



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
" ACATLAN "

ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS FACULTADES  
SANCIONADORAS DEL ÓRGANO DE CONTROL  
INTERNO DEL ORGANISMO DE AGUA DEL  
MUNICIPIO DE ATIZAPÁN DE ZARAGOZA, EDO. MEX.

SEMINARIO DE TALLER EXTRACURRICULAR  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:  
GUADALUPE MEJIA OLIVARES

ASESOR:  
LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA

ACATLAN, ESTADO DE MEXICO, 2005



m. 347761

## AGRADECIMIENTOS

*Gracias a ti Dios mío por que me has permitido llegar a este momento tan importante en el desarrollo de mi vida profesional y me ofreciste la posibilidad de compartirlo con mis seres queridos.*

*A mis padres, que en cada momento de mi vida me han brindado todo su apoyo y ayuda incondicional, y se que sin ello nada hubiese sido igual, a ustedes dedico este proyecto en muestra de gratitud y amor. Especialmente a ti mamá, que eres mi ejemplo de fortaleza, porque confías en mí.*

*A mis hermanos, Miguel Ángel y Alfredo como muestra de que juntos podemos seguir adelante cumpliendo con nuestras metas y propósitos, logrando el proyecto de vida que siempre hemos compartido.*

*A mis abuelos, quienes me han enseñado más de una lección de vida y con ello me han permitido ser mejor persona cada día. A ti abuelo Eduardo Olivares, a quien debo como promesa el presente trabajo, te lo dedico en signo del amor, cariño y respeto que siempre me han dejado vislumbrar en su existencia. Agradezco a Dios por permitirme cumplirles mi promesa en vida y por conservarnos siempre unidos.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México, le agradezco por la oportunidad que me brindo para ser parte de la Comunidad universitaria de Acatlán, logrando el objetivo de formar una más de sus profesionistas, dignos, honestos, con ética y alta capacidad de competencia, orgullosamente UNAM.*

*Al **Licenciado Emir Sánchez Zurita**, mi asesor, por todo su apoyo, paciencia, disponibilidad y grandes aportaciones en la realización de este trabajo; agradezco el que me haya brindado su amistad y la oportunidad de permitir a través de su instrucción y ejemplo concluir con mi profesión y seguir adelante.*

*A mis profesores, agradezco la dedicación apoyo y empeño con el que contribuyeron para dar término a este trabajo que es de suma importancia para mi desarrollo profesional, pues sin ustedes no hubiera sido posible lograrlo, sinceramente, gracias por compartir sus conocimientos.*

*Doctor Gabino Eduardo Castrejón García.  
Lic. Roberto Rosales Barrientos  
Lic. Irene Díaz Reyes  
Lic. Roberto Cabrera Mendieta*

*A mi familia por todo el apoyo, confianza y motivación que me han brindado, por lo que les manifiesto el gran compromiso que tengo con ustedes y espero cumplir con el sin defraudar la confianza que han depositado en mi.*

*A la Contadora Guadalupe Luna Gálvez, quiero agradecer especialmente por todo el apoyo incondicional que siempre me ha brindado, por ser mi amiga, por su tiempo, por su ejemplo y porque me has dejado saber que confías en mi y que cuento contigo en todo momento.*

*A mis más queridos y cercanos amigos les agradezco a todos ustedes especialmente por el apoyo, paciencia y comprensión que me han brindado, Francisco Olivares, Arturo Barcenas, Raúl Pérez, Víctor Velázquez, David Ledezma, Aureliano Rivera, Ruth Moreno, Andrea P. Morán, Diodoro Aguilar, Raúl Hernández Cruz, Silvia Vega, Luis Felipe Fernández, Perla de la Rosa, Blanca Flor Díaz, Brenda Martínez, Katy Echeverría, Assyai Resendiz, Irma Hernández, Miroslava Pineda, Liliana Moreno, Daniela, y a todos aquellos que no mencione pero que sin embargo viven en mi corazón desde el momento que formaron parte importante de mi vida.*

Sinceramente

Guadalupe

## INDICE GENERAL

	PÁG.
INTRODUCCIÓN.....	VI

### CAPITULO I DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

1.1 Concepto de Administración Pública.....	1
1.2 Administración Pública Municipal.....	10
1.2.1 Naturaleza jurídica.....	15
1.2.2 Marco Jurídico Constitucional.....	19
1.2.3 Marco Jurídico Local.....	26
1.3 Administración Pública Centralizada.....	36
1.3.1 Estructura orgánica del Municipio.....	37
1.3.1.1 Ayuntamiento.....	37
1.3.1.2 Dependencias.....	38
1.4 Administración Pública Paramunicipal.....	43
1.4.1 Organismos Descentralizados Municipales.....	44
1.4.1.1 Desarrollo Integral de la Familia.....	45
1.4.1.2 Prestador del servicio de Agua.....	48
1.4.1.2.1 Ley que regula estos organismos prestadores del servicio de agua.....	53
1.4.1.2.2 Atribuciones.....	55
1.4.1.2.3 Estructura orgánica.....	60

### CAPITULO II LA FUNCIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y EL SERVIDOR PÚBLICO

2.1 Concepto de Función Pública.....	63
2.2 Naturaleza Jurídica.....	65
2.3 La Función Pública en la Legislación Mexicana.....	66
2.4 El Servidor Público.....	70
2.4.1 Concepto.....	70
2.4.2 Régimen Jurídico.....	73
2.4.2.1 Constitución Local del Estado de México.....	76
2.4.2.2 Ley Orgánica Municipal.....	77
2.4.2.3 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	78
2.4.2.4 Código de Procedimientos Administrativos de la entidad.....	83
2.4.3 Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos.....	86

**CAPITULO III  
DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES  
PÚBLICOS MUNICIPALES**

3.1 Responsabilidades de los Servidores Públicos . . . . .	96
3.1.1 Responsabilidad Civil. . . . .	98
3.1.2 Responsabilidad Penal. . . . .	102
3.1.3 Responsabilidad Administrativa. . . . .	104
3.1.1.1 Disciplinaria . . . . .	105
3.1.1.2 Resarcitoria . . . . .	106
3.1.1.3 Patrimonial. . . . .	108
3.1.4 Procedimiento Administrativo en la Ley de Responsabilidades. . . . .	111
3.1.5 De las Sanciones. . . . .	116
3.1.6 Autoridades competentes para su imposición . . . . .	119

**CAPITULO IV  
DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO**

4.1 Órganos de Control Interno . . . . .	121
4.1.1 Naturaleza Jurídica . . . . .	126
4.1.2 Facultades. . . . .	127
4.1.3 Competencia . . . . .	130
4.2 De la Contraloría Interna en el Organismo Público Descentralizado Prestador del Servicio de Agua del Municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México por sus siglas S.A.P.A.S.A. . . . .	131
4.2.1 Creación en la practica . . . . .	132
4.2.1.1 Funciones que realiza. . . . .	134
4.2.1.2 Actos que emite. . . . .	137
4.3 Análisis Jurídico del Órgano de Control Interno del Organismo de Agua . . . . .	138
4.3.1 De la inexistencia jurídica de estos Órganos . . . . .	140
4.4 De la inexistencia de sus actos . . . . .	141
4.5 De la nulidad de sus actos. . . . .	150
4.5.1 Relativa . . . . .	152
4.5.2 Absoluta. . . . .	153
4.6 Propuesta para el desempeño de su función. . . . .	154
CONCLUSIONES . . . . .	159
Bibliografía. . . . .	165
Legislación consultada. . . . .	169
Otras fuentes de consulta. . . . .	170

## INTRODUCCIÓN

La decisión de analizar en el presente trabajo de investigación, la figura del Órgano de Control Interno del Organismo Descentralizado prestador de los servicios hidráulicos del Municipio de Atizapán de Zaragoza, denominado "*Servicios de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento de Atizapán de Zaragoza, Estado de México*", por sus siglas S.A.P.A.S.A., se debe a que no existe la certeza jurídica de la legal existencia de sus atribuciones y actuaciones, concretamente, la competencia para incoar los procedimientos y sancionar a los servidores públicos que prestan o prestaron sus servicios en dicho organismo.

Ello en virtud de que en nuestro sistema jurídico, los actos que emanan de la autoridad deben estar debidamente fundados y motivados, de tal suerte que no transgredan las garantías consagradas en nuestra Carta Magna. Es importante mencionar además, que dichos actos siempre deben ser emitidos por la autoridad competente.

De lo anterior debemos concluir que los actos administrativos que no cumplan con las características anteriormente señaladas, incurren en violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica con que cuentan los particulares.

En efecto, si partimos de la base de que no existe una certidumbre en cuanto a la competencia de la autoridad emisora del acto, encontramos una clara violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica que prevén los artículos 14 y 16 Constitucionales.

El objetivo de este trabajo terminal es demostrar que la Contraloría Interna del Organismo Descentralizado del Agua del Municipio de Atizapán de

Zaragoza, Estado de México, es inexistente, puesto que el artículo 30 de la Ley del Agua del Estado de México, solamente prevé que dichos organismos están integrados por un Consejo Directivo, un Director General y un Comisario, sin encontrarse ningún otro numeral de la mencionada ley, que establezca la posibilidad de que existan otras autoridades, como lo pudiera ser la Contraloría Interna, por lo que en todo caso la función de investigar, identificar y determinar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos adscritos a los referidos organismos será realizada por la Contraloría Interna de cada Municipio y las sanciones impuestas por el Presidente Municipal que corresponda, de acuerdo con lo previsto por los numerales 3° fracción V, 47 párrafo tercero y 52 párrafo segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; lo anterior tomando en cuenta que si bien es cierto se trata de organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica y administrativa en el manejo de sus recursos, también es cierto que siguen formando parte del Ayuntamiento que los creó, puesto que su objeto primordial es el auxiliar a la administración pública municipal, en este caso prestando el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, el cual originalmente debe ser efectuado por los Ayuntamientos, según lo señala el artículo 115 fracción III de nuestra Carta Magna.

Así lo que se busca es lograr un mejor funcionamiento de la Administración Pública, a través de la actuación de autoridades que cuenten con las verdaderas atribuciones y la debida competencia de sus órganos para que procedan conforme a derecho corresponde, en el más amplio respeto a las garantías individuales de los gobernados, alcanzando con ello uno de los principios mas importantes del quehacer administrativo, el de juridicidad.

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos como encargados del ejercicio de la Administración Pública sean responsables de su encargo, es por eso que su responsabilidad debe ser exigible previo un procedimiento

en donde se hagan valer los derechos procesales de cada una de las partes involucradas, con la finalidad de prevenir y castigar el mal ejercicio en el servicio público y evitar con esto la afectación de los principios y/o bienes jurídicos tutelados en la función encomendada.

Dichos actos deben encontrarse debidamente fundados y motivados, para el efecto de no continuar con una serie de actos viciados, hecho por el cual la suscrita estima pertinente delimitar y con ello buscar una salida clara a la confusión en la que ha caído el órgano descentralizado que presta el servicio de agua en el Municipio de Atizapán de Zaragoza Estado de México, por sus siglas S.A.P.A.S.A., al considerar que por su naturaleza jurídica y en atención a la interpretación que le da a los numerales 52 y 53, segundo párrafo, de la citada Ley de Responsabilidades y el 123 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; 2 fracción XIX, 21, 28 de la Ley del Agua del Estado de México, considere que en ese organismo descentralizado es preciso que funcione un órgano de control interno entre cuyas funciones se encontrarían la instrumentación de los procedimientos administrativos disciplinarios y resarcitorios, y la imposición de las sanciones correspondientes previo acuerdo delegatorio de facultades que expidiera el Presidente Municipal (por sí o ante el H. Cabildo y el Consejo Directivo), contando con la asesoría del órgano de control interno municipal, según lo establece el artículo 112 fracción IV, en relación con el 124 de la Ley Orgánica Municipal.

Así el presente trabajo terminal elaborado bajo el rótulo “Análisis Jurídico de las Facultades Sancionadoras del Órgano de Control Interno del Organismo de Agua del Municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México” tiene entre otros propósitos, el de cubrir el respectivo requisito académico para la obtención del Título de Licenciado en Derecho y de acuerdo con su diseño metodológico la he dividido en cuatro partes: la introductoria, la medular, la conclusiva y la documental.

Esta parte introductoria la dedico al planteamiento del problema, a la formulación de las principales hipótesis de trabajo, a señalar su finalidad y a presentar la síntesis de su contenido.

La parte medular de esta tesis la distribuyo en cuatro capítulos, el primero de los cuales se refiere al concepto de la Administración Pública Municipal, su naturaleza y marco jurídico constitucional, pasando por la definición que diversos tratadistas proponen sobre lo que debe entenderse por Derecho Administrativo; las tareas y actividades administrativas municipales; elementos constitutivos del municipio como son población, territorio y gobierno, consagrados en la Constitución Federal; la organización a través de los miembros de los Ayuntamientos, así como sus derechos y obligaciones, emanados de los ordenamientos de carácter Estatal como son la Ley Orgánica Municipal y Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; la Administración pública municipal centralizada y descentralizada en que se compone el nivel de gobierno municipal; la capacidad para crear órganos descentralizados como lo es el Organismo prestador de los servicios hidráulicos, denominado "Servicios de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento de Atizapán de Zaragoza, Estado de México", por sus siglas S.A.P.A.S.A., de conformidad con la Ley que regula estos organismos descentralizados prestadores del servicio de agua, que en el caso concreto es la Ley del Agua del Estado de México, de la que se desprenden sus atribuciones y estructura Orgánica, haciendo énfasis en la Administración Pública Municipal.

El segundo capítulo trata de la función pública municipal y el servidor público; en el que se analizan y plantean ambos conceptos; el régimen jurídico de los servidores públicos emanado de nuestra Carta Magna, Constitución local, Ley Orgánica Municipal, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y otras disposiciones de carácter

reglamentario de los que también se desprenden los derechos y obligaciones.

El tercer capítulo analiza el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos Municipales estableciendo las circunstancias y tipos de conductas a observar en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión para mantener una eficaz administración pública, en caso contrario le acarrearía tres tipos de responsabilidades civil, penal y administrativa, esta última de naturaleza disciplinaria y resarcitoria, consistente en reparar, indemnizar o resarcir los daños y perjuicios que se causen al Erario Público Municipal.

El cuarto capítulo y último se dedica a los órganos de control interno en el cual se examinan y establece su definición, su naturaleza jurídica, funciones, los dispositivos que crean y regulan en el caso concreto al Organismo de Agua del Municipio de Atizapán de Zaragoza Estado de México, como lo es la Ley del Agua; realizando un análisis de la contraloría interna de este organismo, así como los actos que emite su inexistencia, concluyendo con la nulidad de los mismos.

El desarrollo de la parte capitular me permite inferir la parte conclusiva, formulada con sustento en lo expuesto a lo largo de los cuatro capítulos de este trabajo final.

En tanto que la parte documental, la integro con las citas y notas a pie de página, la bibliografía y desde luego con el índice.

## CAPITULO I DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

### 1.1 Concepto de Administración Pública

El presente estudio lo iniciaremos introduciendo los conceptos de Derecho Público y Privado que la doctrina define para crear un preámbulo que desemboque en el propio concepto de Derecho Administrativo en lato sensu; así tenemos que estas dos grandes ramas del Derecho provienen del vocablo: *"latin privatum jus y publicum jus, respectivamente, que significan, aquél, derecho concerniente a los particulares, y derecho que atañe a las cuestiones públicas, éste"*.<sup>1</sup>

Se entiende por derecho privado el conjunto de normas que regulan las relaciones jurídicas entre personas que se encuentran legalmente consideradas en una situación de igualdad, en virtud de que ninguna de ellas actúa, en dichas relaciones, investida de autoridad estatal.

El derecho público se compone del conjunto de normas que regulan el ejercicio de la autoridad estatal, determinando y creando al órgano competente para ejercerla, el contenido posible de sus actos de autoridad estatal y el procedimiento mediante el cual dichos actos deberán realizarse.

Si bien es cierto los criterios para distinguir el derecho público del privado han sido motivo de constantes discusiones, los conceptos anteriores los podemos considerar completos, división que es útil en el presente trabajo para una sistematización del derecho, que desemboque en la conceptualización del derecho administrativo; sin que se omita manifestar que con ello no se pretende establecer que ambas ramas del Derecho estén desvinculadas, ya que no son distintas

---

<sup>1</sup> Disco Óptico "Diccionario Jurídico 2004". Desarrollo Jurídico Copyright 2004. DJ2K – 882

la una de la otra, sino que se encuentran en una unidad dialéctica que impide determinar donde termina uno y empieza el otro.

En este tenor tenemos que: *"El Estado es una persona jurídica, que puede tener derechos reales y personales, le son aplicables las normas del derecho civil, pues la relación entre Estado y gobernados puede tener carácter privado."* <sup>2</sup> Tal cosa sucede cuando el Estado celebra con un particular un contrato de compraventa o de mutuo. Por lo que fuera modificada por los partidarios de esta doctrina Kelsiana sosteniendo que es de derecho público aquella relación en la cual el Estado actúa ejercitando su autoridad o imperium, y de derecho privado cuando las partes, aun siendo una de ellas el Estado, no actúa investidas del poder estatal.

Siguiendo los lineamientos generales de las doctrinas dominantes de este tema, se han hecho clasificaciones del orden jurídico positivo de los Estados, con base en la distinción fundamental del derecho en público y privado.

Esta clasificación general, sumada al conjunto de ordenamientos que componen el derecho social sirve de base al aspecto sistemático de la ciencia del orden jurídico positivo. *"Independientemente de la ambigüedad de las clasificaciones, la exposición sistemática del derecho, en agrupación y comparación en base a las características comunes de estas dos grandes ramas en que es dividido el Derecho, juega un papel importante en la tarea de la ciencia jurídica"*. <sup>3</sup>

En este sentido el concepto de Derecho Administrativo que se propone en primer lugar es aquel que considera a éste como la rama del derecho público que tiene por objeto vitalmente regular la actividad de la administración pública, entendida como organización o conjunto de órganos con destino a la administración de los asuntos públicos del

---

<sup>2</sup> Eduardo García Maynez. *Introducción al Estudio del Derecho*. Trigésimo Tercera Edición, Ed. Porrúa, México D. F., pág. 132.

<sup>3</sup> Ob. cit. Eduardo García Maynez. *Introducción al Estudio del Derecho*. Trigésimo Tercera Edición, Ed. Porrúa, México D. F., pág. 132.

Municipio, Entidad o de la Federación, pero también es derecho de los particulares, ya que regula las relaciones entre aquélla y éstos. Todos los servicios públicos, prestados por la administración o por los particulares, comprometen a éstos y a los usuarios a seguir y respetar un régimen de legalidad administrativa previamente establecido. Ocurre igual, en las obras públicas contratadas, en permisos, concesiones, expropiación pública e inclusive en la vida privada de los particulares, por ejemplo a los bienes inmuebles de su propiedad se les aplica leyes administrativas como las sanitarias, las de desarrollo urbano, las de construcción, las de vialidad, las de servicio público (electricidad, alumbrado público, vigilancia policíaca, limpieza pública), las fiscales (impuesto predial, derechos de agua potable, etc.), cuyo cumplimiento inmediato está al cuidado de la administración. Ha prolijado importantes ramificaciones, como son el derecho fiscal, el derecho agrario, el derecho marítimo, el derecho aéreo, el derecho presupuestal, el derecho minero, el derecho forestal, el derecho pesquero, el derecho sanitario, el derecho urbano, el derecho turístico, etc.

Así tenemos que: *“A toda rama del derecho, se le tiene que ver en esta dualidad, como regla y como disciplina. En la primera acepción, el derecho administrativo es el conjunto de normas o leyes que regulan o rigen, en la segunda es, ciencia que estudia, investiga, formula principios, conceptos, teorías, acerca de la administración y la actividad administrativa. Gracias a la ciencia jurídica administrativa, la legislación en este campo avanza y se perfecciona, y la misma actividad administrativa se enriquece y se disciplina al bien común”*.<sup>4</sup>

El concepto de Derecho Administrativo en lato sensu, consiste en: *“el conjunto de normas de Derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo,*

---

<sup>4</sup> Disco Óptico *“Diccionario Jurídico 2004”*, Desarrollo Jurídico Copyright 2004. DJ2K – 882.

*sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares*".<sup>5</sup>

Por su parte, Gabino Fraga concibe al Derecho Administrativo como: *"la rama del Derecho Público que regula actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa"*.<sup>6</sup>

Serra Rojas define al Derecho Administrativo como: *"la rama del Derecho Público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales"*.<sup>7</sup>

Gabino Eduardo Castrejón García, establece que: *"el Derecho Administrativo es la rama del Derecho que tiene por objeto específico la Administración Pública, esto es, que el Derecho Administrativo estudia la actividad de los órganos o autoridades que conforman el Estado"*.<sup>8</sup>

Así tenemos que cuando nos referimos al conjunto de órganos que forman la estructura del Estado y la acción que éstos realizan, la denominamos administración pública.

Continuando con lo que dice el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, *"las actividades y funciones del Ejecutivo son las que principalmente trascienden en el Derecho Administrativo, ya que precisamente esta ciencia es la que estudia a la Administración Pública considerando a ésta como la actividad que realizan los órganos que dependen directamente o indirectamente de su titular."*

---

<sup>5</sup> Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*. Parte General 4ª ed., Editorial Porrúa, Sociedad Anónima México, 2003, p 12

<sup>6</sup> Fraga, Gabino, *"Derecho Administrativo I"*, 43ª, ed., Editorial Porrúa, Sociedad Anónima México, 2003, p. 92

<sup>7</sup> Serra Rojas, Andrés. *"Derecho Administrativo"*, Editorial Porrúa, Sociedad Anónima México, 1978, pp. 136 y 137.

<sup>8</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo, *"Derecho Administrativo"*, 2da. ed., Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, 2001, p 64.

En primer término el artículo 80 constitucional nos establece:

*"Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".*<sup>9</sup>

A efecto de abundar sobre el particular, el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, especifica: *"Por lo que hace a su naturaleza, es evidente que al ser la Administración Pública el objeto primordial del Derecho Administrativo, la debemos enmarcar en el ámbito fundamental del Derecho Público, pero no en forma exclusiva, (...), el Estado sin perder su característica de entidad del orden público, puede realizar actividades que le obliguen a estar en un plano de igualdad con el gobernado, es decir, que adopte la característica de un particular, por lo que dicha actividad se enmarcaría en el campo del Derecho Privado. Es por ello que su naturaleza no puede constreñirse a un solo campo del Derecho, sino que puede variar en función a la actividad que el Estado desarrolle para lograr sus fines".*<sup>10</sup>

El término Administración encuentra su origen en los vocablos latinos *ad*, que significa para, hacia, tendiente a; y *ministrarse*, que se traduce como servir, aprovechar o velar por el buen uso de algo. De sus raíces tenemos que administrar se traduce en lo que es necesario para servir o en aprovechar adecuadamente algo.

Por su parte el Diccionario Práctico de la Lengua Española establece que: *"Administración es la acción y efecto de administrar que a su vez esta última deviene del latín administrare gobernar, regir. Dirigir la economía de una persona o una entidad."*<sup>11</sup>

Inicialmente el termino Administración se utilizó para designar una actividad relativa a la prestación de servicios a otras personas, ello por

---

<sup>9</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo, *"Derecho Administrativo Constitucional"*, 1era. ed., Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, 2004, p 221.

<sup>10</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo, *"Derecho Administrativo I"*, 2da. ed., Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, 2001, p 52.

<sup>11</sup> Diccionario Práctico de la Lengua Española *Compendio Enciclopédico*, 1era. ed., Editorial Larousse, p 17.

su derivación del latín *ministrare*, de esta manera se entendió que la acción de administración la realizaban aquellas personas que prestaban servicios a la sociedad. Posteriormente dicho concepto, fue utilizado para designar a los órganos encargados de la prestación de servicios, dándosele el carácter de público cuando se relacionan con el Estado.

Así se torna necesario consultar nuevamente al Doctor en Derecho Gabino Eduardo Castrejón García, que en su obra Derecho Administrativo I, menciona que consideró pertinente establecer el concepto de Administración del Maestro De Pina quien señala que por Administración se entiende a: *"la actividad dedicada al cuidado y conservación de un conjunto de bienes de cualquier naturaleza pública o privada con objeto de mantenerlos en estado satisfactorio para el cumplimiento de su destino"*.<sup>12</sup>

Para el Maestro Miguel Acosta Romero, la Administración Pública *"es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) patrimoniales; c) estructura jurídica. y d) procedimientos técnicos"*.<sup>13</sup>

Para Gabino Fraga, debe entenderse desde el punto de vista formal, como: *"el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales"*; y desde el punto de vista material, como: *"la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros*

---

<sup>12</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo, *"Derecho Administrativo"*, 2da, ed., Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, 2001, p 53.

<sup>13</sup> Acosta Romero, Miguel. *"Tercia General del Derecho Administrativo"*, Ed., Porrúa, 2000, pp 263.

*organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión."* <sup>14</sup>

En este orden de ideas, por Administración Pública debemos entender el conjunto de los órganos que conforman los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por medio de los cuales y de acuerdo a la competencia que les otorga la legislación vigente y su jurisdicción, realizan la actividad encaminada a lograr la satisfacción de las necesidades colectivas a través de la prestación de bienes y servicios, logrando así el bien común, mismo que debe adecuarse a la evolución de la sociedad. La podemos observar desde dos vertientes, una orgánica, entendida ésta como el conjunto de órganos dependientes del Poder Ejecutivo que tienen como finalidad realizar las tareas encomendadas y establecidas en el Sistema Jurídico Mexicano vigente, tendiente a satisfacer las necesidades públicas; así desde esta perspectiva podemos clasificar a la Administración Pública en tres niveles, el Federal, el Estatal y el Municipal. Y la otra, vista como la actividad que realizan los órganos del Poder Ejecutivo, en virtud de ello, tenemos que la administración es una serie de actos ordenados y concatenados, esto es, un proceso con un fin específico.

En esta tesitura y uniendo ambos conceptos tendríamos que la administración pública es el proceso que realizan los órganos Federales, Estatales y Municipales, para la utilización mas eficiente de los recursos humanos, financieros, y materiales con el fin de satisfacer las necesidades colectivas, procurando el bien común en un determinado tiempo y lugar.

Así, el fin primordial de la Administración Pública es obtener el bien común a través de la prestación de bienes y servicios que satisfagan las necesidades colectivas, obteniendo como resultado que el interés

---

<sup>14</sup> Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", 43ª, ed., Editorial Porrúa, S.A México, 2003, p 119

público este por encima del interés particular. Pero tales fines van evolucionando y las necesidades colectivas cambian, es por ello que la Administración Pública como parte del derecho Administrativo debe adecuarse a la evolución de la sociedad.

Así cuando se habla de Administración Privada nos referimos al ámbito específico del Derecho Privado, en el cual se encuentran todos aquellos actos jurídicos tendientes a satisfacer necesidades de particulares y no así las colectivas, entendiendo las primeras como la satisfacción de un bien individual y perfectamente identificable.

Por otro lado se torna necesario establecer algunos conceptos sobre la Administración Privada a efecto de diferenciarla de la Administración Pública.

*"...el maestro De Pina identifica a la Administración Privada como un acto de Administración en su sentido estricto, ya que lo define como el acto jurídico destinado a la conservación o acrecentamiento de un patrimonio, o la obtención de los beneficios o utilidades de que es susceptible, realizado por su dueño o por quien, si serlo, obra legalmente autorizado, en cualquier forma de representación o en cumplimiento de las funciones de un cargo que le obligue a ello.*

*De acuerdo a nuestro sistema jurídico la Administración Privada se encuentra delimitada por un acto jurídico que tiene como objeto o finalidad el satisfacer necesidades de un ente físico o colectivo determinado, desarrollándose en un plano de igualdad entre particulares y de desigualdad ante el Estado.*

*Sin embargo, es menester establecer que tanto la Administración Pública como la Privada en cuanto a su funcionamiento y organización, tienen la similitud de preservar en cuanto a sus facultades, los bienes de que dispone para realizar una actividad. La primera siempre y por regla general tendrá como finalidad la satisfacción de las necesidades colectivas; la segunda es la satisfacción de los intereses particulares*

*identificables. Sin embargo, y como se verá en el desarrollo de esta obra, la Administración Pública pudiere realizar actos que en cuanto a su esencia no pueden ser considerados estrictamente como satisfactores de necesidades colectivas, sino también de lucro, pero que las mismas también son en aras de allegarse de recursos para que en forma indirecta se apliquen en obtener el bien común.*

*Por lo tanto, puedo afirmar que al hablar de Administración Pública y Privada no podemos eximir al Estado de actividades que pudieren adentrarse a cualquiera de los dos ámbitos, ya que de lo contrario se negaría la personalidad jurídica que ostenta el Estado per sé".*<sup>15</sup>

Existen diversas maneras de clasificar a la administración pública, de las cuales podemos mencionar las siguientes:

- *Administración pública activa y contenciosa*

La administración activa se refiere a los entes que producen actos administrativos y los ejecutan. La administración contenciosa implica la existencia de órganos del poder ejecutivo facultados para la resolución de conflictos entre gobernados y la misma administración pública.

- *Administración pública federal, local y municipal,*

Esta clasificación es acorde con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en función de los tres ámbitos de gobierno que nuestra Carta Magna contempla.

- *Administración pública centralizada y paraestatal*

La base de esta clasificación se encuentra en el artículo 90 de nuestra Constitución Federal y en el ámbito local la tenemos en el artículo 34 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en relación directa con el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

---

<sup>15</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo. "Derecho Administrativo". 2da. ed., Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, 2001, p 56-57.

- *Administración central y desconcentrada*

Esta clasificación obedece al tipo de relaciones que se dan entre los órganos administrativos y el titular de la administración pública.

Para efectos del desarrollo del presente trabajo, nos avocaremos al estudio de la Administración Pública en el ámbito de gobierno municipal, ya que en este nivel se ubica al órgano de control interno del organismo de Agua de Atizapán de Zaragoza, Estado de México, ente objeto de estudio y análisis en el ámbito de sus facultades sancionadoras instauradas en contra de los servidores públicos adscritos a su organigrama.

## **1.2 Administración Pública Municipal**

La palabra Municipio surge como concepto jurídico y por primera vez en Roma, proviene de munis que significa prestación. Munis es quien está obligado a las prestaciones. Y así nace la idea de cum munis, o sea, quien pertenece con otros a un municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en las munera o finalmente Municipio.

También se ha querido explicar etimológicamente el término municipio a través de la voz francesa commune sustantivo singular que significa conjunto de derechos consuetudinarios de la comunidad; así mismo, mediante el latinismo jura comuna, que significa juramento y acción aunada o conjunta.

Algunos autores al definir al Municipio le dan importancia al elemento territorial entre los que destacan, por ejemplo, los siguientes:

REYNALDO POLA nos dice: *“El Municipio es una fracción territorial del Estado, distrito o territorio con sanción oficial, donde se hallan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un Ayuntamiento”*.<sup>16</sup>

MENDIETA Y NUÑEZ define que: *“El Municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento.”*<sup>17</sup>

Visto desde dicho punto, tendremos que el Municipio corresponde a un lugar físico dentro del orden Federal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 115 que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la República; así mismo, señala sus características básicas y le otorga facultades y atribuciones para los diferentes aspectos de su administración.

La Constitución de la República atribuye al Municipio capacidad política y administrativa, esto es, de gobierno y de administración.

El Municipio por conducto de su Ayuntamiento tendrá a su cargo la dirección de todo tipo de actividades que la ley le autoriza, con el fin de lograr que la población a su cargo tenga los elementos necesarios para una vida digna dentro de un marco de respeto y seguridad.

Las principales tareas administrativas que en este sentido corresponderá atender al Municipio serán:

- A) Actividades en torno a su organización interna.
- B) Actividades tendientes a la prestación adecuada de los servicios públicos que le correspondan, de acuerdo a la ley.

---

<sup>16</sup> Pola, Reynaldo, citado por Colín, Mario, *“El Municipio Libre”*, Pág. 23.

<sup>17</sup> Mendieta Y Nuñez, citado por Colín, Mario, *“El Municipio Libre”*, Pág. 23.

- C) Actividades de carácter fiscal, propias de su hacienda.
- D) Actividades de su función de policía.
- E) Actividades tendientes a fomentar la solidaridad, cooperación y unión de la ciudadanía municipal.
- F) En general todo tipo de actividades que la ley regule, cuya finalidad sea el racional aprovechamiento de los recursos humanos y materiales con los que cuenta, para lograr el bienestar y la seguridad de sus pobladores.

Las características básicas del Municipio en nuestro país, de acuerdo a la Constitución, son:

- *Libertad política.*- Entendida ésta como la facultad que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades o representantes en el marco de las leyes electorales. La libertad política se puede entender también como aquella posibilidad de ejercicio del poder político local, de acuerdo a las circunstancias específicas del lugar y el momento, porque las autoridades municipales no son agentes subordinados a otro poder público, sin embargo, esta libertad en el ejercicio del poder puede ser limitada por la Legislatura local, con acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, por la atribución que tiene para suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga. Podemos entender que la no reelección inmediata de las autoridades municipales trata de preservar la libertad política y de mantener vigente un principio político del federalismo mexicano. Lo anterior se encuentra comprendido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 35, 36, 38 y 115 fracción I.

- *Libertad de administración.*- Los municipios cuentan con la libertad de organizarse administrativamente como mejor les convenga para el ejercicio y acción administrativa local; en este sentido, el ayuntamiento, como órgano máximo de la administración municipal, ordena cuando adopta y emite ciertas disposiciones privativas de su autoridad; reglamenta, cuando provee por medio de normas administrativas los diferentes ámbitos de la vida local, siempre y cuando no correspondan a otras instancias gubernamentales; libera, cuando analiza los negocios más importantes o los asuntos de interés permanente de la comunidad y determina la mejor manera de afrontarlos; informa, cuando se refiere a cuestiones que solo indirectamente interesan a la administración local, cuya iniciativa pertenece a otros poderes y sobre los cuales la facultad de decisión excede a la autoridad de los ayuntamientos y, por último, representa o gestiona ante los poderes públicos, sobre asuntos que escapan de su competencia; en tal caso, procede como agente de las necesidades de los pueblos, órganos de su voluntad e intérprete de sus deseos.
  
- *Personalidad Jurídica.*- Es la capacidad que tiene el Municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la ley; en este sentido, es un poder público que puede celebrar convenios con otros entes sujetos de derechos y obligaciones; celebrar acuerdos dentro de su competencia y jurisdicción; dictar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción y adquirir obligaciones y responsabilidades ante otras instancias gubernamentales.

Así tenemos que el Municipio libre es una institución indispensable en el desarrollo político, económico y social del país, es la institución básica de la vida política Nacional, es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población. Como entidad política-jurídica el municipio se integra por una población que comparte entidades culturales e históricas, asentadas en un territorio determinado y que se administra por autoridades constituidas en un cuerpo colegiado electo por sufragio universal y directo y por las modalidades que determine la ley, para su capacidad política, administrativa, patrimonial y reglamentaria.

En este orden de ideas, los elementos constitutivos del Municipio, son los siguientes:

**Población:** Es el conjunto de individuos que viven dentro de la demarcación territorial de un municipio; establecidos en asentamientos humanos de carácter rural o urbano, y que conforman una comunidad con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales. La población da vida y sustento al municipio; es el indicador más importante para la implementación, formulación y ejecución de las políticas públicas y sobre la cual recae la acción directa del gobierno local.

**Territorio:** Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos, en donde se efectúan las actividades derivadas de la población y el gobierno. Constituye la base material del municipio, es el ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.

**Gobierno:** Como primer esfera de gobierno del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el Ayuntamiento órgano principal y máximo que ejerce el poder de manera exclusiva sin existir autoridad intermedia entre aquel y el gobierno del Estado.

### 1.2.1 Naturaleza Jurídica

El Municipio es ante todo, un ente jurídico y por tanto una creación del Estado, siendo éste último el que le da vigencia al municipio convirtiéndolo en una institución jurídica con personalidad, patrimonio y competencia propios.

Prestigiados juristas en México son seguidores de esta teoría, el reconocido jurisconsulto Ignacio Burgoa, al respecto, señala: *"Mientras un conglomerado humano que forma parte de la población estatal y no se le confiera o reconozca por el derecho un determinado marco de autonomía y autarquía, no asume el carácter de municipio"*.<sup>18</sup>

Felipe Tena Ramírez, prestigiado constitucionalista mexicano expresa: *"Es la legislación local a la que corresponde fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas agrupadas normalmente en familias para merecer la categoría de municipalidad."*

*Una vez satisfechas estas condiciones y reconocida su existencia por la autoridad, surge el municipio con la personalidad jurídica que ipso jure le otorga la Constitución Federal"*.<sup>19</sup>

Al municipio mexicano se le puede valorar como institución desde tres puntos de vista, esto es, como una institución social, política y jurídica.

Como institución social el municipio es el lugar donde el individuo convive con su comunidad local, donde la sociedad realiza actividades fundamentales de convivencia humana; en el municipio el individuo tiene sus más grandes afectos: su familia, su vecindario, sus

---

<sup>18</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano." Cit. Post. Robles Martínez Reynaldo. *El Municipio*. Pág. 41.

<sup>19</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano." Cit. Post. Robles Martínez Reynaldo. *El Municipio*. Pág. 43.

amistades; en el se realizan las principales actividades del ser humano: el trabajo, la educación, el deporte; dicho en otras palabras, el municipio es la organización de la convivencia social.

Como institución política, el municipio es la escuela de la democracia. Podemos constatar como la lucha por la libertad municipal y por su autonomía, es postulado e ideal de la convivencia social en la comunidad local; el vecindario desea una autoridad que la organice y la proteja, es decir, un gobierno propio, un autogobierno sin intermediarios, con esa organización suprema que es el Estado; dicho en otras palabras, un gobierno electo popularmente, de manera directa y por voto individual; que además pueda ser la base de la organización del Estado, eso es el municipio como institución política.

Ahora como institución jurídica, el municipio crea formal y materialmente el Estado. Para algunos estudiosos del derecho administrativo, el municipio es considerado como un organismo descentralizado de la administración pública; indicando más aún, que el municipio es el ejemplo más claro de la forma de descentralización por región.

Los constitucionalistas, ubican al municipio como un nivel del gobierno, incluso para ser más claros, como el primer nivel de gobierno.

Esta teoría surge del mismo artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues proclama como principio político básico, el de la libertad municipal, y del análisis del texto, se traduce que el municipio jurídicamente es un régimen de descentralización, pues el artículo 115 primer párrafo dispone que: *"Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre."*

Así, la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa, destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial; por lo tanto el municipio es el más claro ejemplo de esta forma de descentralización administrativa, y más aun como lo refiere Gabino Fraga. *"El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución, el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a la circunscripción territorial determinada."* <sup>20</sup>

Por su parte, Andrés Serra Rojas sostiene en su libro de Derecho Administrativo: *"La descentralización territorial es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene como finalidad la creación de una institución pública, 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 y que atienden las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial"*. <sup>21</sup>

Así, se desprenden como características del municipio, las siguientes:

El municipio es libre, tiene su propia esfera de competencia sin que las atribuciones que la integran se hayan desprendido de un órgano federal o estatal.

El municipio nace por mandato del pueblo plasmado en la Constitución Federal como forma de organización política y no solo administrativa.

---

<sup>20</sup> López Sosa, Eduardo. *"Derecho Municipal Mexicano"* Edit UAEM. Segunda Ed. México 2004. Pág. 90.

<sup>21</sup> Serra Rojas, Andrés. *"Derecho Administrativo"* Cit. Post. López Sosa, Eduardo. *"Derecho Municipal Mexicano"*. 2004. Pág. 91.

Otros autores se oponen a la teoría en cita, ya que a su criterio sólo deben de existir por tanto las formas de descentralización, por servicios y por colaboración, en atención a que:

En el municipio lo que da origen a la integración del ayuntamiento es la elección popular directa.

Su patrimonio es del dominio público y privado, que se ejerce sin intermediación alguna a nombre propio, además de que posee un patrimonio dinámico; es decir, cuenta con ingresos fiscales.

Los municipios son reconocidos por la ley a través de un acto declarativo.

El municipio tiene facultades materialmente legislativas en su esfera de competencia.

Su base de regulación es el artículo 115 Constitucional; por tanto el municipio es un nivel de gobierno, además de que es la esfera primaria de la organización estatal y su naturaleza jurídica es precisamente la de gobierno, pues en nuestro orden normativo, tenemos tres entes: federación, entidades federativas y municipios. que en sus respectivos ámbitos ejercen competencias distintas, pero no opuestas.

Por ello lo debemos considerar como un nivel de gobierno con poderes autónomos, responsables no ante el ejecutivo, si no ante sus vecinos.

Donde los demás niveles de gobierno entiendan, respeten y acepten esa calidad, ya que en la ley se les dan atribuciones plenas dentro de su ámbito de competencia.

## **1.2.2 Marco Jurídico Constitucional**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 fracción I señala que: *Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre*; y consigna en ocho fracciones los principios que deben ser comunes, como reglas básicas, a todos los municipios del país.

En el contenido del Artículo 115 fracción I párrafo primero de la Constitución, se reconoce al Municipio como ámbito de gobierno, con facultad de gobernar y no sólo de administrar a través del Ayuntamiento, protegiendo al Municipio no sólo de autoridades intermediarias, sino de cualquier organismo distinto a los Ayuntamientos.

Se precisan los principios electorales y la estructura política de los Ayuntamientos y establecen los requerimientos indispensables para la suspensión o declaración de desaparición de los Ayuntamientos y para la sustitución, suspensión o revocación del mandato a alguno de los miembros del Ayuntamiento. Esto en términos del artículo 115 fracción I párrafo quinto.

Reafirma la personalidad jurídica de los municipios y confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio en concordancia con la naturaleza de los Ayuntamientos de ser órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales. Artículo 115 fracción II párrafo primero.

Se aprueban y se aplican leyes en materia Municipal creadas por las Legislaciones Estatales delimitadas a un objeto cuyo contenido se enumera en cinco incisos, de lo que se destaca que la ley no va a

poder ir más allá del objeto Constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarias de los Ayuntamientos. Artículo 115 fracción II párrafo segundo.

Señala las funciones y servicios públicos que son por principio, competencia exclusiva de los Municipios y no concurrente con el Estado. Artículo 115 fracción III párrafo segundo.

Se establece la facultad de coordinación y asociación de municipios de dos o más Estados para la más eficaz prestación de los servicios o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. Cuando a juicio del ayuntamiento sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo temporal de alguno de ellos, o bien que se presten o ejerzan coordinadamente. Artículo 115 fracción III párrafo cuarto.

Consigna, en primer lugar, el concepto originario de la libre administración de la hacienda por los municipios. Artículo 115 fracción IV párrafo primero.

Se precisan las fuentes fiscales, así como la posibilidad de celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. Artículo 115 fracción IV Inciso a.

Se garantiza para el Municipio el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolo para proponer a la legislatura para cada Municipio en lo individual, todos los elementos de sus contribuciones fiscales; se garantiza que los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos o por quien ellos autoricen. Artículo 115 fracción IV, inciso c.

Atiende al desarrollo urbano municipal y faculta a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planeación del desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales e intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra. Artículo 115 fracción V, incisos a, b, d y e.

También establece la facultad municipal de otorgar licencias y permisos para la construcción, la creación y administración de zonas de reserva ecológica de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en la legislación que contempla los asentamientos humanos y el ordenamiento ecológico y protección al ambiente. Artículo 115 fracción V, incisos f y g.

Igualmente se le faculta para intervenir en la formulación de programas de transporte público que afecten su territorio. Artículo 115 fracción V, inciso h.

Precisa la forma en la que concurrirán los Municipios, los Estados y la Federación en el ámbito de sus competencias, a planear y regular de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de los centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica. Artículo 115 fracción VI.

Establece que el mando de la policía preventiva municipal corresponde al Presidente Municipal. Artículo 115 fracción VII.

Señala la introducción del principio de representación proporcional y las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores. Artículo 115 fracción VIII.

Asimismo nuestra Carta Magna regula al Municipio en otras materias, como son:

- **Materia Política.-** De conformidad con el artículo 41 Fracción IV, que establece:

*“Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.*

*En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirán efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.*”

- **Materia Hacendaria.-** Artículo 117 Fracción VIII y Artículo 126 establece:

**“Artículo 117.** Los Estados no pueden, en ningún caso:

*VII.- Contratar directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.*

*Los Estados y los Municipios no podrán contratar obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.*

**Artículo 126.** No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior.”

- **Materia de Desarrollo Urbano.-** Artículo 73. Fracción XXIX C;

**“Artículo 73.** El congreso tiene facultad:

*XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o. del artículo 27 de esta Constitución”.*

- **Materia de Trabajo.- Artículo 123. Fracción XXV y XXVI;**

*“Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.*

*El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:*

*A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo:*

*(...) XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.*

*En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo, y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia.*

*XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.”*

- **Materia de Educación.- Artículo 3 Fracción VIII y Artículo 73 Fracción XXV;**

*\*Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado, -federación, estados, Distrito Federal y Municipios,- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.*

*La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.*

*(...) VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estado- y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a*

*señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.*

**Artículo 73.** *El Congreso tiene facultad:*

*(...) XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República..."*

- **Deberes y obligaciones los ciudadanos.- Artículo 31 Fracción II, Artículo 73 Fracción XXIX A y Artículo 36 Fracción I y V;**

**\*Artículo 31.** *Son obligaciones de los mexicanos:*

*(...) II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadanos, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar.*

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

*I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.*

*(...) V. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.*

**Artículo 73.** *El Congreso tiene facultad:*

*(...)XXIX. Para establecer contribuciones:*

1. *Sobre el comercio exterior.*

2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.
3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y
5. Especiales sobre:
  - a) Energía eléctrica.
  - b) Producción y consumo de tabacos labrados.
  - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
  - d) Cerillos y fósforos.
  - e) Aguamiel y productos de su fermentación.
  - f) Explotación forestal, y
  - g) Producción y consumo de cerveza.

*Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica."*

- Y en materia de Responsabilidad de los Servidores Públicos.-  
Artículo 108;

*"Artículo 108. (...) Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título (Título cuarto), se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a 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, 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 precizarán, 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."*

### **1.2.3 Marco Jurídico Local**

En congruencia con el principio Constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales, para que éstas contengan las normas correspondientes a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas, propias de cada una de las entidades federativas.

Las Constituciones Estatales, le han dedicado un capítulo específico al municipio, en el mismo se recoge el artículo 115 de la Constitución General de la República, en virtud de que lo enmarca jurídicamente y alude en forma general a la competencia territorial, a su actuación legal y las facultades administrativas. Tal y como se acredita en los siguientes dispositivos.

*"Artículo 112.- 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 ejercerán por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.*

*Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la ley de la materia.*

*Artículo 113.- 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.*

*Artículo 114.- 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."*

No se omite manifestar que en relación con los anteriores artículos de rango Constitucional Local, el artículo 115 expresa que en por ningún motivo 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 este orden, el artículo 116 del ordenamiento legal en cita, establece que los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, correspondiendo la ejecución de ésta exclusivamente a los presidentes municipales. Durarán sus tres años en función, sin que ninguno de sus miembros propietarios o suplentes pueda ser electo para el período inmediato siguiente.

Mientras que del artículo 117 al 121 se indican las formas en que los ayuntamientos se integrarán, es decir con un Presidente Municipal como jefe de asamblea, y con los Síndicos y Regidores, como miembros, cuyo número se éstos se determinará en razón directa de la población del municipio en términos de la Ley Orgánica respectiva.

De lo que se desprende que el municipio es la célula político-administrativa del país, en términos de lo previsto en nuestra Carta Fundamental y en atención a las disposiciones de mérito, derivadas de la Constitución Local, se advierte la organización de este ente para la ejecución de sus fines.

En su Capítulo Segundo denominado de los Miembros de los Ayuntamientos se determina como son designados éstos, la normatividad que rige sus derechos y sus obligaciones, los requisitos para lograr ser propietario o suplente, las personas que por su situación jurídica no puedan aspirar a serlo y se establece que el Secretario será

el funcionario del Ayuntamiento que llevara el despacho de los asuntos municipales, cuyas atribuciones serán las que determine la ley respectiva.

En el Capítulo Tercero designado de las Atribuciones de los Ayuntamientos se desprenden las siguientes disposiciones jurídicas:

*“Artículo 122.- 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 a que se refiere el artículo 139 de este ordenamiento.*

*Artículo 123.- 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.*

*Artículo 124.- 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.*

*Artículo 125.- 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.*

**Artículo 126.-** *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 necesario.*

*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.*

*Artículo 127.- 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.*

De igual forma consignan el número, denominación y límites de los municipios, la categoría de sus poblados; las condiciones para la creación y la supervisión de un municipio, el patrimonio y hacienda y, en algunos casos, las facultades y obligaciones tanto de los ayuntamientos como de sus dependencias.

Es importante señalar, que las disposiciones contenidas en las Constituciones estatales, son de carácter general con respecto al municipio, puesto que se contempla la existencia de una ley específica que trate con mayor detalle todo lo referente al mismo.

Así, la ley reglamentaria en esta Entidad Federativa, lo es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de cuyas disposiciones en materia municipal se advierten las que a continuación de transcriben:

*Artículo 1.- Esta Ley es de interés público y tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales.*

*El municipio libre es base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, en términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

**Artículo 4.-** *La creación y supresión de municipios, la modificación de su territorio, cambios en su denominación o ubicación de sus cabeceras municipales, así como la solución de conflictos sobre límites intermunicipales, corresponden a la Legislatura del Estado.*

**Artículo 6.-** *Los municipios del Estado son 124, con la denominación y cabeceras municipales que (...) especifican: (...)*

**Artículo 7.-** *La extensión territorial de los municipios del Estado, comprenderá la superficie y límites reconocidos para cada uno de ellos.*

**Artículo 27.-** *Los ayuntamientos como órganos deliberantes, deberán resolver colegiadamente los asuntos de su competencia.*

**Artículo 31.-** *Son atribuciones del ayuntamiento:*

- I. *Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarias para su organización, prestación de los servicios públicos, y en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;*
- II. *Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115 fracción II que la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;*
- III. *Proponer ante la legislatura local las iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado.*
- IV. *Proponer, en su caso, a la legislatura local, por conducto del ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos;*
- V. *Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas;*
- VI. *Acordar, en su caso, la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades, conforme a esta ley;*
- VII. *Convenir, contratar o concesionar en los términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado;*
- VIII. *Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales:*

- IX. *Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;*
- IX.Bis *Crear en el ámbito de sus respectivas competencias una Coordinación Municipal de Derechos Humanos, la cual será autónoma en sus decisiones;*
- X *Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará al Tesorero con el visto bueno del Síndico;*
- XI. *Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana,*
- XII. *Convocar a la sesión de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;*
- XIII. *Solicitar al ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;*
- XIV. *Municipalizar los servicios públicos en términos de esta ley;*
- XV. *Aprobar en sesión de cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles;*
- XVI. *Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales;*
- XVII. *Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; para la designación de estos servidores públicos se preferirá igualdad de circunstancias a los ciudadanos del Estado vecinos del municipio;*
- XVIII. *Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;*
- XIX. *Aprobar su presupuesto de egresos;*
- XX. *Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;*
- XXI. *Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes;*
- XXII. *Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio.*
- XXIII. *Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente;*
- XXIV. *Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización de suelo en jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbanas;*
- XXV. *Constituir o participar en las empresas Paramunicipales y Fideicomisos;*
- XXVI. *Enajenar y dar arrendamiento, usufructo u comodato los bienes del municipio, previa autorización, en su caso, de la Legislatura del Estado;*
- XXVII. *Promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo;*

- XXVIII. *Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común;*
- XXIX. *Introducir métodos y procedimiento en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal;*
- XXX. *Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado;*
- XXXI. *Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;*
- XXXII. *Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;*
- XXXIII. *Coadyuvar a la ejecución de sus planes y programas federales y estatales;*
- XXXIV. *Publicar por lo menos una vez al año la "Gaceta Municipal" como órgano oficial para la publicación de los acuerdos de carácter general tomados por el ayuntamiento y de otros asuntos de interés público;*
- XXXV. *Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos;*
- XXXVI. *Nombrar al cronista municipal para el registro escrito del acontecer histórico local, que preserve y fomente la identidad de sus pobladores con su municipio y con el Estado y que supervise el archivo de los documentos históricos municipales;*
- XXXVII. *Promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones;*
- XXXVIII. *Los municipios de manera libre decidirán si tienen oficialías mediadoras-conciliadoras con funciones separadas o en conjunto;*
- XXXIX. *Expedir el Reglamento de la Oficialías Mediadoras-Conciliadoras Municipales;*
- XL. *Las demás que señalen otras disposiciones legales."*

En este sentido, además de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el ordenamiento principal de carácter estatal en materia municipal es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que norma los principios establecidos en el artículo 115 de la Constitución Federal; su contenido atiende en términos generales a los siguientes aspectos:

- Caracterización política del municipio.
- Organización Territorial.
- Población.

- La integración, instalación, funcionamiento y atribuciones de los Ayuntamientos.
- Atribuciones de los miembros del Ayuntamiento, sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana.
- Actos administrativos que requieren autorización de la Legislatura.
- Suplencia de los miembros del ayuntamiento.
- De la suspensión y desaparición de ayuntamientos de la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros.
- De los presidentes municipales.
- De los síndicos.
- De los regidores.
- De las autoridades auxiliares.
- De las comisiones, consejos de participación ciudadana y organizaciones sociales.
- De los consejos municipales de protección civil.
- Comisiones de planeación para el desarrollo municipal.
- Régimen administrativo.
- De las dependencias administrativas.
- De la tesorería Municipal.
- De la Hacienda Pública Municipal.
- De la Contraloría Municipal
- De los comités ciudadanos de control y vigilancia.
- De la planeación.
- De los organismos auxiliares y fideicomisos.
- De los servicios públicos.
- De los cuerpos de seguridad pública y tránsito.
- Del sistema de merito y reconocimiento al servicio publico municipal.
- Nombramiento, atribuciones y obligaciones del coordinador municipal de derechos humanos.

- De la función conciliadora y calificador de los ayuntamientos.
- De las oficinas conciliadoras y calificadoras municipales
- Disposiciones referentes a la protección y defensa de los ciudadanos y sus derechos (seguridad pública, protección civil, derechos humanos, así como el recurso administrativo de inconformidad).
- La administración municipal, su ámbito de competencia y fines.
- La Reglamentación Municipal.
- Responsabilidades de los Servidores Públicos Municipales.

Por lo anterior, tenemos que el municipio es una instancia política y administrativa del Estado mexicano, por lo tanto, está sujeto a la normatividad jurídica del mismo; así podemos señalar que el marco normativo local del municipio está regido por:

- La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- La Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- El Código Financiero del Estado de México y Municipios.
- El Bando de Policía y Buen Gobierno.
- Los Reglamentos municipales.
- Circulares y,
- Demás disposiciones de carácter administrativo de observancia general dentro del territorio Municipal.

Las leyes orgánicas municipales tienen como fundamento legal el artículo 115 Constitucional; estas leyes son expedidas por los Congresos Estatales y norman jurídicamente la vida del Municipio. Su contenido abarca principalmente el funcionamiento, facultades y obligaciones del Ayuntamiento, del Presidente Municipal, Síndicos, Regidores, Secretario del H. Ayuntamiento, Tesorero, Contralor; la integración de conexiones y ramas de la administración cuya vigilancia está a cargo de los miembros del ayuntamiento, las divisiones del

territorio municipal; los órganos auxiliares o de colaboración; así como las dependencias de la administración pública municipal, los servicios públicos, condiciones para contratar, enajenar y adquirir bienes. Además en ellas se establece lo referente a la expedición del Bando de Policía y Buen Gobierno.

Respecto del nivel reglamentario, el Municipio mediante el Ayuntamiento, tiene la facultad de expedir sus reglamentos esto de conformidad con el artículo 31 fracción I de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así el Lic. Humberto Oropeza Martínez, propone en su obra titulada "Administración Pública Municipal. Estudio preliminar del municipio libre" que los reglamentos administrativos deberán contener los siguientes elementos:

- 1.- Deben ser una manifestación unilateral de voluntad del órgano competente, en virtud del poder y autoridad que le confiere la Constitución y la Ley Orgánica.*
- 2.- Constituyen normas jurídicas generales, lo que las diferencia de los actos de la administración que producen efectos concretos o individuales.*
- 3.- Son la expresión de una actividad legislativa de la administración municipal, ya que crea normas jurídicas e impersonales; y*
- 4.- Se emite mediante un procedimiento distinto al de la Ley expedida por el Congreso Local.*<sup>22</sup>

### **1.3 Administración Pública Centralizada**

Por cuanto a la forma de organización de la Administración Pública Municipal, esta asume en general, los mecanismos y principios que establece el Derecho Administrativo, por lo que la administración Pública Municipal será Centralizada y Descentralizada.

---

<sup>22</sup> Oropeza Martínez, Humberto. *"Administración Pública Municipal. Estudio preliminar del municipio libre"*, Editorial Trillas. 2001. pp. 31.

La Administración Pública Municipal Centralizada se integra con las dependencias que forman parte del Ayuntamiento, así como con órganos desconcentrados, vinculados jerárquicamente a las dependencias municipales, con las facultades y obligaciones específicas que fije el Acuerdo de su creación.

### **1. 3.1. Estructura orgánica del Municipio.**

De conformidad con la Ley Orgánica Municipal de la entidad, básicamente el Municipio se integra por el Ayuntamiento, y se auxiliará con las dependencias que en cada caso acuerde el Cabildo a propuesta del Presidente Municipal, y por lo menos deberá contar con la Secretaría y la Tesorería, sin embargo la misma Ley prevé la existencia del Órgano de Control, toda vez que mediante artículo expreso determina sus funciones.

#### **1.3.1.1 Ayuntamiento.**

Es el órgano de representación popular encargado del gobierno y administración del Municipio, caracterizado además por ser una asamblea colegiada, deliberante y de integración plural, pues el principio de la representación proporcional estará presente en los ayuntamientos de todos los municipios del país. Lo anterior de conformidad con lo que disponen los artículos del 114 al 116 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

En tal sentido los integrantes del ayuntamiento son: El Presidente Municipal, que será el jefe de la Asamblea, los Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de los habitantes del

municipio que representen. Esto con fundamento en artículo 117 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

La palabra ayuntamiento en este caso se refiere a la comunidad local, ya que significa reunión o congregación de personas; etimológicamente proviene del latín *jungere* que quiere decir unir o juntar y que dio lugar en el castellano antiguo al verbo ayuntar, juntar.

En este sentido un Ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar dos o mas individuos para formar un grupo; cuyo órgano colegiado es el encargado de realizar la acción de gobierno que representa al pueblo y que por lo tanto ejerce el poder municipal, así el Ayuntamiento es la autoridad mas cercana e inmediata al gobernado al cual representa y de quien emana su autoridad.

Por otra parte y respecto al funcionamiento del Ayuntamiento, debemos recordar que es un cuerpo colegiado y que cuando se reúne para deliberar y discutir los distintos aspectos de la vida local a la que gobierna, lo hace en sesiones de cabildo, en las cuales se resuelven los asuntos de su competencia.

### **1.3.1.2 Dependencias**

El Presidente Municipal en atención a las atribuciones que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y Municipios, le tiene encomendadas, en su dispositivo legal 48, es al mismo tiempo representante político y responsable de ejecutar los acuerdos del ayuntamiento, aspectos que lo colocan como el encargado de llevar a cabo la administración pública del municipio.

Para poder cumplir de manera eficaz y eficiente la gran responsabilidad que tiene el Presidente Municipal, se auxilia por un aparato administrativo formado por dependencias y/o unidades encargadas de atender los diferentes aspectos de la vida municipal; este aparato administrativo es autorizado mediante un acuerdo de cabildo, facultad que se la otorga la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 86 mismo que textualmente dispone:

*"ARTÍCULO 86.- Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el ayuntamiento se auxiliará con las Dependencias y entidades de la administración Pública, que en cada caso acuerde el Cabildo a propuesta de presidente Municipal, las que estarán subordinadas a este servidor público."*

Por su parte el artículo 87 del mismo ordenamiento jurídico en cita, dispone:

*"ARTÍCULO 87.- Para el despacho, estudio y planeación de los diversos asuntos de la administración Municipal, el ayuntamiento contará por lo menos con las siguientes dependencias:*

*I.- La Secretaría del Ayuntamiento*

*II.- La Tesorería Municipal."*

La Secretaría del Ayuntamiento es un órgano superior de la administración pública municipal, con atribuciones para auxiliar al Ayuntamiento y al Presidente Municipal.

El Secretario del Ayuntamiento es la persona física, el titular de la Secretaría. El secretario tiene dos tipos de funciones, una como auxiliar del Ayuntamiento y otra como auxiliar del Presidente Municipal.

Como auxiliar del ayuntamiento, tiene las siguientes atribuciones:

- I. La de fedatario de los actos del ayuntamiento.
- II. Es el medio para convocar por escrito a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de cabildo.

- III. Debe estar presente en todas las sesiones del ayuntamiento con voz informativa.
- IV. Debe levantar las actas circunstanciadas de las sesiones de cabildo.
- V. Expedir las copias certificadas de las actas de cabildo.
- VI. Tiene a su cargo el archivo del ayuntamiento.

Como auxiliar del Presidente Municipal tiene las siguientes atribuciones:

- I. Controlar la correspondencia oficial y dar cuenta al Presidente de los asuntos para acordar el trámite respectivo.
- II. Suscribir todos los documentos oficiales.
- III. Dar cuenta al Presidente de los detenidos correccionados que hayan cumplido con la sanción impuesta por la autoridad municipal.
- IV. Tener una colección ordenada de leyes, decretos, reglamentos, periódico oficial del estado, circulares y disposiciones relativas a los distintos ramos de la administración pública.
- V. Formular el inventario general de los bienes muebles o inmuebles, propiedad del municipio, de los destinados a un servicio público y los de uso común; expresando en el mismo, todas las características de identificación.

En este tenor las funciones fundamentales de dicho funcionario público radican en la responsabilidad ante el Presidente Municipal de la dirección y funcionamiento de la secretaría a su cargo; de recibir y tramitar la correspondencia dirigida al ayuntamiento; de proporcionar información precisa y clara, así como el despacho oportuno de todos los asuntos relacionados con sus actividades; del control y vigilancia del archivo del ayuntamiento, así como dar atención amable y cortés al

público en general. Estableciendo y manteniendo relaciones continuas con los miembros del Cuerpo edilicio, Presidente Municipal y Jefes de unidad.

*"Artículo 91.-Son atribuciones del Secretario del Ayuntamiento las siguientes:*

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

Por su parte la Tesorería Municipal es un órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento.

El titular de dicha dependencia desempeña el cargo de Tesorero Municipal, y sus atribuciones son las siguientes:

- Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.
- Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en términos de las disposiciones aplicables.
- Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales.
- Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos e inventarios.
- Presentar anualmente al Ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del presupuesto de egresos municipal, vigilando que se ajuste a las disposiciones de esta ley y otros ordenamientos aplicables.
- Presentar anualmente al Ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería Municipal.
- Diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos y declaraciones y demás documentos requeridos.
- Participar en la formulación de convenios fiscales y ejercer las atribuciones que le correspondan en el ámbito de su competencia.
- Proponer al Ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables.
- Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen a favor de la hacienda municipal.
- Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal.
- Elaborar y mantener actualizado el Padrón de Contribuyentes.
- Ministrarle a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicite para contestar los pliegos de observaciones y

alcances que formule y deduzca la Contaduría General de Glosa.

- Solicitar a las instancias competentes, la práctica de revisiones circunstanciadas, de conformidad con las normas que rigen en materia de control y evaluación gubernamental en el ámbito municipal.
- Glosar oportunamente las cuentas del Ayuntamiento.
- Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga el Órgano Fiscalizador de la Legislatura, informando al Ayuntamiento.

Dichas funciones las encontramos contempladas en el artículo 93 de Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

#### **1.4 Administración Pública Paramunicipal**

Por su parte la Administración Pública Municipal descentralizada se integra con las entidades paramunicipales, que son las empresas con participación municipal mayoritaria, los organismos públicos municipales descentralizados y los fideicomisos, donde el fideicomitente sea el Municipio.

El Ayuntamiento podrá crear dependencias y entidades que le estén subordinadas directamente, atendiendo sus necesidades y capacidad financiera.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal ejercerán las funciones que le asigne la ley, el reglamento respectivo, o en su caso, el Acuerdo del Ayuntamiento con el que se haya regulado su creación, estructura y funcionamiento.

Por lo anterior, podemos confirmar que el Municipio es una descentralización por región, donde existen necesidades locales o específicas dentro de su circunscripción territorial, y estas se deberán satisfacer a través de la prestación de los servicios públicos.

Con el fin de abundar al respecto, *“la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa determinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.”*<sup>23</sup>

#### **1.4.1 Organismos Descentralizados Municipales.**

La descentralización municipal es una forma de organización administrativa por medio de la cual el Ayuntamiento Municipal confía a esos órganos la realización de algunas actividades administrativas, para su más completa y eficaz ejecución, guardando con el poder central una relación diversa a la jerárquica, y para ese efecto cuentan con la personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios.

Los organismos descentralizados municipales pueden ser creados por una Ley de la legislatura local, Decreto, o mediante un acuerdo aprobado por el Ayuntamiento Municipal previa autorización de dicha legislatura, y llevan por objeto atender necesidades primordiales del municipio

Así la Constitución del Estado de México dispone:

*“Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:*

*(...) XLI. Crear organismos descentralizados.”*

---

<sup>23</sup> Reynaldo, Robles Martínez, *“El Municipio”*, Edit. Porrúa, Sexta Edición, México 2003, pp. 31 y 32

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su Capítulo Sexto "De los Organismos Auxiliares y Fideicomisos" refiere:

*"Artículo 123.- Los Ayuntamientos están facultados para constituir con cargo a la hacienda pública municipal, organismos públicos descentralizados, con la aprobación de la Legislatura del Estado, así como aportar recursos de su propiedad en la integración del capital social de empresas paramunicipales y fideicomisos.*

*Los ayuntamientos podrán crear organismos descentralizados para la atención del desarrollo de la mujer.*

*Artículo 124.- Los órganos de control y evaluación gubernamental de los ayuntamientos, serán los responsables de la supervisión y evaluación de la operación de los organismos auxiliares y fideicomisos a que se refiere del capítulo."*

El Municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México, cuenta con dos organismos descentralizados, el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia por sus siglas D.I.F y el Organismo prestador de los servicios hidráulicos, denominado "Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Atizapán de Zaragoza, Estado de México", por sus siglas S.A.P.A.S.A.

#### **1.4.1.1 Del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia.**

Los Ayuntamientos están facultados para constituir con cargo a la Hacienda Pública Municipal, organismos descentralizados, con aprobación de la Legislatura del Estado, así como aportar recursos de su propiedad en la integración del capital social de empresas paramunicipales y fideicomisos, claro ejemplo de esto lo tenemos en el Estado de México con la Ley de Asistencia Social de la Entidad, que establece la existencia legal del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

Con esta Ley se crean los Organismos Públicos Descentralizados de Asistencia Social de carácter Municipal, denominados Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia.

En su naturaleza encontramos el orden público e interés social para proporcionar en forma prioritaria los servicios de asistencia social a favor de la protección y desarrollo de la familia, orientado a la atención de las familias que sufren de pobreza extrema; a la defensa de la salud, educación, nutrición y aspectos jurídicos que lesionan a los niños, madres, ancianos y desamparados, obteniendo recursos del DIFEM y del Ayuntamiento.

Orgánicamente, estos Sistemas se integran por un Presidente, una Dirección, Dirección Administrativa, Dirección de Operación, Jefes de Departamento.

Los Sistemas municipales para el desarrollo integral de la familia estarán sujetos a control de vigilancia de los Ayuntamientos y deberán coordinarse con el Sistema Estatal por medio de convenios correspondientes para la coordinación de programas y actividades.

El ordenamiento jurídico que los regula es la Ley que crea los Organismos Públicos Descentralizados de Asistencia Social, de carácter Municipal, denominados "Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia".

Su objeto es el de brindar la asistencia social a la población a través de programas acordes y congruentes a la realidad, proporcionando a la población los servicios asistenciales en forma integral; así resulta necesario responsabilizar también a los Municipios de esas acciones, para que ese servicio se preste por los tres niveles de Gobierno, a efecto de que la asistencia social se acepte como el conjunto de

acciones dirigidas a convertir en positivas las circunstancias adversas que impiden al hombre su realización como individuo, como miembro de una familia y de la comunidad; así como la protección física, mental y social a personas en estado de abandono, incapacidad y minusvalía; en tanto se logre una solución satisfactoria a su situación.

Se considera conveniente que los programas de asistencia social del municipio se racionalicen y desconcentren, encomendándose a una Entidad eficiente que se creara a través de esta ley, bajo la denominación de «SISTEMA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA», bajo la orientación y normatividad del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México.

En resumen tenemos que dicho organismo es de carácter público municipal, de asistencia social, con una personalidad y un patrimonio propio; que tiene una organización estructural basada en una Junta de Gobierno como órgano máximo, mismo que se integra con el Presidente del Organismo, un Secretario, un Tesorero y dos vocales; una Presidencia y la Dirección.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 123 establece la facultad de los ayuntamientos de constituir organismos públicos descentralizados.

*\*Artículo 123.- Los ayuntamientos están facultados para constituir con cargo a la hacienda pública municipal, organismos públicos descentralizados, con la aprobación de la Legislatura del Estado, así como aportar recursos de su propiedad en la integración del capital social de empresas para municipales y fideicomisos. -- Los ayuntamientos podrán crear organismos descentralizados para la atención del desarrollo de la mujer.\**

Por su parte el Reglamento Orgánico Municipal del Estado de México, establece en sus artículos 30 y 85:

*“Artículo 30.- Son Organismos Descentralizados Municipales:*

*I. Organismos Públicos de Carácter Municipal;*

- a) Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Alizapán de Zaragoza (S.A.P.A.S.A.).*
- b) Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (D.I.F).*

*Artículo 85.- Son Organismos Descentralizados Municipales de la Administración Pública, Sector Paramunicipal, el Organismo Público Descentralizado para la Prestación de Servicios de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento de Alizapán de Zaragoza, (S.A.P.A.S.A.) y el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), quienes se rigen por leyes y reglamentos que regulan su creación, organización y funcionamiento.”*

Mientras que el Bando Municipal en su artículo 21 refiere:

*“Artículo 21.- Para el ejercicio de sus atribuciones el Ayuntamiento se auxiliará de las siguientes dependencias de la Administración Pública Municipal: (...) XVI. Organismos Descentralizados.”*

#### **1.4.1.2 Organismo Prestador del Servicio de Agua**

El instrumento rector del Estado para el desarrollo hidráulico, está representado por el Sistema Estatal del Agua, que se integra por el conjunto de planes, programas, obras y acciones, que dan sustento a la definición y establecimiento de las políticas hidráulicas para el desarrollo sustentable, la planeación y la programación hidráulica a nivel estatal y municipal; la administración de las aguas de jurisdicción estatal; los lineamientos de uso eficiente y ahorro del agua, las políticas para el manejo y conservación de la infraestructura hidráulica, así como los lineamientos para el establecimiento de un sistema financiero integral para el desarrollo hidráulico del Estado.

El Estado es el encargado de la administración de las aguas de jurisdicción estatal; de la prestación de los servicios regionales de agua en bloque, drenaje y tratamiento; y las entidades municipales son las

encargadas de la prestación de los servicios del suministro de agua potable, drenaje y tratamiento.

En cuanto a la descentralización de la prestación de estos servicios, se realiza preferentemente a través de organismos públicos descentralizados municipales y se establece la posibilidad de constituir organismos prestadores de los servicios hidráulicos intermunicipales.

Para responder a las necesidades de la modernización de los sistemas administrativos para la facturación y cobranza de los servicios de agua potable, revisión y actualización de tarifas aplicables al consumo de este líquido, así como la participación de los sectores social y privado en los servicios relacionados con el suministro y tratamiento de este elemento, se expidió la Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Comisión del Agua del Estado de México, para que los objetivos y atribuciones de ésta, sean consecuentes con las previsiones contenidas en los planes y leyes federales y estatales.

Así, la Comisión del Agua del Estado de México, asume el manejo integral del agua, y tiene por objeto planear, programar, construir, conservar, mantener, operar y administrar sistemas de agua para consumo humano, industrial y de servicios; drenaje, tratamiento y reuso de aguas residuales tratadas y control y disposición final de los lodos producto del tratamiento de aguas residuales.

En el ámbito municipal encontramos a los organismos públicos descentralizados municipales, como parte del sector administrativo auxiliar de los ayuntamientos, quienes asumirán la responsabilidad de organizar y tomar a su cargo la administración, función conservación y operación de agua potable, alcantarillado y saneamiento, dentro de los límites de su circunscripción territorial, para lo cual se les asignaran los

bienes que constituyen la infraestructura municipal para la prestación del servicio.

Los organismos tendrán personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía en el manejo de los recursos y el carácter de autoridad en los casos de recaudar y administrar como autoridad fiscal. Constituirán su domicilio en la cabecera municipal, independientemente de que para su desarrollo de actividades establezcan delegaciones en donde se requiera.

Si bien es cierto que el S.A.P.A.S.A. emanó del H. Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza, con el propósito de brindar mejores servicios en materia hidráulica, tal y como se desprende del "Acuerdo de Creación...", también lo es que como organismo público descentralizado fue creado con personalidad jurídica y patrimonio propios, dando cabal cumplimiento al artículo 123 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

La Descentralización entraña la transferencia de un órgano a otro de recursos materiales, financieros, humanos e, inclusive, de autoridad; entraña a la vez, la separación orgánica, administrativa y técnica. La Descentralización consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan una relación con la administración central, pero en estricto sentido no es precisamente una relación de jerarquía, en tanto que se les dota de personalidad jurídica y patrimonio propio.

El dotar de personalidad jurídica y patrimonio propios a los entes descentralizados, es una forma de asegurar su autonomía y entendemos por autonomía de acuerdo a la definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la *"potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior mediante normas órganos de gobierno"*

*propios*".<sup>24</sup> De esta definición se desprende que la autonomía es una potestad que se tiene para regir la vida interior de un ente a través de su propio órgano de gobierno.

La administración implica una actividad de gestión y al mismo tiempo entraña la organización de un ente. La autonomía administrativa significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública, y goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro, por ley.

Según el Licenciado Rafael de Pina Vara *"la autonomía es la potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite –cuando la tienen- la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos"*.<sup>25</sup>

Del concepto de autonomía se desprende la potestad que un ente tiene para hacer o dejar de hacer algo, significando con ello que un ente está investido jurídicamente para realizar un acto jurídico válido.

Ahora bien, ese ente, que en la definición expresada, se refiere a un órgano de gobierno, tiene por su propia naturaleza, autonomía técnica, orgánica, jurídica y patrimonial, sin que intervenga en ese ente u órgano de gobierno la administración centralizada.

La tesis jurisprudencial que en seguida se reproduce, emitida por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sexta Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Volumen LXXVI, Quinta Parte, página 17, apoya lo arriba señalado, al referirse a la naturaleza de los organismos descentralizados:

---

<sup>24</sup> Diccionario Práctico de la Lengua Española. Ed., Larouse, p 90.

<sup>25</sup> De Pina Vara, Rafael, *"Diccionario de Derecho"*, Ed., Porrúa. 1996. p 116.

*Los organismos descentralizados, conocidos también en la doctrina como establecimientos públicos y cuerpos de administración autónomos, son en estricto derecho órganos distintos del Estado, vinculados a él por la autarquía. Su creación obedece a una Ley que les confía la gestión de un determinado servicio público o de un conjunto de servicios públicos dotándolos de personalidad jurídica, afectándoles un patrimonio y proveyéndoles de una estructura orgánica administrativa. Si bien es cierto que en el sentido orgánico, amplísimo, de la administración pública, los establecimientos públicos forman parte del estado en tanto que éste se integra por todo el conjunto de cuerpos destinados a la prestación de los servicios públicos a la colectividad, también lo es que si se restringe el concepto de estado a sus justos límites de organización política de la sociedad como titular de la fuerza pública, se hace necesario considerar a los organismos descentralizados como colocados fuera de la órbita estrictamente estatal. Desde este punto de vista, es inconcluso que la Ley Federal del Trabajo al referirse en su artículo 2º a las relaciones entre el Estado y sus servidores, se refirió al Estado como fenómeno político, en la forma en que está previsto en la Constitución, circunscrito a los tres poderes de gobierno, y no es lícito hacer extensivo ese precepto a los organismos descentralizados que en lo general operan marginalmente al poder público. Los órganos del Estado, en estricto sentido, se identifican por relaciones de supra y subordinación que los vinculan dentro de la estructura jerárquica del poder público, relaciones que afectan esencialmente a las facultades decisorias y de ejecución de tales órganos. Los organismos descentralizados, en cambio, deciden y actúan en forma autónoma, su personalidad jurídica es distinta de la del Estado, el que como tal sólo ejerce sobre ellos funciones de vigilancia.*

*Amparo directo 7221/62. Sindicato de Trabajadores de la Junta de Aguas de Drenaje de H. Matamoros, Tam. 2 de octubre de 1963. 4 votos. Ponente: Agapito Pozo.*

La Ley del Agua del Estado de México en su artículo 2 fracción XIX establece lo que debe de entenderse por Organismo Prestador de Servicios:

*"Artículo 2.- (...) fracción XIX, establece que se entenderá por "Organismo prestador de los servicios: la dependencia o entidad, pública o privada, municipal o intermunicipal, descentralizada o desconcentrada, que en los términos de la presente ley tiene la responsabilidad de organizar y tomar a su cargo la administración, operación, conservación, mantenimiento, rehabilitación y ampliación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales dentro de los límites de las poblaciones de su circunscripción territorial."*

El artículo 18 de la misma ley, hace referencia a las dependencias y entidades encargadas del suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, utilizando la denominación, para el caso que nos ocupa, de "Organismos Descentralizados Municipales".

No se omite manifestar que de conformidad con el artículo 39 de la Ley de Agua del Estado de México, establece lo que a continuación se transcribe: *"Se considera de interés público la promoción y fomento de la participación organizada del sector social y los particulares para el financiamiento, construcción, ampliación, rehabilitación, mantenimiento, conservación, operación, y administración de la infraestructura hidráulica del Estado de México, así como para la prestación de los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, y las acciones que promuevan el uso de las aguas tratadas"*, en este entendido, los particulares podrán participar en el suministro de agua potable y en la creación de la infraestructura necesaria, para tal fin de manera individual y colectiva, mediante el procedimiento de concesión total o parcial de ese servicio público, en términos de lo establecido en las disposiciones legales contenidas en la Ley de la materia del artículo 39 al 53.

#### **1.4.1.2.1 Ley que regula estos organismos descentralizados prestadores del servicio de agua.**

A) Ley del Agua del Estado de México.- Esta ley tiene como objetivos: establecer las bases de la planeación y programación del recurso (agua); señalar las reglas para administrar las aguas de jurisdicción estatal; definir bases claras y objetivas para la prestación de los servicios; delimitar las competencias del Estado, los municipios y sus organismos descentralizados; determinar las reglas de recuperación del costo de los servicios y las obras hidráulicas; promover y fijar las bases de participación de los sectores social y privado.

En ella se plantea que el Estado sea el encargado de la administración de las aguas de jurisdicción estatal; de la prestación de los servicios regionales de agua en bloque, drenaje y tratamiento; y las entidades municipales las encargadas de la prestación de los servicios por el suministro de agua potable, drenaje y tratamiento.

En cuanto a la descentralización de la prestación de los servicios, se impulsa que la prestación de éstos se realice preferentemente a través de organismos públicos descentralizados municipales y se establece la posibilidad de constituir organismos prestadores de los servicios hidráulicos intermunicipales.

De conformidad con el Capítulo Tercero del Título Segundo de la Ley del Agua del Estado de México, denominado precisamente "De la Constitución de Organismos Descentralizados Municipales", encontramos la fuente jurídica para su creación, cuyo artículo 28 señala:

*"Los ayuntamientos podrán constituir organismos descentralizados municipales o intermunicipales, quienes tendrán las funciones que les otorgue la presente ley y demás disposiciones aplicables.*

*Los organismos públicos descentralizados tendrán personalidad jurídica propia y patrimonio propio, así como autonomía técnica y administrativa en el manejo de sus recursos, pudiendo ejercer los actos de autoridad que específicamente les señale la presente ley. Su domicilio se ubicará en la cabecera municipal, independientemente de que para el desarrollo de sus atribuciones establezcan delegaciones en donde se requiera."*

B) Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Comisión del Agua del Estado de México.- Por medio de esta ley se crea el organismo público descentralizado denominado Comisión del Agua del Estado de México, en ésta se establece que tendrá el carácter de autoridad fiscal, a fin de que pueda determinar con plena autonomía los precios públicos para el cobro de los derechos por el servicio de suministro de agua en bloque, drenaje y tratamiento, así como la liquidación de los créditos fiscales, recargos, multas y demás accesorios legales, en términos de la legislación aplicable y exigir, inclusive, su cobro por la vía económico coactiva.

Así mismo debe considerarse otro ordenamiento jurídico, el Reglamento Interior del Organismo Prestador de los Servicios de Agua; sin embargo cabe señalar que no todos los Municipios del Estado de México, cuentan con dicho Reglamento, como lo es caso de Atizapán de Zaragoza, el cual se encuentra a la fecha como Proyecto, por lo que toda vez que no ha sido aprobado, no es vigente ni aplicable.

#### **1.4.1.2.2 Atribuciones**

Los organismos descentralizados que presten el servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento a nivel municipal, con el fin de que presten adecuadamente estos servicios a la población que lo requiera, contarán con las siguientes atribuciones, de conformidad con la Ley de Agua del Estado de México:

**“Artículo 2.-** Para efectos de esta ley se entenderá por:

(...)

*XIX. Organismo prestador de los servicios: la dependencia o entidad, pública o privada municipal o intermunicipal, descentralizada o desconcentrada, que en los términos de la presente ley tiene la responsabilidad de organizar y tomar a su cargo, la administración, operación, conservación, mantenimiento, rehabilitación y ampliación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, dentro de los límites de las poblaciones de su circunscripción territorial.*

**Artículo 4.-** Los ayuntamientos, directamente o a través de los organismos que se refiere el artículo 18 de la presente ley, tienen la atribución de prestar los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales de origen público-urbano, así como de administrar las aguas propiedad de la Nación que tuvieran asignadas, hasta antes de su descarga en cuerpos y corrientes que no sean de su propiedad.

*El servicio de suministro de agua potable que proporciona el organismo prestador de los servicios en los términos de la presente ley, no es equiparable al de la concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, otorgada por la Comisión Nacional del Agua.*

**Artículo 5.-** Los ayuntamientos, directamente o a través de sus organismos prestadores de los servicios, en la medida de su capacidad, deberán proporcionarlos con continuidad, calidad, eficiencia y cobertura, para satisfacer las demandas de los diversos usuarios, promoviendo las acciones necesarias para lograr su autosuficiencia técnica y financiera.

**Artículo 17.-** Los ayuntamientos prestarán los servicios de suministro de agua potable y drenaje y tendrán el control de las descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje a su cargo, y en su caso, realizarán la construcción y operación de sistemas públicos de tratamiento de aguas residuales, cobrando al usuario los derechos por el servicio.

**Artículo 18.-** Los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, en los términos de la presente ley, estarán a cargo de los ayuntamientos, quienes podrán ejercerlos por medio de cualquiera de las siguientes dependencias y entidades:

(...) II. Organismos descentralizados municipales o intermunicipales;

**Artículo 19.-** Para los efectos de esta ley, las dependencias o entidades a que se refiere el artículo anterior, tendrán la denominación de Organismo Prestador de los Servicios, con las facultades, derechos, obligaciones y limitaciones que establece la presente ley y los reglamentos que de ella emanen.

*Los organismos tendrán la responsabilidad de organizar y (tomar a su cargo) la administración, funcionamiento, conservación y operación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, dentro de los límites de su circunscripción territorial, para lo cual se les asignan los bienes que constituyen la infraestructura municipal para la prestación de los mismos y las atribuciones que les permitan cumplir con su responsabilidad, de acuerdo con la presente ley.*

**Artículo 20.-** *Los organismos prestadores de los servicios a que se refiere esta ley, con sujeción a sus respectivas leyes y sin contravenir lo dispuesto en este ordenamiento, tendrán a su cargo:*

*I. Prestar, en sus respectivas jurisdicciones, los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales;*

*II. Participar en coordinación con los gobiernos federal, estatal, y municipal en el establecimiento de las políticas, lineamientos y especificaciones técnicas conforme a los cuales deberá efectuarse la construcción, ampliación, rehabilitación, administración, operación, conservación y mantenimiento de los sistemas de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales;*

*III. Planear y programar la prestación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, en los términos de esta ley;*

*IV. Realizar por sí o a través de terceros y de conformidad con esta ley, las obras de infraestructura hidráulica, incluida su operación, conservación y mantenimiento; y*

*V.- Las demás que le otorguen la presente ley u otras disposiciones legales en la materia.*

**Artículo 21.-** *Los organismos descentralizados a que se refiere esta ley, adoptarán las medidas necesarias para alcanzar su autonomía y autosuficiencia financiera en la prestación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, y establecerán los mecanismos de control necesarios para garantizar al público usuario, condiciones adecuadas de eficiencia y transparencia."*

Si bien lo plasmado con antelación son las atribuciones directas de los Organismos Prestadores de los Servicios, también lo es que los siguientes artículos que se transcriben, de igual manera, establecen funciones que competen al Ayuntamiento.

**Artículo 133.-** *La Comisión conforme a esta ley y en coordinación con los gobiernos federal, estatal y municipal, o en concentración con la ciudadanía, podrá:*

*I. Construir y operar las obras para el control de avenidas y protección contra inundaciones de centros de población y áreas productivas;*

*II. Determinar la operación de la infraestructura hidráulica para el control de las avenidas y tomar las medidas necesarias para dar seguimiento a fenómenos hidrometeorológicos extremos, promoviendo o realizando las acciones necesarias para atender las zonas de emergencia afectadas por dichos fenómenos; y*

*III. Establecer las normas y realizar las acciones necesarias para evitar que la construcción u operación de una obra que altere desfavorablemente las condiciones hidráulicas de una corriente, ponga en peligro la vida de las personas y la seguridad de sus bienes.*

**Artículo 136.-** *La Comisión o el organismo prestador, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán promover lo necesario a efecto de detectar y reparar oportunamente las fugas en las redes y obras de conducción y distribución del agua.*

**Artículo 138.-** *La Comisión y los organismos prestadores de los servicios, deberán realizar las acciones necesarias para promover un uso más eficiente del agua y su reuso, así como la captación y aprovechamiento de las aguas pluviales, sean estas de propiedad de la Nación asignadas al Estado y los ayuntamientos, o sean aguas de jurisdicción estatal, conforme a las medidas que se dicten en los términos de lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México, pudiendo efectuar:*

*I. Estudios necesarios para tal fin;*

*II. Investigación o desarrollo y obtención de tecnología de punta; y*

*III. Proyectos y obras que permitan un uso más eficiente de las aguas independientemente del uso de las mismas;*

*Para tal fin la Comisión y los organismos prestadores de los servicios en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán los planes, programas y acciones que permitan dar carácter cabal cumplimiento a los objetivos planteados, debiendo convocar a los tres niveles de gobierno y a los sectores social y privado.*

**Artículo 140.-** *Las autoridades estatales municipales realizarán los actos de verificación, inspección y vigilancia en el ámbito de su respectiva competencia, cumplimiento con las disposiciones de esta ley y su reglamento.*

**Artículo 141.-** Las autoridades estatales, municipales o sus descentralizadas, a fin de comprobar que los usuarios, concesionarios o permisionarios, los responsables solidarios, los terceros con ellos relacionados, han cumplido con las disposiciones de la ley, su reglamento y disposiciones que de ella emanan, estarán facultades, para:

- I. Llevar a cabo visitas de verificación;
- II. Solicitar la documentación e información necesaria; y
- III. Allegarse los medios de prueba directos o indirectos necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones.

**Artículo 142.-** Para los efectos de la fracción I del artículo anterior, se practicará visitas para comprobar:

- I. El uso de los servicios que se refiere el título cuarto de esta ley, sea el contratado;
- II. El funcionamiento de las instalaciones esté de acuerdo a la autorización concedida;
- III. El correcto funcionamiento de los medidores y las causas de alto y bajo consumo;
- IV. El diámetro de las tomas y de las conexiones de la descarga sea el correcto; y
- V. Los consumos de agua de los diferentes usuarios

**Artículo 143.-** Asimismo, se harán inspecciones para vigilar:

- I. Que los aprovechamientos tomas o descargas cumplan con lo dispuesto en la ley;
- II. El debido cumplimiento de la presente ley y su reglamento;
- III. La correcta prestación de los servicios concesionados;
- IV. Que no existan tomas o aprovechamientos clandestinos de agua; y
- V. Las demás que expresamente autorice la presente ley y su reglamento.

**Artículo 145.-** La información que obtengan las autoridades estatales y municipales competentes, servirá de base para iniciar procedimientos de imposición de sanciones, determinar presuntivamente pagos omitidos, así como cualquier otro supuesto.”

En vista de lo contenido en las disposiciones jurídicas invocadas de la Ley de Agua del Estado de México, se advierten las facultades, derechos, obligaciones y limitantes con las que cuentan los Organismos prestadores de los servicios de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales municipales, en base a la responsabilidad que le recae a dichos organismos, con motivo de organizar y tomar a su cargo, la administración, operación,

conservación, mantenimiento, rehabilitación y ampliación de esos servicios, teniendo como deberes proporcionarlos con continuidad, calidad, eficiencia y cobertura, para satisfacer las demandas de los diversos usuarios, en las jurisdicciones que les corresponda, coordinando sus acciones si es necesario con los gobiernos federal, estatal, y municipal, además de que adoptarán las medidas necesarias para alcanzar su autonomía y autosuficiencia financiera, así como realizar los actos de verificación, inspección y vigilancia en el ámbito de su respectiva competencia, a fin de comprobar que los usuarios, concesionarios o permisionarios, los responsables solidarios, los terceros con ellos relacionados, han cumplido con las disposiciones de la ley, su reglamento y disposiciones que de ella emanan, iniciando procedimientos de imposición de sanciones, si se determinan presuntivamente pagos omitidos.

#### **1.4.1.2.3 Estructura Orgánica.**

Estos organismos descentralizados, orgánicamente se conforman de acuerdo a lo plasmado textualmente por la Ley de Agua del Estado de México de la siguiente manera:

*"Artículo 28.- Los ayuntamientos podrán constituir organismos descentralizados municipales o intermunicipales, quienes tendrán las funciones que les otorgue la presente ley y demás disposiciones aplicables.*

*Los organismos públicos descentralizados tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica y administrativa en el manejo de sus recursos, pudiendo ejercer los actos de autoridad que específicamente les señala la presente ley. Su domicilio se ubicará en la cabecera municipal, independientemente de que para el desarrollo de sus atribuciones establezcan delegaciones en donde se requiera."*

De conformidad con el artículo 30 de la Ley en cita, la administración de estos organismos estará a cargo de un Consejo directivo, del Director general y un Comisario. El Consejo directivo del organismo estará integrado por un Presidente que será designado por el

presidente municipal; un representante del ayuntamiento; un representante de la Comisión; y tres vocales propuestos por las organizaciones vecinales, comerciales, industriales o de otro tipo, que sean los usuarios del servicio con mayor representatividad y designados por los ayuntamientos, donde el presidente y los representantes tendrán un suplente.

Así el artículo 31 de la ley en cita, en su parte conducente establece que: *“Los integrantes del consejo directivo, tendrán derecho a voz y voto en las sesiones de ese cuerpo colegiado. En aquellos casos en que así se requiera, por la complejidad del organismo prestador de los servicios, se podrán aumentar hasta en otro tanto el número de consejeros, respetando la proporcionalidad entre los representantes de los organismos públicos y los de los diversos sectores de usuarios.*

**Artículo 32.-** *El consejo directivo celebrará sesiones ordinarias cada dos meses y las extraordinarias que sean necesarias, cuando las convoquen el presidente, el director general o la mayoría de sus miembros.*

*Habrà quórum cuando concurren más de la mitad de los integrantes del consejo directivo, siempre que esté su presidente o su suplente. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los miembros y en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad. El director general del organismo asistirá a las sesiones del consejo directivo con voz, pero sin voto.*

*Se podrá invitar a las sesiones del consejo directivo, con voz pero sin voto, a representantes de las dependencias y entidades federales o estatales, así como del ayuntamiento, cuando se trate algún asunto de su competencia. así como a representantes de los usuarios cuando lo determine el consejo directivo.*

**Artículo 33.-** *El director general será designado por el consejo directivo y tendrá las atribuciones que le confiera el reglamento de la presente ley, así como el acuerdo del cabildo respectivo.*

*Para ocupar el cargo de director general, se requerirá tener experiencia mínima de 3 años en mandos medios o superiores de la administración de estos servicios.*

**Artículo 34.-** *El control y vigilancia de cada organismo descentralizado recaerá en el comisario, quien asistirá a todas las sesiones del consejo directivo, con voz pero sin voto. El síndico municipal que designe el ayuntamiento, ejercerá la función de comisario, con las facultades que expresamente le otorgue el reglamento de la presente ley.*

**Artículo 84.-** *Corresponderá a los organismos prestadores de los servicios:*

*I. Expedir en los términos del reglamento de esta ley, las condiciones particulares de las aguas residuales no domésticas, que se viertan en el drenaje para efecto de cumplir con las disposiciones establecidas en las leyes federales y estatales respectivas;*

*II. Establecer condiciones específicas de pretratamiento para las descargas no domésticas que lo requieran, para la remoción o reducción de concentraciones de determinados contaminantes, cuando se cuente con el sistema público de tratamiento respectivo;*

*III. Otorgar permisos de descarga de aguas residuales no domésticas al sistema de drenaje a su cargo;*

*IV. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de calidad de las descargas de aguas residuales preferentemente no domésticas al drenaje, que se establezcan en las diversas disposiciones legales;*

*V. Revisar los proyectos de obra de los sistemas de tratamiento que se pretendan construir por parte de los particulares, que descarguen a los sistemas de drenaje aguas residuales no domésticas y, en su caso, recomendar las modificaciones que estime convenientes; y*

*VI. Las demás que expresamente se le otorguen por la ley y su reglamento.*

**Artículo 96.-** *El organismo tendrá la facultad de cobrar los derechos y aportaciones que se establezcan en esta ley y en las disposiciones correspondientes, a través de las cuotas y tarifas.*

*El consejo directivo del organismo aprobará las cuotas y tarifas para el cobro de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales a su cargo, salvo el caso de que esos servicios estén a cargo de los sectores social y privado, en tal caso, le corresponderá al ayuntamiento la fijación de las tarifas respectivas."*

De las disposiciones anteriormente transcritas se advierten como fuera expuesto con antelación la estructura orgánica de los organismos descentralizados, como su integración, la forma en la que celebraran sesiones, los términos en las que se convocaran las mismas, las funciones y requisitos que deberá cumplir sus integrantes, así como las facultades que expresamente les otorga la ley.

## CAPITULO II

### LA FUNCIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y EL SERVIDOR PÚBLICO

#### 2.1 Concepto de Función Pública

El Estado en cualquiera de sus poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial y en sus tres niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal, necesita de una persona que externe su voluntad para ejercer la competencia que le es atribuida, y que su actuación se manifieste para el órgano del que forma parte, de tal manera que sea el propio órgano el que actúe a través del individuo.

Es importante no confundir la actividad pública, que se refiere a las acciones que ejerce el Estado para dar cumplimiento a sus funciones de administración pública, mientras que la función pública es la relación laboral que se da entre el Estado y sus empleados o trabajadores en el desempeño de una actividad pública.

El autor Rafael Pina Vara, define a la función pública como: *"una actividad dirigida a la realización de algunos de los servicios correspondientes al Estado, municipio o en general, a cualquier organismo público."*<sup>26</sup>

Para Mayer la función pública es: *"un círculo de asuntos que deben de ser regidos por una persona ligada con el Estado por la obligación de derecho público de servirle."*<sup>27</sup>

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido la función pública como: *"el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado,*

---

<sup>26</sup> Pina Vara, Rafael de, *"Diccionario de Derecho"*. Cit. Post. Torres Altamirano, Aída Araceli, *"La Responsabilidad de los Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación por la Omisión en la Presentación de la Declaración Patrimonial"*, 2003, Pág. 34.

<sup>27</sup> Mayer, cit. post. Serra Rojas Andrés, *"Derecho Administrativo"*. Pág. 385.

*realizadas como actividades del gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio.*"<sup>28</sup>

La función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. La organización, funcionamiento y distribución de competencia entre los órganos del Estado a quienes se les encomienda la realización de sus fines con los medios que se dispone. *"Esta organización administrativa requiere de personas físicas que asumen la calidad de funcionarios o empleados públicos, que aportan su actividad intelectual o física para entender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones."* <sup>29</sup>

El Diccionario Jurídico 2000 define la Función Pública como: *"la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores. Difiere al servicio que prestan los trabajadores, que responde a los conceptos de actividad pública, servicio administrativo o servicio público. No toda persona que presta servicios al Estado forma parte de la función pública. Por requerimientos actuales el Estado -que parece no tener barreras para realizar cualquier actividad que le interese- se ve obligado a obtener los servicios de personas, a través de distintas formas jurídicas como contratos administrativos y contratos privados, pero sin incorporarlas a su servicio como sus trabajadores."* <sup>30</sup>

Por su parte Guillermo Caballenas define la función Pública como: *"el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores."* <sup>31</sup>

En conclusión con los elementos aportados con anterioridad podemos definir a la función pública como la actuación de las personas físicas, las cuales se encuentran investidas de la competencia que la ley atribuye a los entes públicos del cual forman parte; esto es, el ejercicio

<sup>28</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, cit. post. Serra Rojas Andrés, Ob. cit. Pág. 386.

<sup>29</sup> Castrejon García, Gabino Eduardo. *"Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos"*, Ed. Cárdenas Editor Distribuidor, 2003, pp 117.

<sup>30</sup> Disco Óptico. *"Diccionario Jurídico 2000"*, Desarrollo Jurídico Copyright 2000.

<sup>31</sup> Guillermo Caballenas, *Diccionario de Derecho Anual*, c.f.r. Castrejón García, Gabino Eduardo, *"Derecho Administrativo II"* Pág. 3.

del poder del Estado se realiza a través de la actuación de personas físicas en forma legislativa, ejecutiva o judicial.

## 2.2 Naturaleza Jurídica

Varias tesis se han formulado para explicar la naturaleza de esa relación, *"Las de derecho privado, que consideran que entre el Estado y sus trabajadores existe un contrato de arrendamiento de servicios, de mandato o de adhesión. Las de derecho público, estiman que es un acto administrativo unilateral o sea, que basta la voluntad del Estado para que nazca la relación, que es un contrato público o administrativo, sin especificar a que tipo de contratos corresponde."*<sup>32</sup>

Para explicar la Función Pública, la doctrina ha elaborado dos teorías, la Teoría de la representación y la Teoría del órgano:

La Teoría de la representación, también conocida como teoría del mandato, parte de los modelos jusprivatistas y radica en que las personas morales obran por medio de los órganos que las representan, y siendo el Estado una persona moral considera que su actuación solo puede darse a través de sus funcionarios, que son sus representantes legales. Sin embargo, esta teoría no resulta aplicable al ejercicio del poder público, en razón de que el mandato se aplica para el derecho privado, de conformidad con lo dispuesto en el Código Civil y regula intereses particulares, cuyos efectos se constriñen a lo convenido en el Contrato respectivo en el que se requiere la voluntad de personas diferentes, y en la función pública el órgano y el funcionario integran una sola entidad; en consecuencia los principios e intereses son de naturaleza distinta a los del derecho público y concretamente a los del derecho administrativo en el que se tutelan los intereses de la colectividad.

---

<sup>32</sup> Disco Óptico *"Diccionario Jurídico 2004"*. Desarrollo Jurídico Copyright 2004. DJ2K – 882.

Por su parte la Teoría del órgano formulada por la dogmática jurídica alemana del siglo XIX supera a la teoría de la representación y a la inaplicabilidad de los principios de derecho privado, pues sostiene que los empleados y funcionarios públicos, mas que representantes del Estado se incrustan en la organización estatal como parte integrante o constitutiva de ella, por lo que el órgano, cuya existencia formal se da por la creación jurídica que el derecho impone al disponerlo en las normas y darle una competencia determinada, solo puede manifestarse a través de los individuos que expresan su existencia. Esta existencia fue reforzada por Hans Kelsen y su principio de imputación por el cual explica que por mandato legal determinada acción se atribuye a un sujeto y se considera realizada por él.

Así la relación de servicios en la función publica implica la participación del ente estatal, cuya actuación previamente ha sido establecida por la norma en razón de los intereses de la colectividad, pero que para manifestarse requiere la participación de una persona física que externe su voluntad, pues de lo contrario la sola competencia a los órganos públicos únicamente constituirían la estructura inanimada e inexpressiva y la sola actuación del poder del Estado. Es decir, el órgano representa una unidad abstracta que es la esfera de la competencia, en tanto que su titular que es la persona física y que puede ir variando sin que afecte a la continuidad del órgano, y es quien tiene la voluntad que ejerce dentro de la competencia del mismo.

### **2.3 La Función Pública en la Legislación Mexicana**

Aún y cuando el régimen jurídico de los servidores públicos es muy variado, en principio se puede hablar de dos ramas que regulan su relación con el Estado, el Derecho Disciplinario y la otra el Derecho Laboral Burocrático, que a su vez se encuentra integrado por varios

sistemas que se establecen de acuerdo con la calidad y tipo de relación de los trabajadores, como son los siguientes:

El establecido por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo. En este sistema se encuentran reguladas las relaciones obrero patronales entre los trabajadores y ciertos organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Dentro de los organismos descentralizados de este sistema están: Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de México y la Comisión Nacional de Electricidad.

Por otro lado, tenemos el regulado por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El de los trabajadores de confianza. Estos trabajadores al quedar excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sus sistemas jurídico-laborales se integran por el apartado "B" del artículo 123 de nuestra Carta Magna, los principios generales del derecho y los criterios y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El de los miembros del Servicio Exterior Mexicano, que es el órgano permanente del Estado que se encarga de representarlo en el extranjero y de ejecutar la política exterior del Gobierno Federal, así como de promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros u organismos y reuniones internacionales, su personal está integrado por quienes ingresan a las ramas diplomáticas consular y administrativa y se rige por lo establecido en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, así como por la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento, de acuerdo con lo

dispuesto en la fracción XIII del citado artículo 123 de rango constitucional.

Los miembros de las fuerzas armadas integradas por el Ejército Mexicano y Marina Nacional, con excepción del personal civil de las Secretarías de Defensa Nacional y de Marina, quedan excluidos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, su régimen queda integrado por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional y las demás leyes que contienen la disciplina castrense, entre ellas, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana y la Ley Orgánica de la Armada de México.

El ordenamiento jurídico a nivel local, es la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios que regula las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores públicos, estableciendo nuevas medidas para tutear los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, municipios, organismos auxiliares y fideicomisos públicos, como son entre otras, el ingreso a la función pública, la protección al salario, los niveles de estabilidad laboral y el establecimiento de un sistema de profesionalización del servicio público.

Señala el párrafo final del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esa Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Por su parte el Derecho Disciplinario es el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los servidores públicos, que se fundamenta en la facultad de organización y funcionamiento del gobierno, y que establece un sistema de sanciones a efecto de que la

actuación de los servidores públicos se ajuste a los valores tutelados y establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas normas no tienen como supuesto la relación laboral, sino el salvaguardar los valores que los servidores públicos deben de observar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones y que son: la legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad.

También contamos con la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que establecen en su artículo 8° las obligaciones del servidor público, cuya inobservancia dará lugar al establecimiento de responsabilidad administrativa.

Por su parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su Título Séptimo regula las bases de las responsabilidades de los servidores públicos, estableciendo textualmente en su artículo 130 lo siguiente:

*"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 de alguno de, los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan a sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que le 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."*

De lo anterior se desprende el origen de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, misma que tendrá por objeto regular las responsabilidades en el servicio público, particularmente las de naturaleza administrativa y política, remitiendo respecto a las responsabilidades de orden penal o civil o a las leyes de la materia. Estableciendo además el objeto de la Ley y las materias que

regulan, particularmente los sujetos, obligaciones en el servicio público, responsabilidades, procedimientos y sanciones, así como las autoridades competentes en su aplicación.

De igual forma las leyes laborales prevén para los trabajadores una serie de relaciones inherentes a su relación laboral o de servicio.

## **2.4 El Servidor Público**

Este punto lo iniciaremos con el estudio del servicio público, que es aquella actividad encaminada a satisfacer necesidades colectivas, mediante la prestación de un servicio individual, la cual se encuentra contemplada como parte integral del Derecho Público, por lo que dicha función requiere de personas físicas que aporten una actividad ya sea intelectual o física, para atender los propósitos estatales, es por eso que el o los encargados de la prestación de dichos servicios adquieren el nombre de servidor público.

*"Es indudable que el régimen jurídico que existe en la función pública tiene como fuente fundamental al servicio público. Lo anterior se desprende de nuestra ley fundamental y sus disposiciones reglamentarias, esta tiene una razón de ser derivada de la actividad natural del Estado."*<sup>33</sup>

### **2.4.1 Concepto**

Las actividades que llevan a cabo los diferentes órganos del Estado para la realización de sus cometidos implican la utilización de un sin número de personas, no solo en la Administración Pública, si no también en los órganos de los poderes Legislativo y Judicial, por lo que es necesario contratar al empleado o trabajador, llamado

---

<sup>33</sup> Castrejon García, Gabino Eduardo, *"Derecho Administrativo"*, Tomo II, Edit. Cárdenas, Segunda Edición, México 2001, pp. 5-6.

indistintamente burócrata, trabajador al servicio del Estado, funcionario, empleado o servidor público, o bien lo que es lo mismo, las personas físicas a quien son atribuidas las funciones y deberes del Estado.

Conforme al artículo 108 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, deben de considerarse 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 se desempeñe en un cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como servidores del Instituto Federal Electoral..."

Para Sergio Monserrit Ortiz Solero "Se debe considerar como servidor público, a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado, mediante un nombramiento previamente expedido, por el órgano administrativo competente, o en su defecto que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales." <sup>34</sup>

Por su parte el doctrinario Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, define como funcionario público a "aquel que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando; mientras que el empleado es la persona que presta sus servicios a la Administración Pública sin facultades de representación, decisión y mando." <sup>35</sup>

Al respecto el Licenciado Miguel Acosta Romero define como servidor público "a la persona que representa al Estado a través del órgano de competencia del que es titular. Lo representa tanto frente a otros órganos del Estado o entidades

---

<sup>34</sup> Ortiz Sotelo, Sergio Monserrit. "*Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*". Edit. Porrúa, 1999. Pág. 5.

<sup>35</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "*Elementos de Derecho Administrativo*". cit. post. Jiménez Hernández, Esteban Omar, "Inaplicabilidad de los Derechos Procesales de la Autoridad en el Procedimiento Administrativo Disciplinario Incoado a los Servidores Públicos del Distrito Federal" Pág. 53.

*públicas, como frente a los particulares en las relaciones internas con los servidores del Estado.*"<sup>36</sup>

Se torna necesario diferenciar entre el concepto de servidor público frente al trabajador al servicio del Estado, el Maestro en Derecho Gabino Castrejón García propone: *"...la Constitución Pública de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 108 define al servidor público como cualquier persona que desempeña un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal, integrando así el elemento subjetivo del órgano administrativo, mientras que el trabajador al servicio del Estado guarda únicamente una relación laboral con la Administración Pública, por lo que la aplicación de normas disciplinarias no tiene como supuesto la relación laboral, si no la calidad del servidor público de quien presta el servicio al Estado.*"<sup>37</sup>

Abundando sobre el particular en el Diccionario Jurídico 2000 se ubica la definición propuesta referente a lo que se debe entender por servidor público: *"Son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente.*

*La relación entre el Estado y sus trabajadores adquiere un matiz particular, puesto que en esta debe buscarse siempre la compatibilidad entre los derechos y beneficios de los trabajadores y el cumplimiento eficaz de la función pública por parte del Estado.*"<sup>38</sup>

Vistos los criterios adoptados por los tratadistas en la materia, se desprende que un servidor público es aquella persona física que presta su fuerza de trabajo física e intelectual en la realización de la función pública de manera personal y subordinada en cualquiera de los tres

<sup>36</sup> Acosta Romero, Miguel. *"Teoría General del Derecho Administrativo"*. Edit. Porrúa, 1999, Pág. 570.

<sup>37</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo, *"Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos"*. Edit. Cárdenas, México 2003, pp. 158-159.

<sup>38</sup> Disco Óptico *"Diccionario Jurídico 2004"*. Desarrollo Jurídico Copyright 2004. DJ2K - 882.

niveles de gobierno, es decir ya sea que se denomine como funcionario, empleado o burócrata, en general es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública.

#### **2.4.2 Régimen Jurídico**

Nuestra Carta Magna, en su Título Cuarto mismo que comprende los artículos del 108 al 114, considera la responsabilidad de toda clase de delitos y faltas en que pudieren incurrir los Servidores Públicos, en el ejercicio de sus funciones, cargos o comisiones; incluyéndose así el principio de igualdad ante la ley.

El artículo 108 Constitucional, primer párrafo 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 de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a 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, quienes serán responsables por los actos y 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 desempeñan empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipio.*

Debe señalarse que en el artículo que se cuestiona podemos distinguir tres diversas categorías de Servidores a saber, y en su orden de redacción:

La primera compuesta por miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, seguidamente al Presidente de la República quien solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común y finalmente los Gobernadores de los Estados, Diputados a las legislaturas locales así como a Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, quienes serán responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales.

Por lo que respecta al Ejecutivo de la Unión y en cuanto a la conducta imputable a su persona se menciona que la traición a la patria se configura por los actos que comprometen, o ponen en peligro su soberanía, independencia, libertad o integridad territorial.

La Constitución en vigor consideró dentro del Título Cuarto dos principios fundamentales:

- a) El principio de igualdad ante la ley, de toda la sociedad.
- b) El principio de Responsabilidad, de todos los Servidores, así como el procedimiento para juzgarlos y la penalidad respectiva.

El artículo 109 de la Carta Magna textualmente establece que: *"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidades, 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 desarrollan 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 sustancialmente su patrimonio, adquiera 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."*

De nuestra Constitución Política se derivan los principios de igualdad ante la Ley, esto como se desprende de sus artículos 1, 12 y 13, así el numeral 108 de rango constitucional regula la responsabilidad de los servidores públicos, trastocando la responsabilidad política en atención al artículo 109 de la Constitución Federal, que es aquella en que incurren los funcionarios federales o estatales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho; cuando los funcionarios estatales violen a las leyes federales y las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales. El juicio político solo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro del año siguiente en que haya concluido.

*"El Juicio Político, es el término utilizado para designar el procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público. El juicio político implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional."*<sup>39</sup>

En atención a las disposiciones de merito se establece el marco constitucional de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, sin menoscabo de la responsabilidad civil o penal en la que pudieren llegar a incurrir en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, sin embargo como fuera establecido con anterioridad las leyes penales son las que sancionaran, en su caso, tipificando las conductas delictivas.

#### **2.4.2.1 Constitución Local del Estado de México**

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece en su Título Séptimo lo referente a la Responsabilidad de los Servidores Públicos y del Juicio Político.

En su artículo 130 encontramos la definición de lo que se debe de entender por Servidor Público y a la letra dice: *"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."*

Por lo que se refiere al juicio político la Constitución Local lo regula dentro de los artículos 131 al 136, señalando dentro del texto de los

---

<sup>39</sup> Disco Óptico "Diccionario Jurídico 2004". Desarrollo Jurídico Copyright 2004. DJ2K – 882.

mismos quienes pueden incurrir en responsabilidad y ser sujetos de juicio político, así como la forma en que éste se llevará a cabo.

*"Artículo 131.- 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 periodo de su ejercicio sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común y por delitos contra la seguridad del Estado."*

De donde se desprende que a nivel Municipal ningún servicio público se encuentra sujeto a este juicio, no obstante señalaremos que se incurrirá en responsabilidad Política cuando un servidor público en ejercicio de su empleo cargo o comisión cometa actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho. Cabe señalar que no todos los servidores públicos están sujetos a responsabilidad política, ya que ello depende del empleo, cargo o comisión, además del tipo de responsabilidad, para lo cual es necesario remitirse al artículo 110 Constitucional; de donde se desglosa que sólo pueden ser sujetos de juicio político los servidores públicos que determina el artículo 110 Constitucional, como vimos anteriormente y algo muy importante es el resaltar que el Presidente de la República, no se encuentra mencionado respecto de la Responsabilidad Política, para efectos de dicho precepto legal.

#### **2.4.2.2 Ley Orgánica Municipal**

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México en los artículos 168 al 170 del Título VII, denominado «De los Servidores Públicos Municipales. Capítulo Único. De las Responsabilidades de los Servidores Públicos Municipales», y con el fin de precisar el criterio

sustentado por la Constitución Política del Estado, y también para efectos de responsabilidad administrativa, precisa quiénes son servidores públicos municipales; lo que permite aplicar, en su caso, las sanciones correspondientes a todo aquel servidor que no observe las prescripciones sobre legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Diciendo a la letra lo siguiente:

*"Artículo 168.- Son servidores públicos municipales, los integrantes del ayuntamiento, los titulares de las diferentes dependencias de la administración pública municipal y todos aquéllos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la misma. Dichos servidores públicos municipales serán responsables por los delitos y faltas administrativas que cometan durante su encargo.*

*Artículo 169.- En delitos del orden común, los servidores públicos municipales no gozan de fuero ni inmunidad, pudiendo en consecuencia proceder en su contra la autoridad competente.*

*Artículo 170.- Por las infracciones administrativas cometidas a esta Ley, Bando y reglamentos municipales, los servidores públicos municipales incurrirán en responsabilidades en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios."*

#### **2.4.2.3 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.**

Se conforma de Seis Títulos con sus correspondientes Capítulos y se ocupa de regular las responsabilidades en el servicio público, particularmente las de naturaleza política y administrativa, remitiendo respecto a las responsabilidades de orden penal o civil o a las leyes de la materia. En el título primero, establece el objeto de la Ley y las materias que regulan, particularmente los sujetos, obligaciones en el servicio público, responsabilidades, procedimientos y sanciones, así como las autoridades competentes en su aplicación.

Destacan por su importancia los sujetos de la Ley que se definen con más amplitud incluyendo ahora aquellas personas que manejen o administren fondos y recursos económicos concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios. (Artículos 2 y 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios), quienes sin tener el carácter de servidores públicos se encuentran sujetos a dicha normatividad.

En consecuencia, quedan también incluidos como sujetos de la Ley, quienes participen en los actos u omisiones que originen responsabilidad administrativa en los términos de la propia ley, constituyendo una responsabilidad solidaria con los responsables directos y subsidiarios en su carácter de servidores públicos y que en tal virtud, tanto unos como otros quedan obligados al pago de los daños y perjuicios que se causen a la hacienda pública del Estado, o al patrimonio de sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos.

En estos supuestos, resulta de mayor importancia para el Estado, más que sancionar en forma disciplinaria a los servidores públicos y por la imposibilidad que representaría hacerlo a quienes no lo son, aunque participen en los actos u omisiones en que incurrirían aquellos; el resarcir, reparar o indemnizar los daños y perjuicios que se causen a la hacienda pública, garantizando su recuperación en vía administrativa, por lo que se utilizan instrumentos o mecanismos existentes en la propia administración, en la especie, la facultad económico-coactiva que permite una recuperación de recursos públicos, pronta y expedita, para destinarlos a los fines de gobierno al que están afectados de origen.

En su Título Segundo, se regulan las causas de responsabilidad política y el procedimiento del juicio político, particularmente este último, consigna en su capitulo normas de carácter sustantivo y

adjetivo o procesal, que definen su distinción con respecto al antejuicio o declaración de procedencia por responsabilidad penal de los servidores públicos con fuero, que en la Ley muchas veces pueden confundirse, sin considerar que el primero constituye un auténtico juicio, se juzga y se condena en tanto que en el otro, o sea el antejuicio, solo se instaura para retirar el fuero o protección constitucional de ciertos servidores, como inmunidad, en razón de sus funciones, para sujetarlos a las Leyes y Tribunales Penales del orden común, sin prejuzgar sobre las conductas delictivas.

En el Título Tercero, se habla sobre la conveniencia de ampliar el esquema de obligaciones o código de conducta de los servidores públicos, para salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia que deben normar sus actuaciones, entre otras, los deberes de esmero y eficiencia, obediencia jerárquica, reserva o secreto de información, trato debido, incompatibilidad, nepotismo y conflicto de intereses. El incumplimiento de dichas obligaciones configura la responsabilidad administrativa que dará inicio al procedimiento disciplinario y la aplicación de sanciones administrativas relativas, con la variante de que ahora los órganos competentes son los de la propia administración, y los que correspondan en los Poderes Legislativo y Judicial como de los Ayuntamientos Municipales. (Artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios).

En estos términos y en un esquema modernizador más adecuado a la Legislación Estatal, se ve a la Secretaría de la Contraloría como órgano aplicador de la Ley en el campo de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, radicando el poder disciplinario en los órganos de la propia administración, conservando la corresponsabilidad que en esta materia deben tener las dependencias

de la Administración Pública respecto de sus propios servidores y aquella que les corresponde en su carácter de coordinadoras de sector, respecto a los servidores de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos que le resultan coordinados, quienes podrán conocer e investigar a través de sus órganos de control interno, quienes aplicarán las sanciones disciplinarias cuya imposición se deriva de esta Ley. Para tal fin, se delimitan competencias atendiendo a la naturaleza de las sanciones, pero reservando el campo de actuación de la Secretaría de la Contraloría como dependencia globalizadora en los asuntos que revistan gravedad y trascendencia, la cual aplicará las sanciones correspondientes a los titulares y a los servidores públicos adscritos a los órganos de control interno de las dependencias, cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa. (Artículos 44 y 54 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios).

Se contempla la aplicación de la ley y el poder disciplinario o sancionador de los Ayuntamientos como cuerpos colegiados, quienes aplicarán las sanciones a través de sus Presidentes Municipales, cuestión que obedece también al principio constitucional de autodeterminación y libertad municipal. (Artículo 52 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios).

Hay un apartado especial que regula el fincamiento de responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, distintas a las disciplinarias, toda vez que buscan reparar o resarcir los daños y perjuicios estimables en dinero, que se causen a la hacienda pública o al patrimonio de los organismos del sector auxiliar y fideicomisos. (Artículos 72 al 77 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios).

Congruente con los principios de seguridad jurídica y legalidad, que deben revestir los actos de autoridad con respecto a los gobernados, se regula al efecto como medio de defensa de éstos frente a la autoridad o en su defecto reclamarse en vía de juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, siendo en consecuencia optativa la vía a favor del afectado. (Artículo 65 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios).

Se incluye en el Título Cuarto, el registro patrimonial de los servidores públicos, tanto los sujetos obligados, como un medio de control preventivo del enriquecimiento ilícito. (Artículos 78 al 91 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios).

En estos términos, las investigaciones y auditorías que procedan respecto a incrementos patrimoniales desorbitados, se dejan a la Secretaría de la Contraloría en el campo de la Administración Central y a los otros Poderes y Ayuntamientos, a través de su Contraloría Interna Municipal, respecto a sus servidores, disponiéndose al efecto, que tanto la primera como los segundos, presentarán las denuncias en su caso al Ministerio Público por enriquecimiento ilícito, previas las declaratorias que correspondan de no acreditarse la procedencia lícita de los incrementos relativos. (Artículos 87 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios).

Regula la prohibición de regalos que impliquen conflictos de intereses; la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de esta entidad federativa los denomina a éstos como obsequios, que es todo bien que no solamente reciba el Servidor Público con motivo de sus funciones sino así su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el

cuarto grado, así como para los padres y hermanos de su cónyuge; y reitera la obligación de declarar en la manifestación anual, aquellos que no se encuentren en tal supuesto, es decir, los obsequios que reciba el Servidor Público fuera de sus funciones y que devengan de persona que no tenga que ver con el trámite, despacho o resolución del que conozca el funcionario y que no se encuentren en las hipótesis de este dispositivo, así, estos deberán ser declarados en la Manifestación Anual de Bienes cuando el valor unitario de cada obsequio exceda a treinta días de salario mínimo vigente en la capital del Estado. (Artículos 89 y 90 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios).

Por último, se incluyen los Títulos Quinto y Sexto relativos a la remoción de Magistrados por mala conducta y de la indemnización con reparación de daños de los servidores públicos. (Artículos 92 al 99 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios).

#### **2.4.2.4 Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.**

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en su artículo 91 que en lo relativo al procedimiento administrativo regulado en el Título IV y V, le es aplicable supletoriamente las disposiciones relativas del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Por lo cual es necesario reconocer la necesidad de la aplicación de dicho ordenamiento en el procedimiento para el fincamiento de responsabilidad de los servidores públicos, así como en los Medios de Defensa que tiene a su alcance a efecto de combatir los actos de autoridad.

Así tenemos que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado, es un ordenamiento de orden público e interés general y regula el procedimiento administrativo ante las autoridades del:

1. Poder Ejecutivo Estatal
2. Municipios y organismos descentralizados de carácter Estatal y Municipal; y
3. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

No se aplica a la Universidad Autónoma del Estado de México, ni a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

En el artículo 1 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se establecen los principios que rigen el procedimiento y proceso administrativo mismos que son:

1. Legalidad.- Apegado al Código
2. Sencillez.- Evitar formulismos innecesarios
3. Celeridad.- Trámite ágil y expedito
4. Oficiosidad.- Se tramitará de oficio
5. Eficacia.- Se vigilará el cumplimiento de sus determinaciones
6. Publicidad.- Las actuaciones serán públicas
7. Gratuidad.- No existe la condena al pago de gastos y costas
8. Buena fe.- Las partes se conducirán con honradez, transparencia y respeto.

Por su parte en el artículo 3 del citado ordenamiento se contempla que:

Las promociones y actuaciones se harán en español y de manera escrita, se efectuarán en días y horas hábiles, las primeras deberán de ir con firma autógrafa de quien la formule o la huella digital, de ser dos o más los promoventes se tendrá que designar un representante

común. (Artículos 6, 7, 9, 11 y 12 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México).

Las actuaciones de realizarse en forma oral, se dejará constancia por escrito; las fechas y cantidades se escribirán con letra. (Artículos 7 y 8 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México).

En el procedimiento y proceso administrativo no es procedente la caducidad por inactividad de las partes; así mismo pudiendo estas obtener copias certificadas del expediente. (Artículos 16, 20 y 63 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México).

Los servidores públicos no son recusables, pero estarán impedidos para conocer de los asuntos de su competencia cuando tengan interés o exista conflicto de intereses. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 17 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

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.

Por otro lado, en el procedimiento existirá la acumulación de expedientes cuando:

1. Las partes o actos administrativos sean iguales.
2. Se trate de actos conexos.
3. Sea conveniente la unificación para evitar emitir resoluciones contradictorias.

(Artículo 18 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México).

Los medios de apremio y medidas disciplinarias serán:

1. Amonestación.
2. Multa de 10 a 100 días de salario mínimo vigente en el lugar de la actuación; los jornaleros, obreros o trabajadores solo hasta por el importe de un día; y los no asalariados hasta por la cantidad equivalente a un día de su ingreso.
3. Expulsión temporal del lugar donde se lleve a cabo la diligencia.
4. Auxilio de la fuerza pública.
5. Vista al ministerio público de existir algún delito.

(Artículo 19 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México).

### **2.4.3 Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos**

Conforme a la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios en el Capítulo VI, De los Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos, en su artículo 86 establece que son derechos de los servidores públicos:

*I.- Ser tratados en forma atenta y respetuosa por sus superiores, iguales o subalternos;*

*II.- Gozar de los beneficios de la seguridad social en la forma y términos establecidos por la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios;*

*III.- Obtener licencias en los términos establecidos en la ley o en las condiciones generales de trabajo;*

*IV.- Participar en los programas culturales, deportivos y de recreación que se lleven a cabo a favor de los servidores públicos;*

*V.- Asistir a las actividades de capacitación que les permitan elevar sus conocimientos, aptitudes y habilidades para poder acceder a puestos de mayor categoría;*

*VI.- Impartir horas-clase, siempre y cuando los horarios establecidos para el desempeño de las mismas sean compatibles, de acuerdo a lo determinado en las condiciones generales de trabajo o en las disposiciones relativas; y*

*VII.- Los demás que establezca esta ley.\**

Así mismo establece en su artículo 87 de la Ley en comento que, los servidores públicos por tiempo indeterminado tendrán además los siguientes derechos:

- Afiliarse al sindicato correspondiente;
- Tratar por sí o por conducto de su representación sindical los asuntos relativos al servicio;
- Obtener ascensos, de acuerdo a las disposiciones escalafonarias aplicables;
- Obtener becas para sus hijos, en términos de las disposiciones relativas;
- Obtener licencias para desempeñar comisiones sindicales o para ocupar cargos de elección popular;
- Recibir los reglamentos correspondientes.

El Estado es una institución creada para realizar los fines de una sociedad, los Servidores Públicos colaboran en la realización de estos fines, de ahí la realización jurídica para el Estado y sus Servidores originando así obligaciones legales que permiten asegurar el servicio público creando además derechos a favor de los empleados, con una justa compensación a sus funciones o cargos.

La función pública impone al trabajador al servicio del Estado ciertos deberes que derivan de los propósitos que las leyes fijan para realizar el servicio público, atendiendo a la naturaleza de los servicios éstos

serán generales o especiales a una rama administrativa determinada, los primeros se refieren a los principales deberes comunes a todos los Servidores Públicos y lo segundos aluden a los deberes específicos propios de un sector de la administración.

Por otro lado el jurista Eduardo Pallares, establece que la obligación "es sinónimo de deber jurídico y se le define como el estado de necesidad jurídica en que encuentra una persona o conjunto de personas, de hacer o no hacer algo; en una de sus acepciones significa la relación jurídica que se establece entre el acreedor de la misma y el deudor de la propia obligación".<sup>40</sup>

Dentro de los ordenamientos y estatutos que regulan las actividades funcionales y cargos de los trabajadores al servicio del Estado y Municipios, se contienen diversas obligaciones inherentes a tales individuos, en atención al principio básico de la administración, como es la continuidad de su actividad, misma que no debe ser suspendida o alterada y la imparcialidad e independencia de ella para mantener el orden jurídico aplicando justamente, las leyes y reglamentos.

Podrán ser sin embargo, innumerables en un sentido estricto, los deberes y obligaciones de los Servidores Públicos, por ello me permito solo mencionar algunos deberes que presentan un relativo pero importante interés al tema que nos ocupa.

La Ley de Responsabilidades de los Servicios Públicos del Estado de México y Municipios en su artículo 42 dispone:

*"Artículo 42.- Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en la prestación del servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales, tendrá las siguientes obligaciones de carácter general:*

---

<sup>40</sup> Eduardo Pallares, *"Diccionario Jurídico"*. Editorial Porrúa.

*I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;*

*II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las Leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;*

*III. Abstenerse de causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, sea por el manejo irregular de fondos y valores Estatales o Municipales, o por irregularidades en el ejercicio o pago de recursos presupuestales del Estado o Municipios o de los concertados o convenios por el Estado con la Federación, o sus Municipios;*

*IV. Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que estén afectos;*

*V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquellas;*

*VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;*

*VII. Observar en la dirección de sus subalternos las debidas reglas del trato con respeto y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;*

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

*IX. Comunicar por escrito al Titular de la Dependencia u organismo auxiliar en el que presten servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;*

*X. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;*

*XI. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como otorgar indebidamente*

*licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;*

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

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

*XIV. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tengan interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;*

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

*XVI. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero, objeto mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas físicas o a las que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;*

*XVII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIV;*

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

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

XX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría o del órgano de control interno conforme a su competencia;

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

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

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

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

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

XXV. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones enajenaciones, arrendamientos y mantenimientos de bienes muebles e inmuebles y la contratación de servicios y de obra pública, o bienes con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría, conforme a

*las disposiciones legales aplicables al Titular de la Dependencia, Organismo Descentralizado, Empresa de Participación de que se trate o Fideicomiso Público.*

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

*XXVI. Cumplir con la entrega del despacho a su cargo, en los términos que establezca las disposiciones legales o administrativas que al efecto se señalen;*

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

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

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

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

*XXXI. Las demás que le impongan las leyes y disposiciones reglamentarias o administrativas."*

Todo Servidor Público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Cabe aclarar que las anteriores disposiciones presentan determinada importancia en función a las actividades normales dentro de la Administración Pública Municipal, sobre todo por cuanto hace a la confianza que demuestra y deposita la ciudadana en la libre elección de sus legítimos representantes gubernamentales. Ya que el Servidor Público al hacer su protesta legal en la posesión de su cargo, establece el deber de lealtad al orden constitucional, mismo que la actual administración, lo reviste de especial importancia no solo por cuanto atañe al sentido estricto de dicho orden, si no en sí para erradicar la raíz del mal ejemplo y deterioro que en pasadas administraciones se ha visto involucrada la conducta tutelada por la Administración Pública Municipal.

Resulta también como un aspecto relevante y novedoso para la Legislación Administrativa en el Estado, y para sus funciones como contralor, la inclusión de un apartado especial que regula el fincamiento de responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, distintas a las disciplinarias mencionadas con anterioridad, toda vez que buscan reparar o resarcir los daños y perjuicios estimables en dinero, que se causen a la hacienda pública o al patrimonio de los organismos del sector auxiliar y fideicomisos.

Esta especie de responsabilidad se fincará a través de pliegos preventivos por los órganos de control en el ejercicio de sus funciones de inspección, fiscalización o auditoria, y su pago quedará garantizado a través del embargo precautorio, mismo que podrá realizarse a través del procedimiento administrativo de ejecución (facultad económico-coactiva del Estado) que regula y establece para los créditos fiscales el Código Financiero del Estado y sin perjuicio de la calificación o constitución definitiva de esta especie de responsabilidad por parte de la Secretaría de la Contraloría que podrá confirmarlas, revocarlas o cancelarlas en su caso, a través de la sustanciación de las

formalidades del procedimiento administrativo que para efectos disciplinarios se regula en la propia iniciativa dando oportunidad de audiencia, pruebas y alegatos a los presuntos responsables en respeto a las garantías de legalidad y audiencia que deben privar en todo procedimiento.

Con este sistema, se pretenden recuperar o resarcir en forma ágil y oportuna en la vía administrativa, los daños y perjuicios que se causen a la hacienda pública o al patrimonio de los organismos estatales.

En este contexto, y como parte relevante y trascendente a las funciones de la Secretaría de la Contraloría, en congruencia al Artículo 38-Bis de la Ley Orgánica de Administración Pública y la Constitución Local, la Iniciativa pretende dar una nueva concepción al sistema actual de responsabilidades, al sustraer el poder disciplinario o sancionador del Tribunal de los Contencioso Administrativo, para depositarlo ahora en la propia administración espetando el que corresponde a los otros Poderes y Ayuntamientos Municipales del Estado aún sin embargo, en este sentido, congruentes con la ley Orgánica del citado Tribunal se le robustece y reserva su campo competencial en los juicios contenciosos administrativos que proceden contra las resoluciones administrativas que impongan sanciones.

Se incluye en el Título Cuarto, el registro patrimonial de los servidores públicos, que también dará un nuevo sesgo al sistema actual de la Ley vigente, tanto en los sujetos obligados, como en constituirlo como un medio de control preventivo del enriquecimiento ilícito, superando el esquema actual que solo permite sancionar el incumplimiento de la obligación en los plazos establecidos para considerarlo ahora, como un auténtico y eficaz medio de control preventivo.

Se reitera en la Iniciativa, que la presentación de la manifestación de bienes de los servidores públicos del Estado y Municipios, se haga ante la Secretaría de la Contraloría, misma que se llevará el registro y el control de la evolución patrimonial de aquellos, dejando a los otros Poderes y a los Ayuntamientos Municipales, la facultad disciplinaria por un incumplimiento respecto de sus servidores, en la inteligencia por una parte, que dicha información la conserve y registre la propia Secretaría y por otra, respetar el sistema constitucional de división de poderes y autonomía y libertad de los Municipios.

En estos términos, las investigaciones y auditorias que procedan respecto a incrementos patrimoniales desorbitados, se dejan a la Secretaría de la Contraloría en el campo de la Administración Central y a los otros Poderes y Ayuntamientos, respecto a sus servidores públicos, disponiéndose al efecto, que tanto la primera como los segundos, presentarán las denuncias en su caso al Ministerio Público, por enriquecimiento ilícito previas las declaratorias que correspondan de no acreditarse la procedencia lícita de los incrementos relativos.

No es ajeno el precepto que propone, regular la prohibición de regalos que impliquen conflictos de intereses y reiterar la obligación de declarar en la manifestación anual, aquellos que no se encuentren en tal supuesto, cuando excedan de un valor determinado expresamente.

Por último, se incluyen los Títulos Quinto y Sexto relativos a la remoción de Magistrados por mala conducta y de la indemnización con reparación de daños de los servidores públicos.

## CAPITULO III

### DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES

#### 3.1 Responsabilidades de los Servidores Públicos

El Sistema de Responsabilidades a que se alude en el presente capítulo se refiere al conjunto de elementos interrelacionados con un mismo propósito, que mediante un procedimiento empleado tienden como finalidad deslindar o encuadrar la existencia de Responsabilidad Administrativa tanto disciplinaria como resarcitoria a los Servidores públicos que en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que afecten el desempeño y objetivos de la Administración Pública, así la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios en su Título Tercero "De las Responsabilidades Administrativas", establece y regula de su artículo 41 al 44 el fincamiento de Responsabilidad Administrativa disciplinaria, en la que se establece el catalogo de conducta que a de observar el Servidor Público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión como se desprende del artículo 42 de la citada Ley en sus treinta y un fracciones, así como la autoridad competente del Gobierno Municipal quien aplicara las sanciones disciplinarias que establece la misma, salvo lo que dispongan sus respectivas leyes; así mismo del artículo 72 al 77 de la Ley referida, se establecen los términos y supuestos respecto al fincamiento de responsabilidad administrativa resarcitoria; en este orden de ideas del artículo 78 al 91 del cuerpo legal invocado se establecen los lineamientos respecto de la obligación de los servidores públicos en atención a su situación patrimonial, por último el procedimiento y las sanciones a las que podrían hacerse merecedores los sujetos a ese procedimiento están contempladas de los artículos 45 al 71 sobre el particular las sanciones disciplinarias de la Ley vigente

son de naturaleza correctivas como la amonestación y la multa ahora conceptualizada como sanción económica, y las de naturaleza expulsivas o depurativas como la destitución e inhabilitación, cuya finalidad persiguen como lo indica su propia naturaleza el retirar del servicio público a los servidores sancionados radicando la aplicación de la Ley y el poder disciplinario o sancionador de los Ayuntamientos como cuerpos colegiados, quienes aplicarán las sanciones a través de sus Presidentes Municipales, cuestión que obedece también al principio constitucional de autodeterminación y libertad municipal.

La Responsabilidad en la Función Pública se traduce en la obligación en que se ubica el Servidor del Estado que ha infringido la ley por haber cometido un delito, una falta o ha causado una pérdida o un daño, ya por interés, o por actos u omisiones en el ejercicio de sus respectivos cargos.

Por lo que toca al desempeño de las funciones propias de los Servidores Públicos Municipales, éstos pueden incurrir en diversas conductas delictuosas mismas que deben ser reprimidas para mantener una eficaz administración, esto trae consigo tres tipos de Responsabilidad: Civil, Penal y Administrativa, no obstante que existe también la responsabilidad Política, ésta no es aplicable a los servidores públicos municipales.

Cabe hacer mención que existe la expresión latina que niega la posibilidad legal de imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, denominada *Nom Bis in Idem*. Este principio está contenido en el artículo 109 párrafo segundo de la Constitución Federal. Y en la parte final del artículo 4 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios: *"...no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza"*.

Etimológicamente la palabra responsabilidad, proviene de la raíz latina “spondeo”, de la voz “responderé”, que significa responder, es decir, estar obligado.

Así, responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto, de responder por una conducta propia. Por lo que los servidores públicos deben pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, pero estos se sujetan 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, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado.

### **3.1.1 Responsabilidad Civil**

En el Título Cuarto de la Constitución, en particular el artículo 109, establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, sin señalar la responsabilidad civil, pues solo menciona en su artículo 111 que: “... en demandas del orden civil que se establecen en contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia...”, es por lo que se determina que ésta puede ser generada por cualquier servidor público y deberá ser exigida a través de una demanda ante la autoridad judicial de la materia. El artículo 4 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios determina que: “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...”.

La responsabilidad civil aplicada al servicio público, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido o bien ocasiona en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o

perjuicio a la Hacienda Pública de los Municipios, o a la de un particular; en tal caso esta obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir esos conceptos; toda vez que nadie esta obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin causa justificada. Artículo 42 fracción III de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

Se entiende entonces que cualquier servidor público que cause algún daño o perjuicio a cualquier particular en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad civil. Cabe aclarar que la responsabilidad civil del servidor público no se construye a sus actos como particular, sino a aquellos que realiza con motivo de sus funciones como servidor público.

Por otra parte, como ya se menciono anteriormente los servidores públicos municipales pueden incurrir en responsabilidad civil incluso frente al propio Estado, cuando el patrimonio afectado es la Hacienda Pública Municipal.

El Municipio tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que le sean encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiarios en los demás casos, en los que solo podrá hacerse efectiva en contra del Municipio, cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

En este sentido cuando en el procedimiento administrativo disciplinario, se ha determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta

administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, estos podrán acudir a las dependencias o entidades para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y en consecuencia ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial. Si el órgano del Municipio niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante se tendrán expeditas a su elección la vía administrativa o judicial. En consecuencia, el Municipio podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares. Sin embargo es de especificar sobre el particular que los artículos 100 al 102 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, han sido derogados, y ya que ellos son la parte integral del Título Sexto de la Indemnización por reparación de daños de los Servidores Públicos, esta queda sin contenido alguno, ahora bien el artículo 240 del Código de Procedimientos Administrativos de esta Entidad Federativa establece: *"El actor podrá incluir en las pretensiones que se deduzcan en la demanda el pago de daños y perjuicios que se hayan causado, en forma dolosa o culposa por algún servidor público, en la emisión o ejecución del acto impugnado, ofreciendo las pruebas específicas que acrediten la existencia de los mismos."*

Así mismo, se puede decir que esta responsabilidad se integra por los siguientes elementos: sujeto, la acción u omisión, el daño o nexo causal.

Sujeto: Queda por demás que el daño debe de provocarse por un individuo que sea servidor público en ejercicio de sus funciones, ya que si el mismo realiza el daño cuando no está con su investidura de servidor público no se le podrá impugnar responsabilidad alguna como tal.

Acción u omisión, resulta indispensable que el daño ocasionado sea por una actuación humana, efectuada en contravención a lo que establece una ley.

Con relación al daño, este es un elemento esencial de la responsabilidad ya que sin el no puede generarse ésta al no haber que resarcir.

Respecto al nexo causal, es indispensable que el daño se produzca como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público.

La responsabilidad civil tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento de obligaciones inherentes al cargo del servidor público produce con su actuar daños patrimoniales y es independiente de la imposición de las sanciones que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La fuente de esta responsabilidad la encontramos en el Código Civil.

Con base a lo anterior se puede señalar que la responsabilidad civil de un Servidor Público tiene su origen en:

- El enriquecimiento ilícito.
- La causación de los daños y perjuicios al Estado.
- La causación de daños y perjuicios a terceros.

*"La responsabilidad civil del servidor público no se construye a sus actos como particular, sino a aquellos que realiza con motivo de sus funciones como servidor público."* <sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Castrejon García, Gabino Eduardo. *"Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos"*, Ed. Cardenas Editor Distribuidor, 2003, pp 177

### **3.1.2 Responsabilidad Penal**

Existe responsabilidad penal por actos u omisiones tipificadas como delitos por la Legislación Federal o Local; es decir, incurre en responsabilidad penal cualquier servidor público que cometa un delito con independencia de su ejecución, es decir, no importa si el ilícito se realiza durante el desempeño del empleo, cargo, comisión o fuera de éste.

De acuerdo a la Constitución General de la República en el artículo 108 párrafo segundo, el Presidente de la República, durante el tiempo que dure su encargo, sólo podrá ser acusado de traición a la patria o por delito grave, el Código Penal de aplicación Federal señala como delitos graves el homicidio con agravantes, traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, genocidio, evasión de presos, ataques a las vías generales de comunicación, uso ilícito de aeropuertos, delitos contra la salud, corrupción de menores, lenocinio, falsificación de moneda, salteador de caminos, secuestro, robo calificado, extorsión, tortura, trafico de indocumentados, posesión o uso de armas prohibidas y defraudación fiscal.

Tratándose de los demás servidores públicos que no estén comprendidos en el artículo 131 de la Constitución Política del Estado, la acción penal ejercitada seguirá su trámite normal.

A nivel Municipal, la comisión de los delitos por parte de los servidores públicos, es tramitada y sancionada en términos del Código Penal del Estado.

El Código Sustantivo Penal vigente en el Estado de México, establece como delitos que pueden cometer los servidores públicos los siguientes:

- A) Cohecho (artículos 132 y 133).
- B) Incumplimiento, ejercicio indebido y abandono de funciones públicas (artículos 135, 136, y 137).
- C) Coalición (artículo 138)
- D) Abuso de autoridad (artículos 139, 140)
- E) Trafico de influencia (artículo 141)
- F) Concusión (artículo 142)
- G) Peculado (artículo 143)
- H) Enriquecimiento ilícito (artículos 144, 145, 146 y 147)
- I) En agravio de la Hacienda pública Estatal o Municipal y de Organismos del Sector Auxiliar (artículo 149 BIS)
- J) Encubrimiento (artículo 152)
- K) Evasión (artículos 159, 161 y 162)
- L) Quebrantamiento de penas no privativas de la libertad y medidas de seguridad (artículo 164 párrafo segundo).
- M) Delitos cometidos en servidores públicos de la Administración de Justicia (artículo 164 párrafo segundo)
- N) Variación de nombre y domicilio o nacionalidad (artículo 175 fracción III)
- O) Delitos cometidos de actividades profesionales o técnicas (artículo 191)
- P) Delitos electorales (artículos 330 y 331).

Derivado de la comisión de un delito independientemente de la pena privativa de la libertad y de la sanción pecuniaria, a los servidores públicos se les puede imponer como pena en materia administrativa la destitución de conformidad al artículo 49 fracción III y la inhabilitación que será de 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 de acuerdo a lo establecido por el artículo 49 fracción V, segundo párrafo para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicos.

Si durante el proceso penal o la sentencia se absuelve al inculcado, éste podrá reasumir su cargo, pero si resulta condenatorio y se trata de un delito cometido durante su encargo, no se le concederá al reo el beneficio del indulto.

### **3.1.3 Responsabilidad Administrativa**

Es aquella en la que incurre un servidor público que mediante la realización de un acto u omisión incumple con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben ser observados en el desempeño del empleo, cargo o comisión que le ha sido encomendado.

Los preceptos jurídicos que regulan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos son el 130 en la Constitución Política del Estado y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios en el Título Tercero, de los artículos del 41 al 77, así como en el Título Cuarto en los artículos 78 y 79.

Conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios Artículo 42 párrafo primero, se aplicarán sanciones administrativas a los Servidores Públicos Municipales por actos u omisiones que vayan en demérito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones.

A partir de estos principios, condensados en la legalidad y eficiencia, que rigen la Función Pública, se expidió la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipio, cuya aplicación corresponde básicamente a la Contraloría Interna Municipal de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 52 de dicha ley, así como las

sanciones y los procedimientos para aplicarlas en caso de que incurran en actos u omisiones previstas por dicha ley, de conformidad y de acuerdo a lo que estipulan los artículos 42, 48 y 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

Una vez detectada la irregularidad en las tareas de un Servidor Público, la Contraloría Municipal procederá a sancionar el acto o la omisión, o hacer la denuncia correspondiente, si el delito no es de su competencia. Las decisiones de esa Dependencia pueden ser impugnadas mediante el Recurso Administrativo de Inconformidad o el Juicio Contencioso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México con fundamento en el artículo 65 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios

La Ley de Responsabilidades en cita, regula tres tipos de responsabilidad administrativa: Disciplinaria, Resarcitoria, y Patrimonial.

#### **3.1.3.1 Disciplinaria**

Tiene como finalidad la de disciplinar, castigar o sancionar en forma ejemplar al servidor público que haya incumplido con los principios que deben ser observados en el desarrollo del servicio público. Se incurre en este tipo de responsabilidad al incumplir una o más de las treinta y un fracciones previstas en el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, denominado Código de Conducta.

Se incurre en responsabilidad administrativa disciplinaria, por el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones citadas en el artículo de referencia, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante el órgano disciplinario y a la aplicación de las sanciones que en esta ley se consignan, atendiendo a la naturaleza de la obligación que se transgrede. En este orden de ideas su objeto es disciplinar y sancionar las conductas de los servidores públicos del municipio, que infrinjan alguna de las disposiciones citadas, con independencia de otra responsabilidad de cualquier naturaleza; inclusive de la responsabilidad administrativa resarcitoria.

### **3.1.3.2 Resarcitoria**

Cuyo objetivo principal es el de reparar, indemnizar o resarcir los daños y perjuicios que se causen al Erario Público Municipal, así como al patrimonio de los organismos auxiliares y fideicomisos, mismas que se fijarán en cantidad líquida, exigiéndose se solventen de inmediato.

La responsabilidad administrativa resarcitoria tiene lugar cuando la Secretaría de la Contraloría directamente o a través de los órganos de control interno, en funciones de fiscalización, control, auditoría, vigilancia e inspección y con fundamento en el artículo 73 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, fincan pliegos preventivos de responsabilidades, cuando detectan irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo de recursos económicos del Estado o de aquellos concertados o convenidos con la Federación y los Municipios, y que se traduzcan en daños y perjuicios estimables en dinero causados a la Hacienda Pública Estatal, Municipal o al patrimonio de sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos.

Esta responsabilidad se finca en tres tipos:

- a) A los servidores públicos que hayan cometido las irregularidades.
- b) A los servidores que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado los actos irregulares, con dependencia de la forma en que se dé, es decir, dolosa, culposa o por negligencia.
- c) A las personas físicas o morales que por virtud de los actos o contratos que realicen con el Estado, se afecten sus recursos económicos, los concertados o convenidos con la federación o el patrimonio de los organismos y fideicomisos públicos.

El fincamiento de un pliego preventivo de responsabilidades, da inicio al procedimiento administrativo previsto en el artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, para que a través de éste se califique, ya sea que se confirme, modifique o cancele, quedando esta facultad reservada únicamente a la Secretaría de la Contraloría, de conformidad con el dispositivo 75 de la Ley invocada.

Para este tipo de responsabilidades, el artículo 74 fracción tercera segundo párrafo prevé que los responsables garanticen con el embargo precautorio en forma individual el importe de los pliegos preventivos, a reserva de la calificación o constitución definitiva de la responsabilidad.

Por otra parte al concluirse una auditoría, el área encargada de su realización, deberá hacer del conocimiento al presunto responsable(s) artículo 83 párrafo segundo de la ley citada, los resultados de la misma en un término prudente, para que de existir irregularidades tenga el derecho de poder solventarlas; lo anterior para que no se instruya el procedimiento administrativo sin antes no haber analizado los

documentos y manifestaciones del presunto(s) con lo cual pueden quedar solventadas las irregularidades que se hayan detectado.

Ahora bien, si una vez transcurrido el término que se le otorgó al presunto responsable, este no presenta ningún medio probatorio, entonces se procederá al fincamiento del pliego preventivo de responsabilidades al inicio del procedimiento administrativo y a la práctica del embargo precautorio, para lo cual se deberá también establecer cuándo, en que términos y que autoridad lo va a ejecutar con fundamento en el artículo 73 primer párrafo y 74 último párrafo de la multicitada ley.

### **3.1.3.3 Patrimonial**

Tiene por objeto el obligar a los servidores públicos a que presenten su manifestación de bienes en los términos que establece la ley de la materia.

En cumplimiento al artículo 79 fracción II cuarto párrafo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, el cual establece: *"...tienen la obligación de presentar Manifestación de Bienes en la forma y plazos establecidos por la Ley y bajo protesta de decir verdad los siguientes servidores públicos:*

*En los Ayuntamientos: Jefes de Departamento o sus equivalentes a la Administración Pública Estatal, Secretarios, Tesoreros, Regidores, Síndicos, Presidentes, así como todos aquellos que manejen, recauden o administren fondos o recursos estatales, municipales o federales."*

En la fracción III segundo párrafo del artículo en comento establece: *"Esta misma obligación la tendrán los servidores públicos que tengan a su cargo, una o más de las funciones siguientes:*

- a) *Dirección, supervisión, inspección, auditoría, seguridad, vigilancia, custodia, fiscalización, procuración y administración de justicia y readaptación social;*

- b) *Representación legal titular o delegada para realizar actos de dominio, de administración general o de ejercicio presupuestal;*
- c) *Manejo de fondos estatales o municipales;*
- d) *Custodia de bienes y valores;*
- e) *Atención o resolución de trámites directos con el público para efectuar pagos de cualquier índole para obtener licencias o autorizaciones;*
- f) *Adquisición o comercialización de bienes y servicios; y*
- g) *Efectuar pagos de cualquier índole."*

Los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo de los Organismos Auxiliares, Empresas de Participación Estatal o Municipal o de Fideicomisos Públicos, precisaran durante el mes de febrero de cada año, cuales son los servidores públicos obligados a presentar Manifestación de Bienes por tener a cargo una o más de las funciones del párrafo que antecede.

Así mismo deberán presentar Manifestación de Bienes los demás servidores públicos que determinen el Secretario de la Contraloría y el Procurador General de Justicia del Estado, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas con lo establecido en los artículos 79 párrafo tercero y III párrafo quinto.

El servidor público que en su Manifestación de Bienes faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de esta ley, será suspendido y, cuando su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de tres meses a tres años de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 79 y fracción III párrafo sexto de la multicitada ley.

Cuando hayan transcurrido los plazos para la presentación de la manifestación de bienes por alta (sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión) o baja (sesenta días naturales siguientes a la conclusión del cargo), si no se hubiese presentado la manifestación correspondiente sin causa justificada o cuando se haga de manera

extemporánea se aplicará al servidor público, previa instancia sumaria que conceda garantía de audiencia al omiso o extemporáneo, una sanción pecuniaria consistente de quince días a seis meses del total del sueldo base presupuestal que tenga asignado, con fundamento en el artículo 80 párrafo segundo de la ley multicitada.

Adicionalmente, tratándose de la manifestación por alta, se le prevendrá que de no presentar su manifestación dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha de notificación del citatorio, será separado de su cargo, previa notificación que de este hecho haga la Secretaría de la Contraloría al Superior Jerárquico o a los titulares de las dependencias o entidades, para que proceda en los términos de Ley.

Para el caso de que se omita la presentación de la manifestación durante el mes de mayo de cada año, la Secretaría de la Contraloría procederá a la investigación del patrimonio del infractor en los términos del artículo 83 de la Ley de Responsabilidades del Estado de México y Municipios, sin perjuicio de aplicar una sanción pecuniaria consistente de quince días a seis meses del último sueldo base presupuestal percibido por el servidor público, o inhabilitarlo por un periodo de uno a seis años, o ambas sanciones.

Igual sanción pecuniaria se aplicará cuando la presentación de esta manifestación se haga de manera extemporánea, en relación con el artículo 80 párrafo segundo.

### **3.1.4 Procedimiento Administrativo en la Ley de Responsabilidades**

Previo el estudio de los hechos que dan origen al procedimiento administrativo, debemos conocer su concepto; en este sentido podemos decir que es el conjunto de trámites señalados en la Ley que ocurren en la creación de los actos jurídico-administrativos, y que en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos la concurrencia se da para que exista la aplicación de la sanción disciplinaria o el fincamiento de la responsabilidad resarcitoria en los casos en que sea procedente.

El Dr. Gabino Eduardo Castrejón García define al Procedimiento Administrativo como *"aquel conjunto de normas jurídicas sistematizadas, que tienen como finalidad la regulación de la relación entre un autoridad y un particular, o de una autoridad a otra autoridad distinta que se deriva de los efectos de un acto administrativo"*.<sup>42</sup>

En este orden de ideas encontramos que el *"Procedimiento Administrativo es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración, quedan incluidos en este concepto los de producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitiva a la conducta administrativa."*<sup>43</sup>

1.- Inicio del procedimiento.

El procedimiento administrativo puede tener su inicio por cualquiera de los siguientes aspectos:

---

<sup>42</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo. *"Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos"*, Ed. Cárdenas Editor Distribuidor, 2003, pp 210.

<sup>43</sup> Disco Óptico *"Diccionario Jurídico 2004"*. Desarrollo Jurídico Copyright 2004. DJ2K – 882.

a) Por Queja o Denuncia.

Queja: Es la expresión oral o escrita que hace una persona, con motivo de la forma en que es tratada por parte de un servidor público durante el desempeño del empleo, cargo o comisión que le ha sido encomendado.

Denuncia: Es la manifestación que en forma verbal o por escrito se hace en contra de algún servidor público cuya actuación es contraria a los principios establecidos en el servicio público.

El fundamento para la atención y tramitación de las quejas y denuncias está contenido en los artículos 45 y 46 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

b) Por informe de auditoria o supervisión. Cuando en ejercicio de la facultad de auditoria, fiscalización y vigilancia se detecten presuntas responsabilidades administrativas en contra de algún servidor público o particular.

c) Respecto a la situación patrimonial de los servidores públicos

- 1) Por la presentación de la manifestación de bienes.
- 2) Por la evolución del incremento patrimonial.

El procedimiento que establece el artículo 59 de la Ley Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, de acuerdo con el contenido de su párrafo primero es para

la aplicación de las sanciones administrativas, sin embargo se sigue el mismo procedimiento para la calificación de los pliegos preventivos de responsabilidades y la aplicación de la sanción pecuniaria por manifestación de bienes.

El procedimiento administrativo contempla tres etapas para su desahogo de conformidad con el artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios:

- a) Instructora.- En la cual se cita al servidor público presunto responsable a la celebración de una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, el derecho que tiene de alegar y ofrecer pruebas por sí o por medio de su defensor, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, debiendo mediar un plazo entre esta y la fecha de la citación no menor de cinco no mayor de quince días hábiles.
  
- b) Procedimiento.- El día y hora fijado para que tenga verificativo la diligencia administrativa, en la que ha de desahogarse la garantía de audiencia del presunto responsable, se procede a tomarle su declaración con la y en su caso a recibirle y desahogar las pruebas que presente o bien fijarle día y hora para tal efecto de acuerdo con la fracción I del artículo en comento.

Si en la audiencia resultan insuficientes los elementos que existen para poder emitir la resolución, se podrá citar a otra u otras diligencias administrativas de acuerdo con la fracción III del artículo en comento.

En esta etapa la autoridad instructora del procedimiento administrativo podrá determinar la suspensión temporal de los

servidores públicos presuntos responsables, de ser conveniente para la conducción o continuación del procedimiento, esta suspensión se puede decretar en cualquier momento, en el citatorio inicial o dentro del desahogo del procedimiento y es sin goce de sueldo en relación a la fracción IV de la ley en comento.

Si al concluir el procedimiento o antes se determina que el servidor público suspendido no es responsable de las irregularidades que se le imputan, será restituido en el goce de sus derechos, cubriéndosele las percepciones que dejó de percibir durante el término de la suspensión de conformidad con la fracción IV párrafo cuarto.

- c) Resolución.- Al concluirse la audiencia(s), se resolverá sobre la responsabilidad imputada al servidor público dentro de los treinta días siguientes, notificando al interesado la resolución dentro de las 48 horas siguientes a su emisión, así mismo se notificara su jefe inmediato y al superior jerárquico, de conformidad con el artículo citado en su fracción II.

## *2.- La audiencia de ley.*

En cumplimiento al contenido de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nadie puede ser privado de sus derechos si no mediante juicio seguido ante autoridad competente, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Así mismo nadie puede ser molestado en su persona, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Con base en lo anterior en materia de responsabilidades y en términos del artículo 59 fracción I de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, previo a la aplicación de una sanción administrativa o al fincamiento de una responsabilidad resarcitoria debe ser citado el presunto responsable a efecto de desahogar su garantía de audiencia; es decir darle la oportunidad de ser escuchado y de ofrecer pruebas que acrediten su dicho.

### *3.- Ofrecimiento, recepción, admisión, desahogo y valoración de las pruebas.*

El artículo 59 de la Ley de Responsabilidad, como se comentó, contempla el derecho para que el presunto responsable ofrezca las pruebas que a sus intereses convenga, sin embargo la Ley no establece que medios de prueba pueden ofrecerse en el procedimiento administrativo, teniendo que recurrir al Código de Procedimientos Administrativos del Estado para que en forma supletoria subsane las deficiencias que sobre este aspecto tiene la Ley de la materia.

En términos del artículo 59 de la Ley en cita el procedimiento que regula es sumario y la única diligencia administrativa en la que se pueden ofrecer pruebas, es aquella en la que se ha de desahogar la garantía de audiencia del presunto responsable en la cual se habrán de recibir todas aquellas probanzas que la Ley permita, pero como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, no contempla alguna disposición relativa a la admisión, desahogo y valoración de las pruebas, así como los medios probatorios que pueden ofrecerse en el procedimiento administrativo, se hace necesario acudir a lo que establece el Código de Procedimientos Administrativos.

Los artículos del Código de Procedimientos Administrativos del Estado tienen aplicación supletoria al procedimiento contenido en el artículo 59 de la Ley de Responsabilidades; lo anterior como se desprende del artículo 91 de la Ley en comento que establece:

*"En todo lo relacionado al procedimiento administrativo que se regula en los Títulos Tercero y Cuarto de esta ley, son aplicables, en lo conducente, supletoriamente, las disposiciones relativas del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México."*

Por lo que a manera de ejemplo los artículos 62 fracción I y 130 del Código de Procedimientos Administrativos de esta Entidad Federativa, establece que cuando el procedimiento se ofrezcan pruebas estas deberán adjuntarse a la presentación del escrito inicial, demanda o contestación, salvo las partes supervenientes que podrán exhibirse hasta antes del dictado de la resolución.

### **3.1.5 De las Sanciones**

Las Sanciones Administrativas pueden definirse *"como el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad"* <sup>44</sup> a las violaciones a los ordenamientos administrativos pretendiendo por medio de está asegurar el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos hacia la sociedad.

Las sanciones que pueden imponerse por responsabilidad administrativa se encuentran establecidas en el artículo 49 de la Ley de Responsabilidades y son las siguientes:

---

<sup>44</sup> Acosta Romero Miguel, Ob. cit. p 1097.

1. *Amonestación:* *Es una llamada de atención al servidor público.*
2. *Suspensión:* *Es la privación del ejercicio del empleo, cargo o comisión, en forma temporal y de la remuneración correspondiente por el tiempo que dure.*
3. *Destitución:* *Es la privación total del ejercicio del empleo, cargo o comisión.*
4. *Sanción Económica:* *Es el pago económico que tiene que hacer el servidor público a favor de la Hacienda Pública.*
5. *Inhabilitación:* *Es la prohibición temporal para desempeñarse en el servicio público.*
6. *Arresto* *Hasta por 36 horas en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.*

Respecto a la suspensión del empleo, cargo o comisión, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, no especifica el término por el que ha de aplicarse, quedando en consecuencia a criterio de la autoridad sancionadora el plazo de la suspensión. Al respecto la Ley en comento en su artículo 59 fracción V, aborda el tema de la suspensión pero en su carácter de temporal la cual no podrá exceder de 30 días en los casos que así convenga para la conducción o continuación de las investigaciones, sin embargo la sanción a que alude la fracción II del artículo 49 de la ley multireferida no puede equipararse con la provisional mencionada con antelación, empero puede servir como referencia del plazo determinado, aunado al hecho de que la autoridad aplicadora de la sanción no puede imponer la referida sanción de manera total y definitiva al servidor público que le fuera impuesta toda vez que estaría actuando las facultades del legislador las cuales no tiene encomendadas.

Por su parte en la sanción económica se deben imponer dos tantos del daño, perjuicio o beneficio obtenido por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el Código de Conducta; es importante mencionar que la Constitución Política Federal en su artículo 113 establece que: *"...así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con lo 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 no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."*

Tratándose de la inhabilitación, se puede aplicar por dos causas, cuando se aplique como consecuencia de la gravedad del acto u omisión y que no implique para el servidor público la obtención de un lucro o cause daños o perjuicios a la Administración Pública, en este caso la inhabilitación no tiene fijado un término mínimo ni máximo, y cuando se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro para el servidor o que cause daños y perjuicios a la administración Pública, en este caso existen dos periodos de inhabilitación: De uno a diez años, cuando el monto no exceda de quinientas veces el salario mínimo mensual vigente en la Capital del Estado y de diez a veinte años, si excede de las quinientas veces.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada 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 de la Contraloría.

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

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

### **3.1.6 Autoridades Competentes para su Imposición**

La Secretaría y los órganos de control interno de las dependencias, de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, serán competentes para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos así como para imponer las sanciones disciplinarias a que se refiere el artículo 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

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 en cita.

El artículo 3 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, establece las autoridades competentes para la aplicación de la misma y por consecuencia facultadas para instruir el procedimiento administrativo:

- 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. Es menester señalar nuevamente que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

## CAPITULO IV DE LOS ORGANOS DE CONTROL INTERNO

### 4.1 Órganos de Control Interno.

Antes de iniciar el estudio del presente capítulo se torna necesario establecer que primeramente se precisará la posible definición de este órgano, además de constreñirnos a detalle tanto en las funciones como en los dispositivos mediante los cuales se crea el órgano de control interno del Organismo de Agua del Municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México, aparejada a la competencia de estos para identificar, investigar y determinar la responsabilidad de los servidores públicos, a través del análisis jurídico de las facultades sancionadoras del mismo.

Así nos toca ocuparnos en dilucidar que debemos entender por órgano, en el ámbito jurídico toda vez que es un término que en el derecho se utiliza en sentido metafórico.

El Diccionario de la Lengua Española define órgano como: *"es la parte de un cuerpo que desempeña funciones específicas relacionadas con las demás del todo. La palabra "órgano" está tomada del orden biológico que supone en el Estado una realidad orgánica viva. La persona o cosa que sirve para la ejecución de un acto o designio"*.<sup>45</sup>

Jurídicamente, el órgano: *"es parte e instrumento de las personas morales, que se compone de personas, a las que la ley atribuye una cierta esfera de competencia"*.<sup>46</sup>

El órgano de control es la estructura preventiva de defensa, que bien utilizada evitará la comisión de irregularidades en cuanto a la aplicación

---

<sup>45</sup> Larousse *Diccionario de la Lengua Española*, 1997, Pág. 474.

<sup>46</sup> Disco Óptico *"Diccionario Jurídico 2004"*. Desarrollo Jurídico Copyright 2004. DJ2K – 882.

e interpretación de leyes, normas y procedimientos, por tanto su actualización en todos los ámbitos debe ser continua y permanente.

Aunado a lo anterior, este órgano de control también debemos considerarlo como un control de gestión de la administración pública, toda vez que una de sus funciones en las dependencias y organismos de la administración municipal lo es el vigilar el cumplimiento de los planes y programas de trabajo, evaluar su realización, detectar desviaciones y proponer medidas correctivas, fortaleciendo con ello la toma de decisiones del Ayuntamiento.

Por su parte la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Estado de México y Municipios utiliza las denominaciones "órgano de control interno" en sus artículos 42 fracciones XX y XXVIII; 52; 53; 54, 56; 57; 59; 60; 73 y 75 y la de "órgano disciplinario" en el artículo 63. De la lectura de esos artículos, podemos concluir sin lugar a dudas que dicha ley utiliza esas denominaciones indistintamente para significar o referirse al órgano interno de control de las dependencias, organismos auxiliares o fideicomisos públicos; así dicho órgano de control recae generalmente en las comúnmente llamadas Contralorías Internas, y por lo tanto, son estas los órganos competentes para identificar, investigar y determinar las responsabilidades, así como para imponer las sanciones disciplinarias, a que se refiere el artículo 52 y 53 párrafo segundo, de la multicitada Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

Para Vázquez Alfaro José Luis, debe entenderse por control interno: *"el realizado por órganos o autoridades que forman parte de la misma administración y puede ser realizado por el superior jerárquico, por un cuerpo de inspección perteneciente a la administración o por el mismo administrador, y tiene como finalidad el mejoramiento de funcionamiento del aparato administrativo."*

*(...)Mediante el control interno, la administración conserva la posibilidad de corregir sus errores y de revocar sus decisiones ilegales o inoportunas antes de que estas sean sometidas a un control externo.”<sup>47</sup>*

Dentro del Ayuntamiento existe un órgano de Control Interno denominado *Contraloría Interna Municipal*, la cual tendrá las funciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y su titular se denominará *Contralor*, quien será designado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, de conformidad con el artículo 48 fracción VI de la Ley Orgánica Municipal de esta entidad.

En este orden de ideas, los Ayuntamientos establecerán los órganos y sistemas respectivos para identificar, investigar y determinar responsabilidades de sus servidores públicos y la Presidencia Municipal aplicará las sanciones pertinentes, previa la instrucción de los Procedimientos, esto en términos de los artículos 44, 47 párrafo final y 52 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores del Estado de México y Municipios, los cuales se relacionan y se enlazan en forma directa para dar el resultado de merito.

Por lo tanto, con apoyo en el artículo 110 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se han creado y organizado los órganos denominados Contraloría Interna Municipal en cada uno de los 125 Ayuntamientos de los Municipios de la entidad.

A continuación se presentan algunas definiciones de Contraloría Interna Municipal:

---

<sup>47</sup> Control Gubernamental; *“La Profesionalización de Cuadros en los órganos de Control y Evaluación de la Administración Pública.”* Mtro. Roberto Moreno Espinoza, Coordinador de Estudios en Posgrado en Administración en la FCPyAP de la UNAM. Pp. 70 y 224.

*“Es la unidad administrativa encargada de planear, programar, organizar, y coordinar el sistema de control y evaluación de la gestión pública municipal, y la de vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos, así como los propios que le determine la ley de ingresos municipal, se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos”.*<sup>48</sup>

Eduardo López Sosa define a la Contraloría Interna Municipal como: *“Es la unidad administrativa que tiene como objetivo controlar y vigilar el debido cumplimiento de las erogaciones presupuestales, así como la implantación de normas para el adecuado aprovechamiento de los recursos y llevar un seguimiento detallado del patrimonio para el ayuntamiento, coordinar el sistema de control y evaluación de la administración municipal, que permita detectar las desviaciones de los programas y proponer medidas correctivas, así como informar a las autoridades superiores sobre el avance y problemas detectados en la evaluación de los programas.”*<sup>49</sup>

En la actualidad, dentro del Municipio de Atizapán de Zaragoza, la Contraloría Interna Municipal ha instrumentado con base en su estructura orgánica, cinco importantes programas de quejas y denuncias a fin de que la ciudadanía, a través de la Oficialía Común de Partes, presente personalmente o por escrito sus inconformidades en las oficinas de dicha Dependencia, en asuntos relacionados con los siguientes:

- Programa de Contraloría Social para Quejas y Denuncias. Tiene como propósito atender las quejas y denuncias de los ciudadanos en actos indebidos de Servidores Públicos en el ejercicio de sus funciones. Con lo anterior se beneficia a todos los segmentos del Municipio.

---

<sup>48</sup> *“Manual Básico para la Administración Pública Municipal”*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. Pág. 4

<sup>49</sup> López Sosa Eduardo, *“Derecho Municipal Mexicano Responsabilidades Políticas Estado Municipio Federación Estado”*, Editorial Universidad Autónoma del Estado de México 2004, Pág. 148

- Programa de Contraloría Ecológica para Quejas y Denuncias. Atiende y da seguimiento a las quejas y denuncias de los ciudadanos por deficiencia en los servicios que proporciona el Municipio y causen daño al medio ambiente.
- Programa de Auditoria de Obra para Quejas y Denuncias. Tiene como objetivo recibir de la ciudadanía las quejas y denuncias contra Servidores Públicos del municipio que cometan actos deshonestos en el desarrollo de sus actividades relacionadas con la construcción de obras públicas municipales, y está dirigido a todos los habitantes del Municipio.
- Programa de Auditoria Financiera y Operacional para Quejas y Denuncias. Atiende las quejas y denuncias de todos los ciudadanos Atizapenses contra los Servidores Públicos que cometan actos ilícitos y deshonestos en la adquisición de bienes y servicios, así como en el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros.
- Programa de Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia. Su propósito es dar seguimiento a las quejas de los integrantes de los COCICOVIS, mismos que están constituidos por ciudadanos, debiendo darles seguimiento, con el objeto de vigilar todo lo relacionado al proceso de construcción de todas las obras públicas municipales.

En suma la Contraloría Municipal, constituye la unidad administrativa encargada de vigilar que la gestión se lleve a cabo con plena congruencia a los planes preestablecidos; además es la responsable de establecer los mecanismos idóneos para hacer que los actos de las dependencias municipales sean acordes a los planes y programas instituidos, procurando con ello el apego a lo dispuesto en las leyes y

reglamentos establecidos, por lo que las contralorías municipales fueron concebidas en el actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos, como los órganos administrativos que, como parte de la estructura de las dependencias, deberán llevar a cabo las funciones de vigilancia, control y aplicación de las sanciones por las responsabilidades en que incurran los servidores públicos.

Para tal efecto, es necesario que el órgano de control municipal disponga de una estructura organizacional que le permita desarrollar de manera eficiente y eficaz las actividades y funciones que son de su correspondencia, la cual debe estar determinada en función de las características de la estructura adoptada por el Ayuntamiento, así como por las cargas de trabajo existente en cada uno de los municipios que conforman el Estado de México.

El control municipal es una actividad a la que hasta hace algunos años no se le daba importancia en el sector público, tal vez por resultar incomodo para muchos de servidores públicos, ya que en sí representa un elemento que vigila y en su caso sanciona las acciones que no se sujetan a las disposiciones legales existentes.

También ha sido una molestia para los malos servidores públicos las evaluaciones que de su gestión hacen los órganos de control municipal.

#### **4.1.1 Naturaleza Jurídica**

Los órganos de control interno son órganos que fueron creados como autoridades centralizadas y especializadas para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento e imponerles la sanción que les corresponda.

Se organizan y estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la Administración Pública.

Al tener esta naturaleza no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propio, en este aspecto es donde se hace más clara la relación y dependencia con el ejecutivo. Sin embargo estos órganos de control interno tienen la facultad de someter a procedimiento a todos los miembros de la administración pública, si se presentare alguna denuncia en su contra o algún hecho notablemente contradictorio al orden jurídico. Cabe señalar que de conformidad con el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos de la entidad, la competencia para sancionar al Presidente Municipal, Síndicos y Regidores compete directamente a la Contraloría de la Legislatura del Estado de México.

#### **4.1.2 Facultades**

*El artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México determina las funciones del órgano de Control Interno Municipal, mismas que a continuación se transcriben:*

- 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."*

Así mismo, el Instituto de Administración del Estado de México, considera como funciones básicas de la Contraloría Municipal y que además propone, las siguientes:

- o *"Recabar información de los organismos y dependencias administrativas, para conocer el grado de avance de los planes y programas a su cargo.*
- o *Verificar periódicamente el estado físico de las obras públicas realizadas con recursos municipales y con recursos de la federación, el estado y el municipio.*
- o *Identificar desviaciones en el cumplimiento de los planes y programas, proponiendo las medidas correctivas.*
- o *Apoyar a la toma de decisiones de los funcionarios municipales, mediante información periódica sobre el proceso y resultado del control de gestión.*
- o *Verificar el cumplimiento por parte de los funcionarios municipales de la aplicación de las medidas correctivas acordadas.*

- o *Recopilar, analizar y presentar la información requerida por el Presidente Municipal.*<sup>50</sup>

Cabe mencionar que el tamaño y la complejidad del órgano responsable del control de gestión va a estar en función de la capacidad administrativa y de los recursos con que cuente cada ayuntamiento.

A estas unidades administrativas llamadas contralorías internas les corresponde, en términos generales prevenir, vigilar, apoyar y sancionar en su caso, mediante la evaluación y comprobación, la actuación del servidor público; en tal virtud deberán dictar programas, procedimientos, presupuestos, lineamientos y normas que le permitan obtener este fin; por lo tanto podemos señalar que la función de las contralorías se puede resumir en tres grandes grupos:

1. El control administrativo, mediante la implementación de planes, programas y normas que permitan mejorar el servicio público;
2. La practica de auditorias; y
3. La determinación de la existencia de responsabilidades administrativas en que puedan incurrir los servidores públicos adscritos a la dependencia o entidad a la que pertenece la Contraloría interna, y en su caso, la instauración del procedimiento disciplinario estipulado por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la imposición de sanciones económicas o administrativas que correspondan y que señala el ordenamiento invocado.

---

<sup>50</sup> *Manual Básico para la Administración Público Municipal*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. Pág. 8.

### 4.1.3 Competencia

Es definida por el maestro de Pina Vara como *"la potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en caso concreto o bien es la idoneidad reconocida a un órgano de autoridad para dar vida a determinados actos jurídicos."*<sup>51</sup>

Considero que la competencia es el conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo. El concepto de competencia, usado en Derecho Público, es similar al de la capacidad que se usa en Derecho Privado, ya que en ambos se refieren a la actitud para obrar.

*"Así este conjunto de facultades y atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo se puede tomar como límite de la jurisdicción y esto obedece a razones de orden práctico, lo cual permite una mejor impartición de justicia y una especialización."*<sup>52</sup>

En nuestro país encontramos dividida la competencia atendiendo a los siguientes criterios:

- En razón al territorio
- En razón de materia
- En razón de cuantía
- En razón de grado.

Dentro de los órganos de control interno encontramos solo dos tipos de competencia, la de territorio y la de materia.

La de territorio se observa al encontrar que hay órganos de Control Interno a nivel Federal (Secretaría de la Función Pública), Estatal

---

<sup>51</sup> De Pina Vara Rafael, *"Diccionario de Derecho"*, Editorial Porrúa, Edición Vigésimotercera, México 1996, pp. 172.

<sup>52</sup> Almada Breach Victor, *"Elementos de Derecho Positivo Mexicano"*, Editorial Trillas.

(Secretaría de Contraloría), municipal (Contraloría Interna Municipal y Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia) y en órganos desconcentrados y descentralizados como es en el caso que hoy tratamos, en donde el Organismo Público Descentralizado prestador del servicio de agua, por sus siglas S.A.P.A.S.A., tiene dentro de su estructura un órgano de control interno.

De esta manera se distribuye el trabajo con el fin de poder controlar y vigilar de manera más detallada y estricta el desempeño de los órganos administrativos, así como el desempeño de sus trabajadores dentro de las distintas esferas de gobierno.

Por su parte la competencia por materia, la vemos reflejada en el sentido de que los órganos de control interno se encargan solo de vigilar las infracciones que se cometan en el área administrativa, específicamente en el desempeño de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y en el área fiscal cuando trata asunto relacionados con ingresos y egresos de la dependencia, así como en los casos de un manejo irregular de los mismos.

#### **4.2 De la Contraloría Interna en el Organismo Público Descentralizado Prestador del Servicio de Agua del Municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México, por sus siglas S.A.P.A.S.A.**

El Municipio de Atizapán de Zaragoza acordó crear con cargo a su hacienda pública el organismo descentralizado prestador de los servicios hidráulicos, previa aprobación de la Legislatura del Estado, ello en función de lo establecido por el artículo 123 de la Ley Orgánica Municipal, normatividad que tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipal.

Como fuera señalado con anterioridad, mediante Decreto número 78 publicado en la Gaceta del Gobierno el 18 de octubre de 1991, fue entonces creado el organismo descentralizado prestador de los servicios hidráulicos de este municipio.

En virtud de ello, y aunado a que como organismo descentralizado que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio y que cuenta además con autonomía técnica, financiera y administrativa, consideró con fundamento en lo dispuesto por los artículos 21 y 28 de la Ley de Agua del Estado de México, establecer los mecanismos de control necesarios para garantizar la eficiencia y transparencia, instituyendo así su propio órgano de control interno, entre cuyas funciones se encontrarían la instrumentación de los procedimientos administrativos disciplinarios y resarcitorios, así como la imposición de las sanciones correspondientes, previo un acuerdo delegatorio de facultades que en su caso expidiera el Presidente Municipal.

#### **4.2.1 Creación en la práctica.**

En fecha 15 de enero de 1992 se suscribe el Convenio de Transferencia de recursos humanos, materiales, financieros y de instalaciones; en el que intervienen por una parte el H. Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza del Estado de México, representado por el Presidente Municipal, Secretario del Ayuntamiento y Primer Síndico Procurador y por la otra el Ingeniero Miguel Ángel Mejía Amador, Director General del Organismo Público Descentralizado, (S.A.P.A.S.A.), el cual se celebró en base a la autorización que otorgo el Cabildo Municipal en la sesión ordinaria celebrada el 14 de enero de 1992 en el punto octavo de la orden del día y en acatamiento a lo dispuesto por los artículos 42 fracción IV, 44 fracción XI, 48 fracción

XVI de la Ley Orgánica Municipal, así como el artículo 2 transitorio de la Ley de Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Municipal, para la prestación de Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.

Dentro de los antecedentes de este convenio se señala que hasta antes de la creación del organismo descentralizado de siglas S.A.P.A.S.A., dicho servicio lo prestaba el Ayuntamiento y que con motivo de la Creación del Organismo al que anteriormente se hace referencia, resulta indispensable la transferencia de los recursos humanos, materiales, financieros e instalaciones que el H. Ayuntamiento tenía, para que cumpla sus funciones.

Que con dichos bienes se pretende integrar el patrimonio básico con el que inicie operaciones. Por lo que se refiere a recursos humanos, el nuevo órgano descentralizado se obliga a respetar las condiciones de trabajo y salario pactados por el sindicato. Respecto de los recursos materiales el H. Ayuntamiento trasmite el patrimonio y dominio patrimonial de los bienes muebles e inmuebles a que se refiere el inventario correspondiente.

Dicho organismo descentralizado al estar ya formado, establece dentro de su estructura un órgano de control interno, para vigilar y controlar el debido cumplimiento de las erogaciones presupuestales de las actividades y desempeño de los funcionarios públicos que ahí desempeñan sus funciones.

Órgano de Control que subsiste a la fecha y que interviene fundando su actuación en un acuerdo delegatorio de facultades que realiza el Presidente del Consejo de Administración del organismo descentralizado prestador del servicio de agua mediante sesión extraordinaria, motivando dicha delegación en la necesidad de

otorgarle potestades necesarias para el eficiente desempeño de la administración, salvaguardando la legalidad eficiencia y eficacia en la prestación de servicio público hidráulico.

#### **4.2.1. Funciones que realiza.**

Como cualquier otro órgano de control interno, la contraloría del órgano descentralizado de siglas S.A.P.A.S.A. se equipara a la Contraloría interna del Municipio, realizando básicamente las funciones establecidas en el artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal y que en general son las siguientes:

- Recabar información de los organismos y dependencias administrativas, para conocer el grado de avance de los planes y programas a su cargo.
  
- Verificar periódicamente el estado físico de las obras públicas realizadas con recursos pertenecientes a su administración.
  
- Identificar desviaciones en el cumplimiento de los planes y programas, proponiendo las medidas correctivas.
  
- Apoyar en la toma de decisiones de sus funcionarios, mediante información periódica sobre los procesos y resultados del control de gestión.
  
- Verificar el cumplimiento por parte de los funcionarios de la aplicación de las medidas correctivas acordadas.
  
- Recopilar y analizar y presenta la información requerida por el superior jerárquico.

- Instruir los procedimientos administrativos disciplinarios y resarcitorios en términos de la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos.

Aunado a lo anterior, de forma expresa y a través del acuerdo delegatorio de facultades que realizara el Presidente Municipal en funciones, en su calidad de Presidente del Consejo Directivo de ese descentralizado, en sesión extraordinaria de Consejo, le fueron conferidas al órgano de control del S.A.P.A.S.A. las funciones y atribuciones inherentes a su cargo, siendo específicamente las que a continuación detallo:

- 1.- Fiscalizar y evaluar el desempeño de las áreas que integran al organismo.
- 2.- Establecer las bases generales para la elaboración de los manuales de operación, de procedimientos y de servicio de las áreas que integran el Organismo.
- 3.- Coordinar con el comisario del Organismo las acciones tendientes al cumplimiento de sus objetivos.
- 4.- Participar en el proceso de Entrega-Recepción de las unidades administrativas del Organismo en términos de la normatividad aplicable.
- 5.- Vigilar que los egresos del organismo se apliquen conforme a los procedimientos contables y disposiciones normativas aplicables.
- 6.- Apoyar técnicamente las actividades de modernización y simplificación de los procesos y sistemas del Organismo.

7.- Establecer procedimientos para la recepción y atención de quejas y denuncias ciudadanas, en relación a los servidores públicos del Organismo.

8.- Dar cumplimiento al seguimiento de las observaciones y recomendaciones contempladas en sus informes de auditoría o de revisión, respecto del Organismo.

9.- Iniciar, tramitar y concluir periodos de información precisa para determinar la instrucción de los procedimientos por presunta responsabilidad administrativa de quienes estén sujetos a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios dentro del Organismo.

10.- Instruir y tramitar en todas y cada una de sus partes los procedimientos administrativos disciplinarios y resarcitorios, emitiendo los proyectos de resolución correspondientes en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios y en Coordinación con el Presidente del Consejo Directivo de S.A.P.A.S.A.

11.- Emplear los medios de apremio o medidas disciplinarias permitidas por las Leyes y Reglamentos aplicables, cuando fueren necesarias para el ejercicio de sus funciones.

12.- Fincar pliegos preventivos y definitivos de responsabilidad administrativa resarcitoria, respecto de los recursos del Organismo, en Coordinación con el Presidente del Consejo Directivo de S.A.P.A.S.A.

13.- Emitir disposiciones administrativas en materia de control interno, previo acuerdo del Consejo Directivo. Siendo menester la delegación expresa de facultades mediante Sesión de Cabildo en razón de que no

es factible emitir actos respecto de los cuales se carece de competencia incumpliendo con lo previsto por el artículo 1.8 del Código Administrativo del Estado de México, dando como resultado la expedición de actos efectuados de invalidez dentro del propio Órgano de Control Interno, cuya función primordial es salvaguardar la legalidad en la prestación del servicio público, debiendo en su caso publicarse en la Gaceta Municipal, a fin de que surta sus efectos legales.

#### **4.2.1.2 Actos que emite**

En atención al punto anterior, y como se desprende de las facultades proporcionadas al Contralor Interno a través del citado acuerdo delegatorio, la Contraloría Interna de S.A.P.A.S.A. realiza las funciones de un verdadero órgano de control, por consiguiente esta emitiendo todo tipo de actos administrativos y de administración, entre los cuales se encuentran: emisión de oficios, circulares, requerimientos, citatorios a garantías de audiencia, acuerdos de promociones en la tramitación de los procedimientos administrativos disciplinarios, iniciar auditorias a las áreas del organismo descentralizado, así como la instrumentación de los procedimientos para la recepción y tramitación de las quejas y denuncias, así mismo participa en la Entrega-recepción de las áreas administrativas que integran el organismo.

Siendo un punto trascendente el que los Órganos de Control Interno, investiguen y determinen las responsabilidades de los servidores públicos sujetos a su dirección, que emita resoluciones y acuerdos que constarán por escrito y en su caso puede imponer sanciones por responsabilidad administrativa que podrán ser: Amonestación; Suspensión del empleo, cargo o comisión; Destitución del empleo, cargo o comisión; Sanción económica; Inhabilitación temporal para

desempeñarse en el servicio público; Arresto hasta por 36 horas en los términos de la Ley de Seguridad Pública.

Toda vez que su actuación se encuentra sustentada en el referido acuerdo delegatorio de facultades y apoyándose en lo dispuesto por el artículo 52 y 53 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos aplicable, y que a la letra dicen:

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

*Artículo 53.- Los servidores públicos deberán denunciar por escrito al órgano del control interno de su dependencia, organismo auxiliar o fideicomiso público, los hechos que a su juicio impliquen incumplimiento de obligaciones de los servicios de 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 (...).*

### **4.3 Análisis Jurídico del Órgano de Control Interno del Organismo de Agua.**

De todo lo vertido con anterioridad podemos determinar que de conformidad con el Decreto número 78 publicado en la Gaceta de Gobierno en fecha 18 de octubre de 1991, tenemos que si bien es cierto que se crea el organismo descentralizado prestador de los servicios de agua para el Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza, tal y como lo prevé el artículo 123 de la Ley Orgánica Municipal concatenado con el artículo 28 de la Ley de Agua en cita, también lo es que, esta última es muy clara al establecer la estructura orgánica con la deberán contar estos organismos descentralizados, determinado en su artículo 30 que se compondrán orgánicamente por un Consejo de

Administración, un Director General y un Comisario, sin que la mencionada ley señale en diverso artículo la existencia de un órgano de control o de cualquier otra área, unidad o dependencia capaz de vigilar, inspeccionar y sancionar el desempeño de los servidores públicos que puedan acarrear responsabilidad, es decir, no se advierte que exista un órgano que pueda dar origen a que el Estado salvaguarde los intereses del organismo y de su servicio prestado, ya que únicamente se localizan facultades de vigilancia e inspección, que no son capaces de aportar pruebas tendientes para acreditar su responsabilidad y de las cuales se desprenda un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio y que el servidor público en su defensa pueda intervenir, alegar, presentar pruebas, y que el mismo pueda concluir con objetividad sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad o imponer la sanción administrativa correspondiente, esto es, la investigación relativa no se lleva a cabo con el objetivo indefectible de sancionar al servidor público, sino con el de determinar con exactitud si se cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes a su cargo y sí por ende, la conducta desplegada por este resulta compatible o no con el servicio que se presta.

Sin embargo el órgano de control de organismo descentralizado de Atizapán de Zaragoza prestador de los servicios de agua, fue dotado de facultades y atribuciones como ya lo mencione, a través de un acuerdo que emitió el Consejo de administración, en el que se determina su ámbito de competencia y además se establece que contara con un titular al que denominaran Contralor Interno.

Por lo que atentos a que de dicho órgano de control no se encuentra prevista su existencia en alguna disposición legal de la ley que regula la materia, es de señalar que el mismo no existe en la vida jurídica.

No obstante lo anterior, el que no se encuentre contemplado específicamente en ley, no es óbice para que éste pueda ser creado de forma legítima.

#### **4.3.1 De la inexistencia jurídica de estos órganos**

De la lectura del Convenio de fecha 15 de enero de 1992 podemos desprender que no existe parte alguna en el mismo que regule, permita u otorgue las facultades necesarias a el organismo descentralizado de siglas S.A.P.A.S.A. para crear un órgano de control interno.

Así mismo al leer el artículo 124 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que a la letra dice:

*“Artículo 124.- Los órganos de control y evaluación gubernamental de los ayuntamientos, serán los responsables de la supervisión y evaluación de la operación de los organismos auxiliares y fideicomisos a que se refiere el presente capítulo.”*

Podemos deducir que la evaluación y supervisión de operaciones de un órgano descentralizado debe estar a cargo de la Contraloría Interna del H. Ayuntamiento, en este caso, la supervisión de las funciones y actividades del Órgano Descentralizado de siglas S.A.P.A.S.A. debería estar a cargo de la Contraloría Interna del H. Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza.

Así podemos concluir que la contraloría interna de S.A.P.A.S.A. al no tener ningún fundamento legal que le autorice su formación es inexistente jurídicamente, ya que se carece de una disposición legal que la contemple dentro del organigrama del organismo descentralizado, o bien de artículo expreso que permita la autorización o faculte a alguno de los órganos que componen dicho descentralizado a crear el órgano de control.

#### 4.4 De la inexistencia de sus actos

En primer lugar se torna necesario definir lo que es el acto administrativo, no sin antes precisar que es el acto jurídico.

El acto jurídico generalmente es definido como *“una manifestación de voluntad, encaminada a provocar o producir efectos de Derecho con la manifiesta intención de que se realicen sus efectos”*.<sup>53</sup>

Dentro de la Teoría General del Acto Jurídico entran el hecho jurídico y el acto jurídico.

*“Hecho jurídico.- Son los acontecimientos independientes de la voluntad humana susceptibles de producir efectos en el campo del Derecho.”*<sup>54</sup>

Como ejemplos del hecho jurídico tenemos al aluvión, la mutación del cause, el nacimiento y la muerte.

Los actos jurídicos en cambio son declaraciones de voluntad, de juicio o de opinión, que producen efectos jurídicos directos; es decir, las que crean, modifican o extinguen derechos u obligaciones.

En materia Civil se han elaborado diversos estudios acerca del acto jurídico, entre ellos encontramos la teoría de las nulidades, basada fundamentalmente en la ausencia o vicios de los elementos y requisitos del propio acto, llegando incluso al estudio de su inexistencia.

*“La doctrina civilista ha sostenido que en el acto jurídico existen elementos de existencia que son: consentimiento y objeto; y ha sostenido que como elementos de*

---

<sup>53</sup> Acosta Romero Miguel, Ob. cit., pp. 809.

<sup>54</sup> Pina Vara Rafael, Ob. cit., pp307

*validez lo son: capacidad, ausencia de vicios en la voluntad, la licitud en el objeto y la forma.”*<sup>55</sup>

Sin embargo, esta teoría no es aplicable en el asunto administrativo, puesto que los actos que emanan de una autoridad ejecutiva para crear, modificar, extinguir derechos y obligaciones, tienen naturaleza y fines distintos.

Los actos administrativos se llevan a cabo por agentes encargados de generar dichos actos, a estos agentes les llamamos autoridad y en el caso que nos ocupa “Autoridad Administrativa”, en este punto de estudio, debemos entender que la autoridad administrativa es la persona u órgano del Estado, que tiene atribuciones, concedidas por el orden jurídico, con facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado, enfocadas al ejercicio de la administración.

La Autoridad Administrativa, debemos considerarla como la suma de facultades que la ley otorga al servidor público para ejercer sus atribuciones y sólo se circunscriben en relación con la entidad moral que se denomina “autoridad” abstracción hecha de las cualidades del individuo.

Jurídicamente hablando podemos entender como autoridad administrativa, a la Dependencia o entidad de la Administración Pública, facultada por los ordenamientos jurídicos, para dictar, ordenar o ejecutar un acto administrativo y que dispone de la fuerza pública, en virtud de circunstancias legales o de hecho aplicables.

En relación a lo mencionado cabe aludir al acto de autoridad, que es un hecho intencional, voluntario positivo o negativo emitido por un órgano del Estado, ya sea de hecho o de derecho, el cual esta facultado de

---

<sup>55</sup> Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 2000 Edición Decimoquinta, Pág. 808 y 809.

poder de decisión o de ejecución o de ambas, produciendo un afectación en situaciones generales y abstractas o en situaciones particulares y concretas; teniendo como características ser imperativo, unilateral y coercitivo.

En este sentido Miguel Acosta Romero lo ha definido como *"la manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derecho u obligaciones, es generalmente ejecutivo, y se propone satisfacer el interés general"*.<sup>56</sup>

Este autor señala que el acto administrativo es un acto jurídico de Derecho Público, que emana de la administración pública y que se encuentra necesariamente sometido al Derecho Administrativo, razón por la cual debe excluirse de los actos emanados de los órganos legislativos o judiciales.

Por su parte Humberto Delgadillo y Manuel Lucero en una definición más restringida, enunciando el Acto Administrativo como *"una declaración unilateral de la voluntad, conocimiento o juicio de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos concretos en forma directa"*.<sup>57</sup>

El Código Administrativo del Estado de México en su artículo 1.7 segundo párrafo establece que por acto administrativo se entiende *"toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y de carácter individual, emanada de las autoridades municipales que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta"*.

Si realizamos un análisis de los conceptos anteriormente transcritos, nos daremos cuenta de que la mayoría de los autores coinciden en las

---

<sup>56</sup> Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa

<sup>57</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Ob. cit., pp 172.

características que utilizan para definir el acto administrativo, esto es, señalan que es una manifestación unilateral externa de la voluntad, emitida por un órgano de la administración pública conforme al ordenamiento jurídico que regula su actividad, que tiene el carácter de ejecutiva en virtud del interés público que persigue y tiene como finalidad primordial e inmediata producir situaciones jurídicas concretas.

Por nuestra parte, podemos definir el acto administrativo como un acto jurídico de Derecho Público, que consiste básicamente en una declaración unilateral de la voluntad externa, concreta y ejecutiva, que emana de la Administración Pública, en el ejercicio de su potestad administrativa, el cual necesariamente crea, reconoce, modifica, transmite o extingue situaciones jurídicas concretas, con el objeto de obtener una satisfacción del interés general.

También podemos decir que para que un acto deba considerarse como administrativo, no basta que lo realice alguno de los órganos administrativos, en cuyo caso sólo sería formalmente acto administrativo, sino que además contenga los elementos materiales que determinen su naturaleza como tal.

Lo anterior debido a que en muchas ocasiones los órganos encargados de llevar a cabo la función administrativa del Estado, realiza actos que no precisamente producen consecuencias de derecho.

En ese sentido, la doctrina ha distinguido los actos administrativos de los actos de la administración, pues establece que los primeros crean una situación jurídica concreta; en cambio los segundos, no producen efectos con relación a terceros.

El acto administrativo requiere para su validez y eficacia, una serie de elementos esenciales que la doctrina ha clasificado como elementos subjetivos (Administración Pública, Órganos, Competencia, e Investidura legítima del titular del órgano emisor del acto administrativo), y como elementos objetivos (el objeto, - que deberá ser lícito, jurídicamente posible y determinado o determinable; el motivo - todas aquellas causas que dan origen al acto; y el fin - propósito que el órgano de la Administración Pública persigue con la emisión del acto) y elementos formales (la forma de declaración, la notificación y el procedimiento).

Asimismo el acto administrativo requiere cumplir con ciertos requisitos que lo hagan legalmente válido.

En primer plano se fijara lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quien en su artículo 16 párrafo primero, nos indica que se deberá cumplir invariablemente con lo siguiente:

- Ser emanado de una autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello;
- Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante oficios; es el que consigna en materia administrativa la característica del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, así como ser emitido por el funcionario competente.
- La fundamentación legal, es decir que la autoridad que emita el acto, cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales, el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular.
- Motivación, aquí la autoridad debe señalar cuales son las circunstancias de hecho y de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativos que lo originaron.

Diversos tratadistas han intentado determinar cual es la diferencia entre elementos y requisitos del acto administrativos sin conseguirlo.

El Código Administrativo del Estado de México en su artículo 1.8 segundo párrafo establece de manera conjunta los elementos y requisitos del acto administrativo en los siguientes términos:

- 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 exista dolo ni violencia en su emisión;*
- IV. Que su objeto sea posible de hecho, determinado o determinados y esté previsto en el ordenamiento que resulte aplicable;*
- V. Cumplir con al 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 encuentran y pueda ser consultado en 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.\**

La doctrina mexicana únicamente hace referencia a los elementos que constituyen el acto administrativo; sin embargo, la confusión surge porque es el Código Administrativo del Estado de México la que prevé en forma conjunta los elementos y requisitos del acto administrativo, sin aclarar ni establecer la diferencia entre unos y otros.

Por nuestra parte, si hacemos un análisis lógico y textual de las palabras "elementos", y "requisitos", arribaremos a la conclusión de que los segundos tienen lugar antes que los primeros, pues para que un acto administrativo sea válido, eficaz, y nazca a la vida jurídica, es necesario que reúna determinados presupuestos que lo llevarán a su existencia. En cambio, cuando el acto administrativo ya existe, es decir, ya surgió al mundo jurídico, está inmerso de una serie de componentes que convalidan y sostienen su existencia.

De esta manera el acto jurídico debe reunir requisitos de validez, para poder considerarlo válido, a lo cual emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación el siguiente criterio:

***"AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO.***

*La garantía que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denota que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo. Entre sus características destacan las siguientes: a) requiere siempre de un texto expreso para poder existir; b) su ejercicio es obligatorio para el órgano al cual se atribuye y c) participa de la misma naturaleza de los actos jurídicos abstractos, en el sentido de que al ser creada la esfera de a competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis. Ahora*

*bien, en estas características se encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual, las autoridades del Estado solo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado con la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones. Este principio se encuentra íntimamente administrado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos: el formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto y el material que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas. En este sentido, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si este es admitido por la autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiere existido.*

*Inconformidad 292/2001. Víctor Hugo Bravo Pérez. 5 de octubre de 2001.  
Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.  
Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras.*

En otras palabras, un acto administrativo para poder nacer a la vida jurídica, necesita primeramente la existencia de un órgano perteneciente a la Administración Pública, que esté dotado de una potestad administrativa que lo faculte a emitir actos de esta naturaleza, y que además la ley le otorgue la competencia para hacerlo.

En relación a la Competencia es la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico.

Gabino Fraga señala al respecto que “la competencia constituye la medida de las facultades que corresponde a cada uno de los órganos de la Administración.

*Ahora bien la competencia siempre debe ser otorgada por un Acto Legislativo, ya sea emitido por el Congreso mediante una ley, o bien por el Ejecutivo, mediante el reglamento, sin embargo en la practica administrativa hay casos en que ésta se otorga por medio de acuerdos o decretos del Ejecutivo.”* <sup>58</sup>

Por lo que toda vez que al no existir ningún ordenamiento que permita la creación de un organismo de control interno dentro de la estructura del organismo descentralizado siglas S.A.P.A.S.A. y al ser por lo tanto un órgano inexistente jurídicamente aun cuando de hecho exista, por no tener un fundamento que lo respalde, todo acto que emita es inexistente, ya que dicho órgano de control interno carece de facultad alguna para aplicar y ejecutar sanciones administrativas.

Es decir los actos que emiten este organismo aun cuando cumplieran todos los requisitos de forma como son que este fundado, motivado, firmado, etc., y sea la conclusión de un procedimiento administrativo realizado cumpliendo con cada detalle establecido por la ley, es carente de existencia ya que la autoridad que lo emite no esta facultada para ejercer dichas funciones, y en consecuencia dicho acto carece de todo principio de legalidad, y por tanto no deben ser ejecutadas y en consecuencia no surtir ningún efecto, para evitar dañar la esfera jurídica de terceros.

#### **4.5 De la nulidad de sus actos.**

A lo largo de este capítulo hemos resaltado la importancia que tiene la manifestación de la voluntad en el acto administrativo, pues para que éste sea válido y eficaz, dicha voluntad debe ser legalmente exteriorizada, y no estar viciada por el error, dolo y la violencia.

---

<sup>58</sup> Fraga Magaña Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 2003 Págs. 267-269.

Los vicios del acto administrativo son los defectos con que éste se manifiesta en el mundo jurídico, y que lo llevan necesariamente a ver afectada su existencia, ya sea en su validez, o en su eficacia, impidiendo también su subsistencia o su ejecución. Pueden surgir en la Administración Pública misma, en el proceso de la declaración administrativa o en la voluntad del funcionario.

La doctrina administrativa ha clasificado los vicios de la voluntad en tres grupos:

- Los vicios del elemento subjetivo (competencia y voluntad – error, dolo y violencia).
- Los vicios del elemento objetivo (objeto, motivo y fin).
- Los vicios del elemento formal (se manifiesta en el procedimiento en la forma de exteriorización y en la publicidad del acto administrativo).

Un acto administrativo es nulo cuando uno o varios de sus elementos se encuentran viciados, siempre y cuando se trate de elementos que sean de vital importancia para la existencia de dicho acto. En otras palabras, la institución de la nulidad se presenta cuando un acto administrativo contiene vicios o defectos de gravedad en sus elementos esenciales, lo que hace que no sea posible la producción de sus efectos normales.

Un acto administrativo estará afectado de nulidad cuando:

*“ Contenga vicios en cuanto al órgano que lo emitió; es decir, que el acto no sea expedido por órgano competente, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado,*

*éste no reúna las formalidades que de la ley o decreto le exigen para su emisión; o bien, que no se mencione el nombre del órgano emisor”.*<sup>59</sup>

También puede estar afectado cuando contenga vicios en el objeto que pueda ser materia del mismo; esto es, cuando el objeto no pueda ser determinable y preciso, atendiendo las circunstancias de modo, tiempo y lugar que previamente se encuentren establecidas en la ley aplicable; así también cuando contenga vicios en la voluntad, es decir que el acto administrativo haya sido emitido mediante error, dolo o violencia sobre el objeto, causa o motivo del mismo.

Así mismo, cuando contenga vicios en la forma de su emisión o expedición por ejemplo, cuando no se haga constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice alguna otra forma de expedición; o bien, cuando el acto no sea expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en la Ley o cuando el mismo no se encuentre debidamente fundado o motivado.

En atención a ello, pudiéramos sostener, de ser el caso, que los actos administrativos que emite el órgano de control interno del S.A.P.A.S.A. se encuentran viciados ya que no cuenta con el elemento de vital importancia que le permita subsistir, por lo que el mismo no producirá efectos jurídicos, toda vez que se encuentra afectado de nulidad al no estar emitido por autoridad competente.

Sin embargo en virtud de que la autoridad emisora del acto administrativo no existe en la vida jurídica, consecuentemente el acto administrativo resulta inexistente.

---

<sup>59</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis H. y Manuel Lucero E., Ob. Cit. Pag. 296

#### 4.5.1 Relativa

Hablamos de nulidad relativa cuando exista vicio en el consentimiento o que el objeto, motivo o fin sea ilícito y que el consentimiento no se haya manifestado en la forma en que la Ley lo establece, pero afecte solo el interés privado de los particulares.

La Ley Federal de Procedimientos Administrativo en su artículo establece.- La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las Fracciones XII a XVI del artículo 3 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido valido, al respecto se prevé que: *"permite que el acto afectado produzca efectos jurídicos en tanto no ha sido decretada, pero dichos efectos pueden destruirse por la aplicación retroactiva de la sentencia en que se decreta la nulidad; solo puede hacerse valer por la persona en cuyo valor se haya establecido, el acto puede convalidarse por confirmación, ratificación o denuncia, y la acción puede prescribir o caducar."*<sup>60</sup>

#### 4.5.2 Absoluta

Sobre esta figura el Maestro Luis Humberto Delgadillo establece que *"la nulidad absoluta es una invalidez del acto de carácter excepcional, pues sólo se*

---

<sup>60</sup> Disco Óptico "*Diccionario Jurídico 2004*". Desarrollo Jurídico Copyright 2004. DJ2K – 882.

*presenta en los casos en que la ley expresamente la consigne, y que la misma consiste en que la ineficacia del acto administrativo surge desde el principio, esto es, desde que nace el acto, por lo que carece de efectos jurídicos sin necesidad de que exista previa impugnación.”<sup>61</sup>*

La Ley Federal de Procedimientos Administrativos, en su artículo 6 establece:

*“La omisión o irregularidad de cualquier de los elementos o requisitos establecidos en la fracción I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.”*

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable, será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado. *“La nulidad absoluta se produce ipso iure; el acto afectado, por ella no tiene efectos jurídicos, puede ser invocada por cualquier interesado, la acción en que se haga valer no se extingue ni por renuncia, confirmación, ratificación prescripción o caducidad.”*<sup>62</sup>

#### **4.6. Propuesta para el desempeño de su función.**

Como quedo precisado en puntos anteriores, la Contraloría Interna del S.A.P.A.S.A. no se encuentra instituida de forma legal, pues no cuenta

---

<sup>61</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto.; Ob. cit., Pág. 298.

<sup>62</sup> Disco Óptico *“Diccionario Jurídico 2004”*. Desarrollo Jurídico Copyright 2004. DJ2K – 882

con una creación que le permita existir en la vida jurídica, consecuentemente, sus actuaciones siguen la misma suerte, son inexistentes, situación que deriva en distintas vertientes como son: responsabilidad administrativa, e incluso penal para el servidor público que en el desempeño de la actividad inherente a ese cargo se le pudiera imputar por la actuación que desempeñe sin contar con la competencia para ello.

Pues el acto de autoridad que tiene a bien emitir no cumple con las formalidades esenciales con las que debió de nacer a la vida jurídica, trasgrediendo con ello la garantía consagrada en el artículo 16 Constitucional en su primer párrafo, que establece: "...Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles p posesiones, sino por virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...", de donde se desprenden que existen diversos derechos de los gobernados que debe respetar toda autoridad para emitir cualquier acto de molestia a la esfera jurídica que les atañe, pues no simplemente el acto de autoridad es unilateral y sin respeto a los procedimientos y formas que tutelan esos derechos, pues la propia autoridad es la más interesada en preservarlos por ser parte integrante del pacto social constitutivo de una Nación, y así se observa la existencia de un derecho a la competencia, que consiste en términos generales al ámbito de validez en que las autoridades pueden ejercer las atribuciones que les otorga la ley y se entiende que dichos ámbitos de validez o supuestos competenciales al menos, deben referirse a la materia que puede conocer la autoridad, al territorio o porción de terreno o espacio en que se pueden ejercer las atribuciones de jerarquía de la autoridad, al tiempo o validez temporal de la norma que regula el ejercicio de atribuciones de la autoridad y en algunos casos especiales a la prevención, al turno y a la prorrogación por la ley de algún supuesto competencial, también se deduce entre otros derechos uno a la forma

que consiste en la expresión del acto por escrito, con le ánimo de que no se dude de la intención del ejercicio de las atribuciones de la autoridad y de la intención de la ley que le atribuye la facultad a la autoridad y a su vez., para que el gobernado pueda conocer plenamente el acto y preparar la defensa de sus garantías individuales, sus derechos subjetivos públicos y demás derechos particulares contenidos o no prohibidos por las leyes; derechos que se traducen evidentemente en deberes inobjetables de la autoridad, en un respeto extremo a los derechos de cada particular y de la sociedad en general.

Por lo que este orden de ideas, el órgano de control interno de la dependencia, organismo auxiliar o fideicomiso público, es de suma importancia pues a el compete la correcta inspección vigilancia o fiscalización de las actividades del Organismo, así como promover la eficiencia y eficacia en la operación, mediante la aplicación de auditorias o la revisión sistemática de los controles internos, del esquema de organización y su funcionamiento, así como el manejo y aplicación de los recursos materiales, humanos y financieros y proponer coordinadamente con las áreas el mejoramiento de su operación, apoyar haciendo uso de la facultad de ejecución en aquellas acciones que le obligan las Leyes Fiscales del Estado de México y las propias del Municipio, y cualquier otra que le fuera encomendada por la Dirección General del Organismo, asesorar y ofrecer consultoría a la estructura del Organismo y sus trabajadores para lograr el cabal cumplimiento de las disposiciones vigentes. Es por ello que como órgano de control y vigilancia es inminentemente necesaria su actuación dentro del organismo publico prestador del servicio hidráulico, esto para garantizar la prestación de servicio a los usuarios, conjunta con las condiciones de transparencia, eficiencia y eficacia de las operaciones de un organismo.

En esta tesitura, de conformidad con lo que establece la normatividad aplicable, es viable la creación legítima de dicha dependencia, tomando en consideración lo siguiente:

La Ley Orgánica Municipal en su Capítulo Sexto en el artículo 123 establece:

*"Los Ayuntamientos están facultados para constituir con cargo a la hacienda pública municipal, organismos públicos descentralizados, con la aprobación de la Legislatura del Estado, así como aportar recursos de su propiedad en la integración del capital social de empresas paramunicipales y fideicomisos.*

*Los ayuntamientos podrán crear organismos descentralizados para la atención del desarrollo de la mujer."*

Por su parte, el artículo 28 de la Ley del Agua del Estado de México establece que:

*"Los Ayuntamientos podrán constituir organismos descentralizados municipales o intermunicipales, quienes tendrán las funciones que les otorgue la presente ley y demás disposiciones aplicables.*

*Los organismos públicos descentralizados tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía técnica y administrativa en el manejo de sus recursos, pudiendo ejercer los actos de autoridad que específicamente les señala la presente ley, su domicilio se ubicará en la cabecera municipal, independientemente de que para el desarrollo de sus atribuciones establezcan delegaciones en donde se requiera."*

Así el artículo 123 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México concatenado con el 28 de la Ley de Agua de la entidad, establecen la posibilidad de que los Ayuntamientos con la aprobación de la Legislatura del Estado Organismos puedan crear con cargo a su hacienda pública municipal los organismos públicos descentralizados prestadores de los servicios de agua, el que contara con las funciones y facultades que le otorgue la ley de la materia.

En este tenor y de conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Ley de Agua en cita que establece textualmente lo siguiente:

*"Artículo 29.- En los términos que establezca el acuerdo de Cabildo que solicite a la legislatura del Estado la constitución de organismos públicos descentralizados municipales o intermunicipales, se precisará como quedarán integrados, debiéndose observar las disposiciones del presente capítulo."*

Del análisis de los preceptos descritos tenemos que, se solicitará a la Legislatura del Estado la constitución de los organismos públicos descentralizados municipales o intermunicipales, y **en dicho acuerdo se precisará como quedarán integrados**, es por lo que se propone que al amparo de la disposición en cita, se adicione al acuerdo de Cabildo por medio del cual se creo el organismo descentralizado municipal por sus siglas S.A.P.A.S.A., agregando que:

*"Para la prestación del servicio publico de agua se auxiliara con las Dependencias y unidades administrativas que en cada caso acuerde el Consejo de Administración, previa aprobación del H. Ayuntamiento."*

Ello en virtud de que si bien es cierto se les dotó a estos organismos de patrimonio, también lo es que para el ejercicio de sus funciones requerirá de diversas áreas que en plenitud de facultades realicen la actividad de gobierno, es por ello que al amparote lo dispuesto por el artículo 29 de la ley de la materia es viable crear no solo la Contraloría Interna del descentralizado, sino también todas a aquellas áreas que sean necesarias para su operación, las cuales quedaran subordinadas al Director General, quien dentro de sus funciones se encuentran todas aquellas que le confiera además el Cabildo, ello de acuerdo al articulo 33 de la multicitada Ley de Agua.

Cabe señalar que en este mismo tenor, una vez adicionado el Acuerdo de Cabildo por el cual se crea el organismo público descentralizado prestador de los servicios de agua, de Atizapán de Zaragoza, en

cumplimiento a la Ley Orgánica Municipal y con el fin de seguir con el mismo procedimiento que se llevo a cabo para su creación, se deberá remitir a la Legislatura del Estado de México para su aprobación.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por el orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano encaminado a obtener el bien público temporal, formando una Institución con personalidad moral y jurídica. Es decir, es un sistema orgánico jurídico-político unitario. Es por ello que se crean autoridades encargadas de aplicar la ley y de vigilar su cumplimiento, es por eso también que el poder, siendo uno solo se divide en tres funciones para su ejercicio Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tal y como se desprende del artículo 49 de nuestra Carta Magna.

**SEGUNDA.-** La función pública es la actuación de las personas físicas, las cuales se encuentran investidas de la competencia que la ley atribuye a los entes públicos del cual forman parte; esto es, el ejercicio del poder del Estado se realiza a través de la actuación de personas físicas en forma legislativa, ejecutiva o judicial.

**TERCERA.-** Con base en el artículo 108 de nuestra Constitución, el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de los órganos del Estado, da la calidad de servidor público, quién será responsable de los actos u omisiones en que incurra el desempeño de la función pública que le haya sido encomendada.

**CUARTA.-** El Derecho Disciplinario, es el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los servidores públicos, que se

fundamenta en la facultad de organización y funcionamiento del gobierno, que establece un sistema de sanciones a efecto de que la actuación de los servidores públicos se ajuste a los valores tutelados de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen la función pública y que se encuentran establecidos en el Título Cuarto de la Constitución Federal.

**QUINTA.-** De acuerdo con el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores públicos pueden incurrir en cuatro tipos de responsabilidad, la penal, civil, constitucional y administrativa, sin embargo en el ámbito Municipal los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa.

**SEXTA.-** La inobservancia de parte de los servidores públicos a las obligaciones que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, tiene como consecuencia que incurran en responsabilidad, y hacerse así acreedores de las sanciones previstas en dicho ordenamiento legal.

**SEPTIMA.-** La sanción es la consecuencia que produce el incumplimiento de una obligación, con el fin de obtener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y castigar las conductas contrarias al mandato legal. Así tenemos que las sanciones disciplinarias que se encuentran señaladas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios son: amonestación; suspensión del empleo, cargo o comisión; destitución del empleo, cargo o comisión; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar, empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

**OCTAVA.-** El procedimiento disciplinario para la imposición de sanciones por responsabilidad administrativa de los servidores públicos municipales lo establece el artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

**NOVENA.-** Los artículos 3, 44, 47, párrafo tercero y 52 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, establecen quienes son las autoridades competentes para aplicar la ley invocada y sancionar con fundamento en ella a los servidores públicos que incumplan con la obligaciones a efecto de salvaguardar, la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. Por lo tanto el Presidente Municipal, el titular de la Secretaría de la Contraloría, como el de los Organismos Auxiliares y el Coordinador del sector en relación a los fideicomisos públicos, son las autoridades con facultades para iniciar procedimientos y sancionar a los servidores públicos que así lo ameriten.

**DECIMA.-** El Municipio como primer nivel de gobierno tiene su propia esfera de competencia y para el ejercicio de sus funciones el Ayuntamiento se auxiliara de las dependencias y entidades de la administración Pública que considere necesarias, contando por lo menos con una Secretaría y Tesorería y con la facultad de crear las dependencias que considere necesarias para el desempeño de su gestión entre las que destacan el Órgano de Control Interno.

**DECIMO PRIMERA.-** La Administración Pública Municipal, será centralizada y paraestatal, la administración pública descentralizada se

integrara con las entidades paramunicipales que son las empresas con participación municipal mayoritaria, los organismos públicos municipales descentralizados y fideicomisos.

**DECIMO SEGUNDA.-** La centralización y descentralización son dos tendencias organizacionales de la organización y funcionamiento del Estado, la primera tiende a reunir en una sola persona u órgano las funciones, atribuciones, facultades, la toma de decisiones y el ejercicio del poder público; la descentralización, en cambio, propende a distribuir entre varios depositarios tales funciones, atribuciones o facultades, así como la toma de decisiones y ejercicio de potestades.

**DECIMO TERCERA.-** La descentralización administrativa atañe a la administración pública y se desarrolla en el ámbito del Derecho Administrativo, para el ejercicio de la función administrativa y la organización de los servicios públicos. La doctrina distingue tres tipos de descentralización administrativa: por servicio, por región y por colaboración. El organismo descentralizado de la administración pública es producto de la descentralización administrativa por servicio. Para la prestación de los servicios públicos, el Estado prevé diversas formas de gestión, por lo que para cada tipo de servicio público debe emplearse la forma más adecuada.

**DECIMO CUARTA.-** El Municipio de Atizapán de Zaragoza acordó crear con cargo a su hacienda pública el organismo descentralizado prestador de los servicios hidráulicos, previa aprobación de la Legislatura del Estado, ello en función de lo establecido por el artículo 123 de la Ley Orgánica Municipal, normatividad que tiene por objeto

regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipal.

**DECIMO QUINTA.-** Estos organismos descentralizados, orgánicamente se conforman de acuerdo a lo plasmado por la Ley de Agua del Estado de México de la siguiente manera, por un Consejo directivo, el Director General y un Comisario. El Consejo directivo del organismo estará integrado por un Presidente que será designado por el presidente municipal; un representante del ayuntamiento; un representante de la Comisión; y tres vocales propuestos por las organizaciones vecinales, comerciales, industriales o de otro tipo, que sean los usuarios del servicio con mayor representatividad y designados por los ayuntamientos, donde el presidente y los representantes tendrán un suplente.

**DECIMO SEXTA.-** Que de la ley que regula la materia no se advierte que exista un órgano que pueda dar origen a que el Estado salvaguarde los intereses del organismo y de su servicio prestado, ya que únicamente se localizan facultades de vigilancia e inspección.

**DECIMO SEPTIMA.-** En suma la Contraloría Municipal, constituye la unidad administrativa encargada de vigilar que la gestión se lleve a cabo con plena congruencia a los planes preestablecidos; así como las funciones de vigilancia, control y aplicación de las sanciones por las responsabilidades en que incurran los servidores públicos.

**DECIMO OCTAVA.-** Que la contraloría interna de S.A.P.A.S.A. al no tener ningún fundamento legal que le autorice su formación es inexistente jurídicamente, ya que se carece de una disposición legal

que la contemple dentro del organigrama del organismo descentralizado, o bien de artículo expreso que permita la autorización o faculte a alguno de los órganos que componen dicho descentralizado a crear el órgano de control. No obstante lo anterior, el que no se encuentre contemplada específicamente en ley, no es óbice para que ésta pueda ser creada de forma legítima.

**DECIMO NOVENA.-** Que para existir en la vida jurídica, se propone la adición del Acuerdo de Cabildo por medio del cual se erigió el organismo descentralizado municipal por sus siglas S.A.P.A.S.A., agregando la facultad de crear las Dependencias y unidades administrativas que en cada caso acuerde el Consejo de Administración, previa aprobación del H. Ayuntamiento, a efecto de contar con los medios necesarios para el mejor ejercicio de sus funciones y atribuciones.

**VIGÉSIMA.-** Que al amparo de lo dispuesto por el artículo 29 de la ley de la materia es viable crear no solo la Contraloría Interna del descentralizado, sino también todas a aquellas áreas que sean necesarias para su operación, las cuales quedaran subordinadas al Director General, así mismo, una vez adicionado el Acuerdo de Cabildo en los términos precisados, se deberá remitir a la Legislatura del Estado de México para su aprobación.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. **“Teoría General del Derecho Administrativo”**, Editorial Porrúa, México, 15° Edición Actualizada, 2000.
- 2.- Acosta Romero, Miguel. **“Compendio de Derecho Administrativo”**, Editorial Porrúa, México, 2003.
- 3.- Burgoa Orihuela, Ignacio. **“Las Garantías Individuales”**. Editorial Porrúa. México 2001.
- 4.- Castrejon García, Gabino Eduardo. **“Derecho Administrativo Constitucional”**. Cárdenas Velasco Editores, S.A. de C.V. Primera Edición, México 2004.
- 5.- Castrejon García, Gabino Eduardo. **“Derecho Administrativo Tomo I”**. Cárdenas Editor y Distribuidor, Segunda Edición, México 2001.
- 6.- Castrejon García, Gabino Eduardo. **“Derecho Administrativo Tomo II”**. Cárdenas Editor y Distribuidor. Segunda Edición, México 2001.

- 7.- Castrejon García, Gabino Eduardo. **“Sistema Jurídico sobre la responsabilidad de Servidores Públicos”**. Cárdenas Editor y Distribuidor. Primera Edición, México 2003.
- 8.- Castrejon García, Gabino Eduardo. **“Medios de defensa en materia Administrativa y Fiscal”**. Cárdenas Editor y Distribuidor. Primera Edición, México 2003.
- 9.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. **“El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”**, 3° Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
- 10.- Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**, Editorial Porrúa, 43° Edición. México 2003.
- 11.- Gámiz Parral, Maximo. **“Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas”**, 3° Edición, México. Instituto de Ciencias Jurídicas de la UNAM.
- 12.- García Maynez, Eduardo. **“Introducción al Estudio del Derecho.”** Trigésimo Tercera Edición, Editorial Porrúa, México D. F., 2000.

- 13.- Garrido del Toral, Andrés. "**Derecho Administrativo Estructural.**"  
Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C.  
México 2002.
- 14.- Guillén López, Tonatiuh, "**Federalismo, Gobiernos locales y Democracia**", 2ª Edición, Editorial Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE, México, 2001.
- 15.- López Sosa, Eduardo. "**Derecho Municipal Mexicano**". Editorial UAEM. Segunda Edición. México 2004.
- 16.- Martínez Morales, Rafael I. "**Diccionarios Jurídicos Temáticos**",  
Tomo 3, Derecho Administrativo, Oxford University Press, México,  
2001.
- 17.- Márquez Gómez, Daniel. "**Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como medios de control en la Administración Pública**", 1ª Reimpresión. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003.
- 18.- Oropeza Martínez, Humberto. "**Administración Pública Municipal**". Editorial Trillas, México, 2001

- 19.- Ortiz Sotelo, Sergio Monserrit. **“Responsabilidades de los Servidores Públicos”**. Editorial Porrúa 1999.
- 20.- Reynaldo, Robles Martínez, **“El Municipio”**, Editorial Porrúa, Sexta Edición, México 2003.
- 21.- Robles Martínez, Reynaldo. **“El Municipio”**. Editorial Porrúa, México, 2002.
- 22.- Serra Rojas, Andres. **“Derecho Administrativo”**. Editorial Porrúa, México, 2001.
- 23.- Tena Ramírez, Felipe. **“Derecho Constitucional Mexicano”**. Editorial Porrúa. México 1999.

## **LEGISLACIÓN CONSULTADA**

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 2.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- 3.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios
- 4.- Ley del Agua del Estado de México.
- 5.- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
- 6.- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- 7.- Código Administrativo del Estado de México
- 8.- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México
- 9.- Reglamento de la Ley del Agua del Estado de México.

## OTRAS FUENTES DE CONSULTA

1. Control Gubernamental. "La Profesionalización de Cuadros en los órganos de Control y Evaluación de la Administración Pública." Mtro. Roberto Moreno Espinoza, Coordinador de Estudios en Posgrado en Administración en la FCPyAP de la UNAM.
2. De Pina Vara, Rafael, "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa. México 1996.
3. Diccionario Práctico de la Lengua Española. Compendio Enciclopédico, "Gran Consultor Práctico". 1era, edición. Editorial Larousse, 2003.
4. Diccionario Práctico de la Lengua Española. Editorial Larouse, 48 a. edición 1998.
5. Disco Óptico "Diccionario Jurídico 2004". Desarrollo Jurídico Copyright 2004. DJ2K – 882