteamientos que se han efectuado, cabe recordar que primeramente se hicieron reformas para erradicar la

subordinación que tiene el Presidente Municipal hacia el Contralor y de la misma forma se propuso que el Contralor Interno sea propuesto por los miembros del ayuntamiento elegidos por el principio de representación proporcional a fin de garantizar autonomía y eficiencia en el desarrollo de las funciones del Contralor, de efectuarse dicha reforma, es necesario hacer una adición a la fracción XVIII al citado precepto, pues se corre el riesgo de que el Presidente Municipal aproveche dicha situación y deje con escasos recursos al titular del órgano de control interno en el desarrollo de sus funciones, ya que sería un obstáculo para sus pretensiones de conservación en el poder público futuro del ámbito de que se trate. Por lo que se propone la siguiente iniciativa:

INICIATIVA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 31 FRACCIÓN XVIII DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, para quedar como sigue:

“Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos.

...

XVIII. Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del Presidente Municipal y Sindico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio, **garantizando que la Contraloría Municipal tenga un presupuesto suficiente, a efecto de que el mismo cuente con los recursos humanos, materiales y técnicos necesarios para el cumplimiento eficiente en el desarrollo de sus funciones.”**

El hecho de ubicar la adición en la fracción XVIII del citado numeral, es porque guarda relación en las funciones que corresponde desarrollar al ayuntamiento en referencia a la administración, ejecución y control del presupuesto y que son propias también del Órgano de Control Interno. De llevarse a cabo la citada reforma y otorgar esta atribución al órgano colegiado de gobierno de los municipios, se tendrían en su conjunto todos los elementos suficientes, para que el Contralor Municipal pueda conducirse con eficiencia, autonomía y sobre todo una vigilancia escrupulosa de las funciones que le corresponde desarrollar de acuerdo a lo señalado en el artículo 112 del ordenamiento citado.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En la actualidad se observa que gran parte de las funciones que corresponde desarrollar al Contralor Municipal en el ejercicio de su cargo, en su gran mayoría se enfoca a actividades concernientes a áreas contable-económico-financiero. Por lo que se requiere un amplio conocimiento en contabilidad y auditoria para desempeñar eficientemente dicha función.

SEGUNDA.- Con la legislación vigente en el Estado de México, relativa a la designación del Contralor Municipal, es notable la multiplicidad de vicios que se presentan en la Administración Pública Municipal, lo que produce una ineficacia en el desarrollo de las funciones por parte del Contralor Municipal, al no existir una autonomía plena en el desarrollo de sus actividades ya que coexiste cierta subordinación, por el solo hecho de ser propuesto por el Presidente Municipal para su posterior designación ante el Ayuntamiento.

TERCERA.- En lo que respecta a las atribuciones del Presidente Municipal en la Administración Pública, el Contralor Municipal juega el papel de ser un instrumento de poder que posee y del cual puede disponer para sancionar a los servidores públicos meramente por intereses de índole personal, partidista, ideológico, por lo que dista de estar apegado a derecho las resoluciones emitidas, pues en su gran mayoría tienen cierta parcialidad, en el sentido en que son emitidas dichas sentencias.

CUARTA.- Es lamentable que hoy en día, se sigan empleando recursos económicos públicos, producto del pago de impuestos y que de forma desmedida por la vía que sea lleguen a ser utilizados en las campañas electorales, generalmente es bien conocido por todos, que existe una relación estrecha entre las campañas electorales y al acceso al poder público, que no es otra cosa que el ingreso a la Administración Pública, por lo que ante esta situación la ciudadanía debe evitar caer en el papel del conformismo o

pasividad, sino por el contrario se debe de buscar mecanismos de control que permitan garantizar que el gasto público se haga en beneficio de la sociedad.

QUINTA.- Surge la imperante necesidad, de poner freno a la desmedida serie de vicios que se presentan en la Administración Pública por parte del Presidente Municipal electo, quien es el encargado de dirigirla, a fin de que los recursos económicos públicos sean verdaderamente vigilados, es decir, sean utilizados con eficiencia, transparencia, austeridad y honradez, ante ello es importante modificar la Constitución Política y la Ley Orgánica Municipal ambas del Estado de México, en sus preceptos relativos a la designación del Contralor Municipal, y otorgar esta atribución a los miembros del Ayuntamiento elegidos por el Principio de Representación Proporcional para que ellos sean quienes propongan al Contralor Municipal, para su posterior aprobación por el Ayuntamiento en sesión de Cabildo.

SEXTA.- En lo concerniente a la ejecución de sanciones prevista en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, es inmediato plantear una reforma que permita actuar al Contralor Municipal con imparcialidad, es decir que él mismo ejecute las sanciones, pues es quien conoce las fases del procedimiento administrativo y determina la existencia de responsabilidad, por lo que al concederse la facultad de ejecutar sus resoluciones, el Contralor Municipal tendría autonomía, y el sentido de sus resoluciones sería apegado a derecho.

SEPTIMA.- Reviste trascendencia que el Contralor Municipal sea propuesto por los miembros del Ayuntamiento elegidos por el Principio de Representación Proporcional, esto es con el objeto de que no tenga subordinación alguna y asimismo tenga autonomía en su actuar, garantizando que cuente con los recursos humanos técnicos y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones, es por ello, que se propone una adición, al artículo 31 prevista en la Ley Orgánica Municipal de la Entidad, a fin de que el órgano colegiado de

gobierno, garantice que el Órgano de Control Interno tenga el presupuesto suficiente y sobre todo la liquides para el eficaz desarrollo de sus funciones.

OCTAVA.- De efectuarse todo lo anterior de forma conjunta e integra se obtendrían los siguientes beneficios: para el Contralor Municipal efectuaría sus funciones mas escrupulosamente sobretodo en el manejo de los recursos económicos municipales cumpliendo con los principios de honradez, eficacia, austeridad y transparencia, hacia la ciudadanía garantizaría que los programas sociales se proporcionen de forma imparcial y no como actualmente sucede que son una condicionante con fines electorales, además de erradicar muchos de los vicios que existen y por último el servidor público tendría seguridad y estabilidad en su cargo ya que se erradicaría esa imagen que actualmente se tiene, de ser el Contralor un instrumento mas a disposición del Presidente Municipal.

NOVENA.- El hecho de que el Contralor Municipal sea propuesto por los miembros del Ayuntamiento elegidos por el Principio de Representación Proporcional resulta ser un freno eficaz, hacia el Presidente Municipal que goza de un poder desmedido en el manejo de los recursos económicos públicos, materiales y humanos, por lo que el Contralor Municipal propuesto, en el desarrollo de sus funciones sería un punto de equilibrio en la conducción de la Administración Pública, esto es porque proviene de expresiones políticas ajenas a la del Presidente Municipal, lo que produciría en la practica un estricto apego a las normas que regulan el manejo de los recursos públicos, a fin de evitar se favorezca como habitualmente ha sucedido a quien conduce la Administración Pública Municipal.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

- ACOSTA, ROMERO, Miguel, **Derecho Administrativo Especial** volumen I, Tercera Edición, Porrúa, México, 1998.
- DEL RÍO GONZÁLES, Manuel, **Compendio de Derecho Administrativo**, Primera Edición, Cárdenas, México, 1981.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, **Panorama del Derecho Mexicano Administrativo**, Primera Edición, UNAM Mc Graw-Hill serie jurídica, México, 1997.
- MABARAK, CERECEDO, Doricela. **Derecho Financiero Público**, Segunda Edición., Mc Graw-Hill, México, 1996.
- MARTINEZ, MORALES, Rafael I, **Derecho Administrativo 3er y 4º curso**, Tercera Edición; Oxford, México, 2000.
- MENENDEZ, MORENO, Alejandro. **Derecho Financiero y Tributario Parte General Lecciones de Cátedra**, Décima Edición; Lex Nova, Valladolid, 2000.
- OLIVERA TORO, Jorge, **Manual de Derecho Administrativo**, Séptima Edición, Porrúa, México, 1997.

BIBLIOGRAFÍA DE METODOLOGÍA

- GARCIA FERNÁNDEZ, Dora, **Metodología del Trabajo de Investigación, Guía Práctica**, Cuarta Edición, Trillas, México, 2008
- FIX ZAMUDIO, Héctor, **Metodología, Docencia e Investigación Jurídica**, Tercera Edición, Porrúa. México 1988.

LEGISLACIÓN

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.

- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO

- LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

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